

第8章 アメリカの通商政策における政治過程 —TPPをめぐる内政要因を中心に—

渡辺 将人

はじめに

通商政策は、アメリカの種々の対外政策の中でも、とりわけ国内的諸要因の影響が複雑に絡む領域である。本章では通商政策における政治過程を検討するが、オバマ政権下における TPP（環太平洋経済連携協定）とその 2016 年大統領選挙、トランプ政権への含意の事例を取り上げる。2015 年 10 月 5 日、ジョージア州アトランタにおける交渉で、世界の国内総生産の 4 割を占める 12 カ国による TPP 大筋合意が実現した。発効すればアメリカにとっては NAFTA（北米自由貿易協定）以来の大規模な貿易協定となり、オバマ政権にとっても遺産の 1 つとなる予定であった。しかし、2016 年大統領選挙では 2 大政党の候補者がともに TPP に反対し、トランプ大統領は 2017 年 1 月の就任早々に TPP 離脱の大統領令に署名した。元々、大筋合意への困難な道筋など TPP を妨げる原因の多くが種々の国内的要因によるものであった。そこで本章では国内の諸要因を TPP の事例から確認した上で、アメリカにおける通商政策と内政要因として避けて通れない選挙との関係を理解する手がかりを浮き彫りにする。

1. アメリカ特有の政治制度による制約

通商政策を策定し交渉を行うのは大統領と行政部であるが、合衆国憲法において通商に関する権限を与えられているのは連邦議会である。政府間の交渉では通商代表部（USTR）など政府が中心的な役割を担うが、合意を法律として発効させるには議会の批准が必要となる。この過程で様々な内政の諸要因が影響を与える¹。

現代アメリカの政党は日本や欧州の政党の多くと比べてはるかに脆弱な存在で、政党が候補者の指名機能を持っていない。政党の候補者を直接予備選挙によって有権者が直接決める。有権者の支持さえあれば、政党の執行部の方針に反発する候補が当選することもある。候補者を誰が公認するか、選挙資源を誰が用意してくれるかが、議員の行動を規定するとすれば、選挙区に背いてまで党に忠誠を示し続けることの意味は少ない。大統領が推進する通商政策に賛成しても、それが選挙区の多数の意向に反していれば再選には逆効果である。

有権者にとって通商問題の関心事は雇用の増減に収斂しがちであり、民主党議員ならば、雇用創出への期待と失業懸念に対する選挙区内の世論に配慮することが必須になる。また、経済的利益と無関係なイデオロギーが混入するのも、アメリカの通商政策の特質であるが、例えば人権団体、環境保護団体などが貿易協定の参加国の人権状況、環境問題への姿勢から反対することがある。

他方、共和党側でも、言論の自由、反連邦主義、反大企業などの視点からリバタリアン的な有権者が貿易協定に疑念を持つことも皆無ではない。通商問題では反対派の有権者集団が、支持政党を横断して複雑な連合を築くことも珍しくない。かつての中国への最恵国待遇更新問題、WTO 加盟問題では、人権団体、消費者団体、環境保護団体、労働組合、反

共主義者、宗教保守が保守・リベラル混合で反対したが、オバマ政権下における TPP 反対運動においても、保守・リベラル横断的な動きが表面化した。

2. 保護貿易をめぐる歴史的経緯と世論

伝統的に民主党は保護貿易主義に傾斜しがちであったが、超党派で自由貿易を築こうとした政権がなかったわけではない。1990年代のクリントン(Bill Clinton)政権である。ニューデモクラット運動の躍進の成果でもあった²。クリントン政権は緊縮財政、規制緩和による経済の安定成長で税の増収を実現し、1998年には財政収支の黒字転換を行い「第三の道」と称された。1994年に発効した北米自由貿易協定(NAFTA)では、アメリカ、カナダ、メキシコの加盟3カ国間で関税を10年から15年の期間に撤廃することを決めた。しかし、成果については賛否両論があり、後のTPPの反対勢力を生む原因にもなった。また、ニューデモクラット運動も、イラク戦争への賛成を経て2010年代に運動は停滞する。だが、保護貿易傾向の増大自体は、このニューデモクラットの失速とは別に、構造的に進行しているとの指摘もある。例えば、ストラッツ(Andris Strazds)とグレネス(Thomas Grennes)は、競争力の喪失(とりわけ鉄や自動車等の産業の衰退)³、製造業における雇用喪失、所得格差の増大、環境問題の深刻化、ポピュリズム政治の活性化が背景にあると述べる⁴。

他方、自由貿易に肯定的な見方をする民主党支持者も少なくない。民主党予備選挙に投票することが見込まれる有権者を対象にしたピューリサーチセンターの調査(2015年9月)⁵では、貿易を拡大する候補者を45%が「支持するだろう」と回答しているのに対して、「支持しないだろう」は19%に過ぎず、投票基準ではないとしている人が34%いる。無条件の自由貿易主義者が多数派というわけではないが、保護貿易を金科玉条の原理原則にする民主党の印象とはほど遠い。すなわち、理念としては民主党支持者も概ね「貿易賛成」という考えを示している。

対照的に興味深いのは、同じピューリサーチセンターが2014年4月に発表した調査だ⁶。民主党支持者で「貿易は良いこと」と回答した人は過半数の71%で、「TPPは良いこと」とした人も59%で、いずれも共和党支持者(前者が68%、後者が49%)よりも多い。しかし、個別の質問になると「貿易が雇用を生む」と回答した人は19%、「貿易が賃金を引き上げる」は14%しかおらず、貿易の効果、とりわけ雇用や賃金に及ぼす影響には相当程度の不信感があることがわかる。また、共和党支持者もそれぞれ24%、21%と低い数字であり、共和党支持者だからといって自由貿易の効果に楽観的ではないことを示している。

