

TPP/TPA 成立する TPA 法案、その意味を考える

6月24日の夕方、米議会上院はTPP（環太平洋連携協定）交渉妥結の前提となるTPA（大統領貿易促進権限）法案を可決した。これで同法案は議会を通過、今週中にオバマ大統領の署名を経て成立する。今回は、議会でのTPA法案の審議と採決を振り返り、同法案が成立する意味を考えてみる。

1. なぜ TPA 法案の議会通過に 2 カ月余りもの時間を要したのか

TPP（環太平洋連携協定）の交渉妥結の前提となるTPA（Trade promotion authority, 大統領貿易促進権限）法案が、6月24日に上院で可決された。同法案は4月中旬に上下両院に提出されてから2カ月余りを経て、ようやく成立が確実にになった。

図表 1 TPA 法案をめぐる米議会の主な動き

4月16日	超党派議員が上下両院にTPA法案を提出。
5月12日	上院がTPA法案の審議打ち切り動議を否決（賛成60必要、賛成52、反対45）。
5月13日	上院で共和・民主両党がTPA法案とTAA法案を一括審議することで合意。
5月21日	上院がTPA法案とTAA法案の一括で審議打ち切り動議を採択（賛成62、反対38）。
5月22日	上院がTPA法案とTAA法案を一括で可決（賛成62、反対37）。
6月12日	下院がTPA法案を可決、TAA法案を否決（議会通過には両法案の可決が必要）。
6月18日	下院がTPA法案とTAA法案の審議を分離、TPA法案を可決。
6月23日	上院がTPA法案（TAA法案と分離）の審議打ち切り動議を採択（賛成60、反対37）。
6月24日	上院がTPA法案を可決（賛成60、反対38）、TPA法案はオバマ大統領の署名で成立へ。 上院がTAA法案の審議打ち切り動議を採択、同法案は25日に可決され下院で審議へ。

（資料）各種報道。

政権2期目の外交政策のレガシー（遺産）としてTPP交渉の合意を目指すオバマ大統領にとって、米議会が持つ通商交渉の権限を政府に一任するTPA法案の成立は欠かせなかった。野党の共和党指導部も、貿易自由化に積極的な政党としてTPP合意を支持し、16年大統領選に向けて同党の議会での統治の実績を示すためにTPA法案の成立を目指していた。

一方、与党民主党の大部分の議員はTPP合意とTPA法案に反対していた。同党の支持基盤である労働組合や地場産業が、90年代のNAFTAなど貿易自由化によって米国の雇用や市場がFTA参加国に奪われたとの意識から新たなFTAとTPAに強硬に反対しているからである。民主党内にもTPP・TPAへの認識に温度差はあるが、来年の大統領選・議会選を控えるタイミングで、労働組合が議員のTPA法案への投票行動を厳しく監視すると述べて圧力を強めた

ため、TPA 法案に賛成する議員数は限定的にとどまった。共和党も保守派の一部は、通商交渉という議会の権限を敵対するオバマ大統領に付与することは認められない、一部は TPP 合意も TPA の発効も 2016 年大統領選で共和党が政権を奪還した後でよいと主張して反対した。

オバマ大統領と上下両院を制する共和党指導部が党派を超えて TPA 法案の成立を目指すことで合意したにもかかわらず、TPA 法案の提出から成立まで 2 カ月以上を要した最大の理由は、民主党と共和党の TPA 法案への反対を合わせると相当の規模になり、上院で TPA 法案の審議打ち切り動議を採択するに必要な賛成 60 票の確保の目処が立たなかったからである。

上院では共和党議員 54 人のうち 5、6 人が TPA 法案に反対、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 法案と一括審議するという戦術を選んだ。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 が今年 9 月末で失効するため、民主党は更新を求めている。この戦術は上院では奏功し、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。

しかし、TPP 法案と TPA 法案をセットにする戦術は、下院で行き詰まった。下院の共和党指導部は、同党も民主党も TPP 法案と TPA 法案のセットでの採決に反対が多かったことから、両法案のセットは維持するが採決は別々に行うという戦術の修正をした。TPA 法案は共和党の大部分の賛成、TAA 法案は民主党と共和党の一部の賛成で賛成でそれぞれ可決できるという読みがあったと思われる。ところが、TPA 法案の議会通過をなんとしても阻止したい民主党の多くの議員は、自らも TAA 法案に反対して同法案を否決することで TPA 法案の議会通過を阻むという奇策を選んだ。労働組合も TPA 潰しのためなら TAA 法案に反対せよと民主党議員に呼び掛け、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。これで多数の民主党議員がためらいなく TAA 法案に反対できるようになり、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。下院では TPA 法案は共和党の大部分と民主党の一部の議員で可決されたが、TAA 法案が可決されなかったため上院と可決内容が合わなくなり、TPA 法案は議会を通過しなかった。

この事態を受けて、オバマ大統領と共和党指導部は下院の TAA 法案の再採決も検討したが、短期間で多くの民主党議員を説得して賛成票を増やすことは難しいとみて断念。共和党指導部は TPA 法案と TAA 法案を分離して、TPA 法案単独で上下両院を通過させるという戦術に切り替えた。もちろん、切り離