3. 通商政策をめぐる国内要因：オバマ政権下のTPPの事例

(1) TPA 法案成立の遅延

TPP合意に先立って、オバマ政権は2012年3月に米韓FTAを発効させている。米韓FTA自体は、2007年6月にブッシュ政権が韓国と合意したものであるが、ブッシュ政権期間中には批准が実現していなかった⁷。TPPは米韓FTAに次いでオバマ政権の重要成果となる課題だったが、政権は多方面からの連合による反対勢力に悩まされ、オバマ政権中の批准は断念を迫られた。

オバマ大統領は共和党議会指導部と超党派で大統領貿易促進権限(Trade Promotion

Authority : TPA) を成立させることを目指した。同法案と労働者支援法案 (Trade Adjustment Assistance : TAA) を一括審議する手法を選び、2015 年 4 月 16 日に超党派議員により提出された。同法案は上院で賛成 62、反対 37 となり、審議打ち切り動議を採択できる 60 票を上回ったことで可決した (5 月 22 日)。しかし、下院では両法案の採決が別々に行われたことから、6 月 12 日に TPA が賛成 219、反対 211 で可決した一方で、TAA が賛成 126、反対 302 で否決される波乱を生じさせた。TAA 否決は、下院民主党の TPP 反対派の戦略によるものだったが、その意図は時間を稼ぐことにあった。TPP 合意に加え、批准まで長引けば、2016 年の大統領選挙キャンペーン期間に突入し、オバマ政権の批准の能力が低下すると考えられた。ある議員は「時間は我々の側に味方している」と述べ、2016 年の選挙期間に引きずり込めば、大統領選挙候補者、連邦議会選挙候補者は反対に回る公算が高いと見積もられた。そこで下院指導部は TPA と TAA に反対するよう議会内で広報活動を水面下で進めた⁸。

共和党議会指導部は TPA と TAA の分離作戦に切り替え、下院で賛成 218 (民主 28) ・反対 208 (共和 50) で可決させ (6 月 18 日)、上院でも賛成 60 (民主 13) ・反対 38 (共和 5) により可決にこぎ着けた (6 月 24 日)。交渉妥結に不可欠な同法案の成立を経て 10 月 5 日の TPP 閣僚会合大筋合意が実現されたが、TPA 法案の通過に 2 カ月を要した。民主党下院反対派の思惑通り、2016 年選挙サイクルに傾れ込み、オバマ政権が批准を急ぐことが困難となった。振り返れば、TPA 法案の遅れが 2016 年選挙の影響を批准から排除することを難しくさせた要因の一つであったとも言え、とりわけ民主党政権にとって党内議員とその支持基盤への説得は、選挙年付近で自由貿易協定を推進する際に軽視できない要点であることが確認できよう。

(2) 民主党側：TPP 反対をめぐるリベラル派コアリション

民主党リベラル派は TPP に反対する上で「反 NAFTA」を戦略の基軸に据えた。教本になったのはエリザベス・ウォーレン事務所が発行した「破られた約束：貿易協定における労働基準の遵守に失敗した数十年」という小冊子である。過去 20 年間の自由貿易協定にはいずれも類似の労働・環境への配慮が謳われたが、それらはすべて守られてこなかったのが TPP も同じ過ちになるという論理展開である⁹。興味深いのは、下院エネルギー・商業委員会のランキング・メンバーが「関税に特化した法案なら賛成してもよい。TPP は貿易とはそもそも無関係で、巨大企業の利益と前述の諸問題に関する協定」とも述べるように、反対派は保護貿易主義と見なされることを拒絶していることだ¹⁰。

TPP 反対のリベラル派連合は主として労働組合、環境保護団体、消費者団体、人権団体などであるがここでは TPP に焦点を絞った反対活動を大規模に展開しているという点で、人権団体を除く 3 つの団体の主張に注目する。

(a) 労働組合：アメリカ労働総同盟・産業別組合組織 (AFL-CIO)

アメリカ労働総同盟・産業別組合組織 (以下 AFL-CIO と略記) は「米中経済関係：TPP は解決策ではない」と題した報告書を 2015 年 5 月 21 日に発行した。TPA 法案が議会に提出され上院で可決するのが 5 月 22 日であり、TPA 法案の阻止に向けて対議会ロビイングを意識したタイミングであることが分かる。同報告書は中国との経済関係を TPP 反対の主要

な理由にしている点に特質がある。報告書は、第1に、TPP加盟国と中国経済はサプライチェーンで既に深い関係にあるため、中国はTPPに参加しないままで利益だけを得ること、第2に中国の賃金上昇とアメリカ経済の製造業復活にTPPが悪影響を及ぼすこと、第3に中国政府がTPPをアジア経済へのさらなる進出基盤に利用しようと考えているため、TPPは中国経済へのカウンターバランスとはならないとの主張を展開している¹¹。またAFL-CIOは別の報告書「TPP：アメリカの労働法に適合しない4つの国」を発行し、人権が守られておらず、強制労働もあるとしてメキシコ、マレーシア、ヴェトナム、ブルネイを名指しで指摘した¹²。

本部政策局長（Policy Director）のシルバース（Damon Silvers）は、AFL-CIOとしては環太平洋における貿易協定に反対しているわけではなく、「企業支配によるグローバリゼーションへの反対」であることを強調している。同氏は「TPPは貿易協定ではなく、重大な影響は関税に関するものではない。むしろグローバル・ガバナンス協定と呼ぶべき」と述べる。グローバリゼーションへの姿勢は、民主党内で自由貿易協定への賛否を分ける分水嶺となっている。グローバリゼーションを善し悪しで分類し「悪いグローバリゼーション」には抵抗すると唱えるのが労組ならば、ニューデモクラットとオバマ政権の現実路線派はグローバリゼーションを不可避と捉えて対応する。総じて浮き彫りになるのは、労働組合だけでは自由貿易協定反対の力としては脆弱である現実への認識と、広範囲のリベラル派コアリション形成の意図である。シルバースは、21世紀の「ニューディール連合」としての進歩派コアリション形成上の「鍵」となるイシューは、1：気候変動、2：経済格差（賃金上昇の停滞）、3：人口動態変化（白人比率減少）、4：性意識の変化（ジェンダー、LGBTの問題）と総括した¹³。

(b) 環境保護団体：シエラクラブ（Sierra Club）

環境保護団体のシエラクラブは「不当な協定：TPPが気候を危機に陥れる背景」と題した報告書を2013年12月に発行した。興味深いことにシエラクラブはTPPにも自由貿易にも反対ではないと述べており、環境に関する条項を強化するように原案の作成過程に影響を与えることが狙いだった。実際、オバマ政権や議会と緊密な話し合いを継続し、環境への配慮を盛り込む要請を続けていた。また、シエラクラブは当初からTPAのみに反対しており、TPA通過後にはじめてTPPにも反対表明している。

反対理由の骨子は、1：不透明性（交渉過程への影響力行使が困難で、過去の協定例から推測するしかない）、2：環境条項の不備、3：ISDS条項（環境政策への悪影響）、4：天然ガス輸出増に伴うフラッキングの環境負荷（世界経済の40%が突如として天然ガスに容易にアクセス可能となった際の負のインパクト）である¹⁴。

シエラクラブは戦術面で労働組合に似た手法を採用し、教育的イベント（teach-ins）、議員とのタウンホールミーティング、ボランティアによる議員への電話攻勢、数万規模の電子メール送信、ローカルの地域からの圧力を実行した。TPP適用外（TPP-Free Zone）の決議案を市議会を通した市との連携も模索した。例えば、ニューヨーク市では2015年4月18日にTPP-Free Zone決議案を市議会で通過させている。同様の決議案はサンフランシスコ、シアトル、マディソン、バークレー、ロサンゼルス、コロンバスなどで通過している¹⁵。

(c) 消費者団体：パブリック・シチズン (Public Citizen)

TPP 反対の消費者運動の中心的な役割を担っているのが、パブリック・シチズン (Public Citizen) のグローバル・トレード・ウォッチである。パブリック・シチズンの組織の顔であるロリ・ワラック (Lori Wallach) が議会で議員に網羅的にロビイングする一方で、フィールドチームによる草の根作戦が広範に展開された。興味深い戦術としては、ソーシャルメディア利用で、Twitter Storm と呼ばれる、1-2 時間の間に同テーマをツイートし、表示順位を上げて宣伝する方法で、同団体の広報によれば 800 万の閲覧を獲得したとされる。同団体は医薬品の保存データ問題を重用視しているが、癌患者・HIV 感染者が薬へのアクセスを求める声明動画を収集・拡散するなどの活動も行った。また、国際キャンペーン (International Campaign) と称して TPP のみならず TTIP、TAFTA について各国の反貿易協定の団体と緊密に連携するというグローバル展開が新しい傾向である。大統領選挙サイクルであることも重視し、特定の大統領候補者を支持しないが、候補者陣営への情報提供とプッシュは行うとしている。Buy America、Buy Local などのアメリカ製品購入促進運動も同時に推進した¹⁶。

(3) 共和党側：反 TPP 勢力としてのティーパーティー

ビジネス界は概ね TPP 賛成であるが、とりわけ米国商工会議所 (US Chamber of Commerce)、全米製造業者協会 (National Association of Manufacturers)、ビジネスラウンドテーブル (Business Roundtable) が賛意を示した。産業的には、航空宇宙、IT ハイテク関係、石油・天然ガス、農業 (大豆、トウモロコシ、果物)、保険・金融、アパレルが主たる受益者となると見られている。

しかし、共和党にも TPA 反対派は存在した。共和党連邦上院では、2016 年の大統領選挙への立候補者 2 名を含む 5 名の議員が最終的に TPA 法案に反対した¹⁷。ティーパーティー・ネーション (Tea Party Nation) など反対派の主な関心事は、主権、憲法、州権、海外企業優遇、インターネットおよび宗教の自由、透明性、中国問題などに収斂されているが、TPA 反対が主軸で、TPP にも反対するとは限らない。反 TPP 系のティーパーティーが主催する「オバマトレード・ドットコム」(obamatrade.com) は、TPP は中国にとっての門戸開放になるとして中国警戒論を振りまいている。「中国はベトナムが TPP 加盟国として享受するアメリカ市場へのアクセスを周辺から横取りするために、ベトナムに数十億ドルを投資していると報じられている」とした上で、「中国はベトナムの輸出で利益を得て、軍事的、経済的な地域での影響力を増す」と警戒する。また、「もし中国が TPP への参加を表明したら完全には拒絶できない」として、台湾が参加を求めたら中国政府は「1 つの中国」を主張して参加を求めてくると述べている¹⁸。

(4) オバマ政権経済チームとニューデモクラット

リベラル・保守双方に反対勢力が存在する向かい風の中、大統領の支持基盤のリベラル派と対立するリスクを受け入れ、オバマ政権は TPP を推進した。戦略的には外交チームによるアジア重視政策が土台にあったが、経済政策的には政権の経済政策チーム内で、財政健全化と経済成長こそが民主党に残された道だと考えるニューデモクラットが水面下で影響力を発揮した。「1990 年代のニューデモクラットで、もしかしたら最も重要な人物」とロー

ゼンバーグ（Simon Rosenberg）が評価するルービン（Robert Rubin）と近い専門家集団が政策発足時から相当程度の影響を与えた¹⁹。

政権外からも内政的側面で TPP への支持を高めるため、ニューデモクラットからの対オバマ政権へのインプットが適宜行われた。例えば NDN は、オバマ政権へのメモランダムと政権の経済チームへの助言において、クリントン政権時の NAFTA との差異を強調した²⁰。「中国の最恵国待遇更新や NAFTA が容易だったのは、自由貿易は賃金を上げると言えば国民は信じたからで、15 年間も賃金と所得が停滞したままで広範囲の貿易自由化を売り込むのは困難」であるとして、外部環境の違いを強調した。また、ニューデモクラットは、オバマ大統領自身による自由貿易の売り込みを強く求めた。「ビル・クリントンは、自分は自由貿易主義者と公言し続けたが、オバマは 2014 年になって突然言いだした。韓国・コロンビア・パナマとの FTA 発効は小規模で注視されず、労組の反発も限定的だった。主要なオバマの演説で自由貿易を本格的に強調していない」として、TPP 大筋合意前にメディアの注目度が高い舞台で、自由貿易肯定の立場を明確化する必要性をローゼンバーグは訴えた²¹。

4. 2016 年大統領選挙とトランプ政権

(1) 保護貿易的レトリックと 2 大政党候補

2015 年 11 月 5 日、オバマ大統領は議会に TPP 法案の署名意図を通知したが、2016 年の審議は 2 大政党の主要候補が TPP に反対する中、実現困難な状況に陥った²²。民主党予備選挙では、最左派のサンダース（Bernie Sanders）が、反ウォール街、反大企業優遇、反 TPP を訴え、若年層やリベラル層に情熱的な支持を得た。労働組合を始めとするリベラル票の獲得と特別代議員でもある党内リベラル派公職者の囲い込みのためには、国務長官としては TPP を推進してきたヒラリー・クリントンも TPP への否定的見解を示さざるを得ず、TPP 大筋合意から 2 日後の 10 月 7 日、ヒラリーも TPP に懸念を表明した²³。アジアにおける影響力を発揮するには、まず何よりも中間層の雇用を安定させてアメリカ経済を立て直すことが先決とヒラリーは述べ、アジア重視策への逆行ではないかという批判を退けた。また、民主党綱領においてもヒラリー陣営は、世帯年収 12.5 万ドル以下への公立大学無償化、社会保障の拡大、最低賃金引き上げ（15 ドル）、医療保険拡大、死刑反対などでサンダース派に譲歩したが、TPP への明示は避け、オバマ政権に配慮した姿勢を維持した。

しかし、元民主党全国委員会委員長でヴァージニア州知事のテリー・マコーリフ（Terry McAuliffe）が、ヒラリーは選挙に勝利の暁には TPP 賛成に回ることをほのめかし、これに対してヒラリー陣営幹部のジョン・ポデスタが「完全に間違い。ヒラリーは選挙前も後も TPP には反対である」と弁明をするなど事態は混乱した²⁴。そもそも、ヒラリー・クリントンは、クリントン元大統領ほど経済的には「ニューデモクラット」ではなく、夫妻のブレーン別グループを形成してきた。ビル派は、ヒラリーに近いポデスタらが当初から TPP 反対だったことを問題視していた。民主党クリントン夫妻派内で TPP 賛成への軌道修正のシナリオは不明確なまま両派の牽制が続く中、陣営は雇用ポピュリズム戦略に傾斜し、自由貿易路線を継承していたオバマ政権から遠ざかった。「TPP 反対」が民主党団結の証と化していた状況を踏まえ、民主党大会運営委員会とヒラリー陣営は、同大会でのサンダース支持

者の TPP 反対示威行動を黙認する判断にもつながった。

共和党側でも、TPP に一貫して反対してきたトランプ（Donald Trump）の勝利で、保護貿易的な色彩を強めつつある²⁵。興味深い兆候は、新たなティーパーティー系保守派の保護貿易傾斜とトランプ支持であった。本来、ティーパーティー運動を主導してきたリバタリアンは自由貿易派である。リバタリアンは「孤立主義」と定義されることを嫌い、「軍事的非介入の自由貿易主義者」を標榜する者が多く、ロン・ポール（Ron Paul）も「自分はいままで孤立主義者であったことはない。孤立主義の正反対である対話外交と自由貿易と自由な航行を支持している」と主張してきた²⁶。ティーパーティー運動は、元々は彼らリバタリアンによる財政保守運動で、その起源はブッシュ政権の「大きな政府」への反発にあった。しかし、オバマ政権成立で運動の比重は「反オバマ」に移り、財政保守以外の各派がティーパーティー運動に混入した。社会・文化保守のキリスト教保守や反移民層のブアホワイトが2010年以降に割合を増し、地域も南部色が強まった。ティーパーティー運動は保護貿易色も強め、彼らが振りまいた前述のような中国警戒論は、オルターナティブ右派（Alt-right）にも響き、トランプ政権で司法長官に就任したセッションズ（Jeff Sessions）上院議員などが TPP 反対に回るなか、ティーパーティー運動は保護貿易の右派運動に衣替えを迫られた。

自由貿易、財政保守運動としてのティーパーティーは死んだとして、リバタリアンは以後、自らをティーパーティーと積極的に名乗らなくなった。ケートー研究所のリンチカム（Scott Lincicome）とワトソン（Bill Watson）は、ティーパーティーの名をかたり「オバマトレード」に反対している保護貿易主義者は、反グローバルリストの左派とナショナリストの右派と足並みを揃えていると激しく批判した²⁷。「反オバマ」で大同団結していた保守運動の一角が崩れ、その柱であった「小さな政府」が後退し、「大きな政府」を一部容認する労働者向けのポピュリズムが強まった格好であった。2016年大統領選挙において、リバタリアン離脱後のティーパーティー派は、クルーズ（Ted Cruz）支持を経つつも本選後はトランプ支持に回った。例えば、「ティーパーティー愛国市民基金」は、ペンシルベニア、オハイオ、ノースカロライナ、フロリダの各州で200万の電話をボランティアがかけ、10万戸の戸別訪問を達成する草の根動員を展開した²⁸。

（2）非多国間路線：地政学的含意の軽視と「ハイブリッド」性

TPP 反対、NAFTA 再交渉など「保護貿易ポピュリズム」で白人労働者層の支持基盤を掘り起こしてトランプが勝利したことで、TPP はオバマ政権最終年のレームダックセッションでの実現も困難となった。トランプ勝利以前から議会共和党内にも批准への後ろ向きな要因があったことも無関係ではない。第1にタバコ産業であった。タバコがISDS条項から除外されたことに、ノースカロライナ州選出のティルズ（Thom Tillis）とバー（Richard Burr）、ケンタッキー州選出のマコーネル（Mitch McConnell）院内総務らが、タバコ農家利益の点で不満を表明していた。また、第2に知的財産分野（製薬）で、バイオ医薬品のデータ保護で「実質8年」で譲歩した結果に、ハッチ（Orrin Hatch）財政委員長が反発し、再交渉を要求していた²⁹。

トランプ大統領は就任直後に TPP 離脱の大統領令に署名し、NAFTA 再交渉に踏込む意志を示している。トランプ政権の通商政策の動向をめぐる政治的に気になる点は3点であ

る。

第1に、通商政策における通商以外の含意の軽視である。トランプ大統領個人のみならず議会や二大政党内全般にも該当する傾向である。言うまでもなく、貿易協定には表向きには経済協定の体裁をとりながら、戦略的含意が込められることは珍しくない。しかし、TPP 反対派は貿易協定を文字通りの貿易協定として理解しがちな傾向がある。例えば、オバマ政権と外交政策専門家集団は、中国を排除して東南アジアを巻き込んだ「貿易圏」を作るという意味で、対中牽制の戦略的含意を重視していた。オバマ大統領と TPP について会談したサンダースは次のように証言している。「彼（オバマ大統領）は、TPP を地政学的な争点だと見ている。彼は、他の大統領と違って、アメリカのあらゆる種類の雇用を創造する効果がある協定だという見せかけはしない。彼の主張は、TPP を諦めたら、アジアを中国の影響の手中におさめさせてしまう、というものだ」³⁰。TPP は NAFTA と違う理論構築に基づいている点に、2016 年秋の段階でサンダースは驚きを示していた。深刻なのは地政学的な含意は明示的ではなく暗黙に共有される性質ゆえに、その含意の理解は TPP 賛成が多いはずの共和党側でも安保専門家などに限定されていることだ。アイオワ州などを筆頭に農業州の州政府関係者は TPP 推進派であり、現在でもトランプ政権の TPP 離脱に不満を抱いている。だが、そうした農村州の共和党関係者にとっても TPP は純粋な経済貿易協定であり、地政学的な戦略的含意への理解は浸透していない。トランプ次期大統領が「2 国間交渉」に注力し、そこで利益が得られるのなら、現行の TPP にこだわる理由はないとの認識を示す共和党関係者は少なくない。

第2に、貿易協定を経済協定としか考えない思考と表裏一体であるが、多国間外交の軽視、2 国間外交への傾斜に象徴される「文脈」的な発想の欠如の兆候である。トランプ大統領は2 国間協定であれば個別の国との経済協定を結ぶと大統領選挙中から明言してきたことから、必ずしも「保護貿易主義者」ではないとの見方もある。しかし、個別の政策が背後で相互作用をもつ「文脈」意識の欠如も散見されるだけに、アメリカ以外の国やアクター同士の関係に深い関心を払わない発想から同盟管理や地域政策が行われる可能性は否定できない。

第3に、トランプ政権が支持基盤へのポピュリズム的な意志に左右される傾向である。共和党内の自由貿易派の間では NAFTA 再交渉となると評判は芳しくない。「かつてレーガンは言った。自由貿易は大切だが、フェアでなければいけないと。TPP にフェアなルールを守れない国も関係するなら、その協定は望ましくない。しかし、NAFTA は良い協定だ。トランプは間違えている。貿易政策については、トランプ大統領もライアン下院議長やマコーネル上院院内総務とよく話して認識を改めるべきだ」とペンス副大統領に近いある共和党関係者は指摘する³¹。自動車産業においてメキシコ製品のかなりの割合がアメリカ国内で製造されており、NAFTA 見直しでメキシコに高関税を課せば、関税を避けるために他の地域に組み立てや部品生産が行われるようになると見られ、アメリカ自動車研究センター（USCAR）の報告書は、約3万1000人規模の雇用喪失を予測している³²。しかし、トランプ政権は不法移民への支持基盤の反発を梃にする戦略上、メキシコと結ばれている NAFTA が雇用に害悪であるという労働者の間に蔓延する印象論に乗じているとすれば、これは経済的判断ではなく政治的判断である。アイオワ州でトランプ陣営を支えた工場経営者は「TPP が実際に何なのか分からないが、コントロールを失うような印象がある。日本

もそうであろう。それなら個別の協定を結んだほうがいい」と述べ、多国間協定にはアメリカと労働者の理解と支配が及ばない漠然とした不安があることを訴えた³³。

第4に、「大きな政府」の共和党大統領というトランプの「ハイブリッド」な特性ゆえ、保護貿易的な路線については、共和党内から異論がでて、民主党とその支持基盤が横断的な支援となる異例の構造である。実際、大型インフラ投資のほか、TPP 離脱、NAFTA 再交渉など通商政策でも「トランプでよかった面もある」とリベラル派の連邦議員は指摘する。本稿で紹介した労働組合、環境団体、消費者団体など反 TPP のリベラル系勢力も、TPP 離脱を評価している。TPP 反対の根拠が NAFTA に求められたウォーレン派の論理構築は、皮肉にもトランプ政権の TPP 離脱、NAFTA 再交渉の連続的な行動に根拠を与えている。反移民・マイノリティ、最高裁判事指名などの「文化戦争」では「反トランプ」を強めても、経済政策では「ニューデモクラット」退潮傾向の中、民主党リベラル派はトランプ政権の党外支持勢力となる余地を部分的に残しており、トランプ政権の保護貿易路線を強める要因になりかねない。

おわりに

本章では TPP を事例としてアメリカの通商政策における政治過程と内政要因を検討してきた。リベラル派内にも「保護貿易主義者」扱いへの拒否感があり、理念としての「貿易賛成」と貿易の効果（雇用・賃金）に対する不信の間には大きなギャップが存在すること、NAFTA への否定的感情が反 TPP 運動を駆動した「NAFTA 要因」の大きさ、反 TPP 「リベラル連合」（労組、環境、消費者団体ほか）が司令塔のウォーレン上院議員派と連動して相当程度の影響力を持っていたこと、ティーパーティーは自由貿易派と保護貿易的ナショナリストと連携する反対派に分裂していること、などがトランプ政権の前段として存在していたことを指摘した³⁴。民主党の「ニューデモクラット」はオバマ政権の経済政策では一定の影響力を保持していたが、大統領選挙（2016 年）における経済ポピュリズム競争で、TPP が「踏み絵」争点と化し、党内影響力を弱めつつある。TPP 離脱に象徴される経済ポピュリズムがトランプ政権下で広く蔓延していることは事実だが、共和党内の自由貿易派の巻き返しが皆無というわけではない。共和党議会指導部とトランプ政権との駆け引き、雇用情勢とトランプの白人労働者の支持基盤の政権支持率（トランプ政権の移民政策の公約の動向に影響を受けよう）、貿易協定の戦略的な含意および東アジア情勢とりわけ中国をめぐるトランプ政権の認識の変容、2018 年中間選挙結果などが、現在のトランプ政権の方針を変容させる刺激になる可能性もある。

— 注 —

- 1 アメリカの通商政策の政治的含意については、以下が網羅的。西山隆行「TPP 締結に向かいだしたアメリカ？」アジア太平洋研究所『日本の対アジア太平洋外交政策と通商政策のあり方研究会報告書——TPP をめぐる外交と国内政治（2014 年度）』2015 年、9-16 頁。
<http://www.apir.or.jp/ja/research/files/2015/05/2014_research_report_Oyane.pdf> 2015 年 11 月 30 日アクセス。
- 2 1984 年大統領選のモンデール（Walter Mondale）敗北に危機感を抱いたアル・フロム（Al From）により 1985 年に民主党指導者会議（DLC）が創設され、西部や南部の議員や州知事などを中心に 43 名

- の民主党政政治家が参加した。同会議ではゲッパート (Dick Gephardt)、ナン (Sam Nunn)、クリントンらが議長を歴任し、1989年には同会議のシンクタンクとして進歩的政策研究所 (Progressive Policy Institute: PPI) が設立された。1992年のクリントンの大統領選挙当選はその延長線上にある。1996年にはニュー・デモクラティック・ネットワーク (NDN)、1997年には連邦下院にニュー・デモクラット・コアリション (NDC)、2000年に連邦上院に上院ニュー・デモクラット・コアリション (SNDC) が創設されている。
- 3 全米鉄鋼労働組合 (USW: United Steelworkers) や全米自動車労働組合 (UAW: United Auto Workers) はかつて民主党内で自由貿易推進派であった。
 - 4 Andris Strazds and Thomas Grennes “The Rise and Fall of Protectionism in the United States” *EconoMonitor*, July 9, 2015. <<http://www.economonitor.com/thoughtsacrossatlantic/2015/07/09/the-rise-and-fall-of-protectionism-in-the-united-states/>> accessed on December 5, 2015.
 - 5 <<http://www.people-press.org/2015/10/02/contrasting-partisan-perspectives-on-campaign-2016/>>2015年10月10日アクセス。
 - 6 <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/08/americans-agree-on-trade-good-for-the-country-but-not-great-for-jobs/>>2015年10月10日アクセス。
 - 7 米韓 FTA についてはさしあたり以下を参照。渡辺将人「オバマ政権の対韓国政策」『オバマ政権のアジア戦略』久保文明編 (ウェッジ, 2009年) 168-215頁。
 - 8 下院議会指導部が回覧した同僚議員への「警告」と題されたメモランダムには以下のように記されていた。「TAA への反対=悪しき TPA ファーストトラック法案の阻止: あなたの TAA への反対票が現在のバージョンの TPA を阻みます。もし好ましくない TPA 法案に反対しているならば、TAA に反対票を投じて下さい。両法案は1つのパッケージにされているため、TAA が否決されれば、TPA も行き詰まり、大統領は署名できません。これは鍵となる投票であり、様々な団体に投票行動が評価されます。共和党指導部は TAA が否決されれば、TPA に投票せずに週末は議会に残らないことを示唆しています。この投票は、より良い TAA とより公正な貿易法案を獲得するための機会なのです」
 - 9 “Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements” (Prepared by the Staff of Sen. Elizabeth Warren). <<http://www.warren.senate.gov/files/documents/BrokenPromises.pdf>> 2015年9月5日アクセス。David Dayen, “Elizabeth Warren Sees Broken Promises in Obama’s Trade Agenda”, *New Republic*, May 18, 2015. <<https://newrepublic.com/article/121825/elizabeth-warren-broken-promises-over-free-trade>>2015年10月2日アクセス。
 - 10 下院エネルギー・商業委員会所属の民主党連邦下院議員へのインタビュー (2015年9月28日)。消費者問題、人道問題 (新薬データの保護期間)、労働者権利 (ヴェトナムの最低賃金問題)、人権 (マレーシアの女性人身売買)、移民問題 (メキシコ不法移民の原因としての NAFTA) などを主要な関心事として指摘した。また、透明性の欠如も問題視された。TPP 交渉の資料に関しては、議員本人のみ閲覧可能だが、記録および持ち出しが不可で、スタッフとの仕事上の議論もままならない状態にもかかわらず、他方で企業ロビイストには詳細が漏れている現状を厳しく指摘した。
 - 11 “The US-China Economic Relationship: TPP is Not the Answer”, <<http://www.aflcio.org/content/download/156731/3897641/TPPChinaReport.pdf>>2015年11月30日アクセス。
 - 12 Charlie Fanning, “TPP: Four Potential Partners Don’t Comply with International Labor Rights”. Feb. 23, 2015. <<http://www.aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/TPP-Four-Potential-Partners-Don-t-Comply-with-International-Labor-Rights>> 2015年10月2日アクセス。“The Trans-Pacific Partnership: Four Countries that Don’t Comply with U.S. Trade Law,” AFL-CIO. <<http://www.aflcio.org/content/download/150491/3811471/file/TPPreport-NO+BUG.pdf>>2015年10月2日アクセス。
 - 13 AFL-CIO デイモン・シルバーズとのインタビュー (2015年9月29日)。労組の最近の傾向の1つであるが、カトリック受けする信仰基盤のレトリックへの配慮も見られる。貧しい人が安価なジェネリック薬品にアクセスできるかどうかは人道問題であり、「ローマ法王も TPP に懐疑的である」とシルバーズは付け加える。そして、気候変動への配慮が不十分であることは、オバマの中国との気候変動をめぐる合意のレガシーを損ねるとも述べ、環境問題への配慮を滲ませた。
 - 14 “Raw deal: How the Trans-Pacific Partnership Could Threaten Our Climate” *Sierra Club*, December 2013. <https://www.sierraclub.org/sites/www.sierraclub.org/files/trade_downloads_raw-deal-report.pdf>2015年10月

- 2日アクセス。
- 15 シェラクラブ Responsible Trade Program 担当者とのインタビュー（2015年9月30日）
Park MacDougald, “NYC Goes TPP-Free”, *Sierra Club Compass*, April 30, 2015
<<http://www.sierraclub.org/compass/2015/04/nyc-goes-tpp-free>> 2015年9月25日アクセス。
 - 16 グローバリ・トレード・ウォッチ International Program Associate 担当者とのインタビュー（2015年10月3日）。Memo: “Administration Desperate for Trans-Pacific Partnership Deal: There May Be an Announcement, But a Real Deal? One that Could Pass in an Election Year?” *Public Citizen*, September 25, 2015.
 - 17 2015年6月のTPA法案に賛成した共和党上院議員は、コリンズ（Susan Collins）、クルーズ（Ted Cruz）、ポール（Rand Paul）、セッションズ（Jeff Sessions）、シェルビー（Richard Shelby）の5名である。クルーズは5月の法案には賛成した。また、リー（Mike Lee）は5月の法案に反対したが、6月の法案には投票しなかった。コリンズは穏健派だが地元メイン州の運動靴メーカー「ニューバランス」社の雇用が関係しているとされている。
 - 18 “Obamatrade: an Open Door for China”, OBAMATRADE: Congress Has to Pass it to Find Out What’s In It.
<<http://obamatrade.com/obamatrade-an-open-door-for-china/>>2015年11月3日アクセス。
 - 19 フロマン（Mike Froman）USTR 代表は元ルービンの首席スタッフでビル・クリントンのインナーサークル人物であり、ファーマン（Jason Furman）大統領経済諮問委員会 CEA 委員長も同じくルービン財務長官のスタッフであった。ゼンツ（Jeff Zients）国家経済会議 NEC 委員長もビジネス界の人物で政界経験がなかった。政権の経済チームに労働経済学者がいたことはなく、現在も皆無である。
 - 20 1993年には「ファーストトラック」が1年前に通過し、議会は NAFTA 自体を批准できた。テキストが開示され、議員は影響を精査、大統領も穀物など産品別の配慮をすることができた。NAFTA にはペローシ（Nancy Pelosi）も賛成している。TPP では政府間の合意が成立しない段階でファーストトラックの議会投票を行ったことで、現実的な取引（practical bargaining）ではなくイデオロギー的な論争に陥ったとの指摘もある。以下参照。Lydia DePillis, “Why NAFTA Passed and the Trans-Pacific Partnership Failed: The Efforts on Both Sides Looked the Same, But Underlying Economic and Political Circumstances Were Different”, *Washington Post*, June 17, 2015.
<<https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/06/17/why-nafta-passed-and-the-trans-pacific-partnership-failed/>>2015年10月1日アクセス。
 - 21 NDN 代表サイモン・ローゼンバーグとのインタビュー（2015年9月29日）。Dann Roberts, “Moderate ‘New Democrats’ Fear Bernie and Hillary are Running Too Far to the Left”, *The Guardian*, November 8, 2015.
<<http://www.rawstory.com/2015/11/moderate-new-democrats-fear-bernie-and-hillary-are-running-too-far-to-the-left/>>2015年9月3日アクセス。
尚、TPA 法案に賛成した民主党上院議員はベネット（Michael Bennet: Colorado）、キャントウェル（Maria Cantwell: Washington）、カーペンター（Tom Carper: Delaware）、クーンズ（Chris Coons: Delaware）、ファインスタイン（Dianne Feinstein: California）、ハイトカンブ（Heidi Heitkamp: North Dakota）、ケイン（Tim Kaine: Virginia）、マクカスキル（Claire McCaskill: Missouri）、マーリー（Patty Murray: Washington）、ネルソン（Bill Nelson: Florida）、シャヒーン（Jeanne Shaheen: New Hampshire）、ワーナー（Mark Warner: Virginia）、ワイデン（Ron Wyden: Oregon）の13名である。ニューデモクラットカリベラル派かよりも、地元州の産業に左右されるが、ワシントン州の2名はボーイング社の利益と雇用と無関係ではない。
 - 22 Paul Kane and David Nakamura, “McConnell Warns That Trade Deal Can’t Pass Congress Before 2016 Elections”, *Washington Post*, December 10, 2015.
<https://www.washingtonpost.com/politics/mcconnell-warns-that-trade-deal-cant-pass-congress-before-2016-elections/2015/12/10/b8151f26-9f66-11e5-8728-1af6af208198_story.html>2015年9月27日アクセス。
Vicki Needham, “House Democrats call TPP ‘Too Big’ To Pass Congress”, *The Hill*, November 18, 2015.
 - 23 10月7日放送のPBS「NEWS HOUR」におけるインタビューに答える形でクリントンは以下のよう述べた。「アメリカの良質な雇用創出、賃金上昇、安全保障の強化に資する貿易協定でなければいけないと当初から申し上げてきた。だからこそ、まだ（現行の TPP は）この高い基準を満たすものではないと信じている」「為替操作についての取り決めがないことを懸念している。操作に関係している、とりわけアジアの国にアメリカの職は奪われている。製薬会社がさらに利益を挙げ、患者や消費者の受益が減ることも懸念している」
 - 24 Annie Karni, “Clinton friend McAuliffe says Clinton will flip on TPP, then walks it back”, *Politico*, July 26, 2016.

- < <http://www.politico.com/story/2016/07/terry-mcauliffe-hillary-clinton-tpp-trade-226253> > 2016 年 12 月 1 日アクセス。
- 25 Seung Min Kim, “Trade pact backers hit 2 big hurdles: Donald and Hillary: Presidential politics complicate Barack Obama’s push to ratify one of the biggest trade deals in history”, *Politico*, November 9, 2015.
<<http://www.politico.com/story/2015/11/senate-trade-trans-pacific-partnership-obama-215610#ixzz40F2maKdl>>2015 年 10 月 2 日アクセス。
- 26 Ron Paul, *The Revolution: A Manifesto*, New York: Grand Central Publishing, 2008. p. 10.
- 27 K. William Watson, “Labor Unions, Not Tea Party, Are Leading against Obama’s Trade Agenda”, *CATO AT LIBERTY*, November 12, 2014.
<<http://www.cato.org/blog/labor-unions-not-tea-party-are-leading-fight-against-obamas-trade-agenda>>2015 年 10 月 13 日アクセス。
Scott Lincicome and Bill Watson, “Don’t Drink The Obamatrade Snake Oil: Misinformation About ‘Obamatrade’ and Bad Journalism Shouldn’t Scuttle A Rare Moment of Free-Market Bipartisanship”, *The Federarist.com*, November 10, 2014.
<<http://thefederalist.com/2014/11/10/dont-drink-the-obamatrade-snake-oil/>>2015 年 8 月 20 日アクセス。
- 28 Jenny Beth Martin, “The Tea Party Movement Is Alive and Well—And We Saw Trump Coming”, *Politico*, November 19, 2016 <<http://www.politico.com/magazine/story/2016/11/the-tea-party-movement-is-alive-and-well-and-we-saw-trump-coming-214469> > 2016 年 11 月 25 日アクセス。
- 29 Vicki Needham, “Five Groups That Could Determine the Fate of TPP”, *The Hill*, November 28, 2015.
<<http://thehill.com/policy/finance/261333-five-groups-that-hold-the-fate-of-tpp>> 2015 年 9 月 29 日アクセス。
- 30 Eric Bates, “Bernice Looks Ahead”, *New Republic*, October 17, 2016.
< <https://newrepublic.com/article/137103/bernie-looks-ahead> > 2016 年 11 月 20 日アクセス。
- 31 共和党関係者とのインタビュー（2016 年 11 月 16 日）。
- 32 Center for Automotive Research, *NAFTA Briefing*, January, 2017.
<file:///Users/masahitowatanabe/Downloads/nafta_briefing_january_2017_public_version-final.pdf>
2017 年 1 月 29 日アクセス。
- 33 アイオワ州トランプ支持者・工場経営者ジム・グラスゴーとのインタビュー（2016 年 11 月 18 日）。
- 34 中国要因ではオバマ政権、労組、ティーパーティーが別々の見解を示している。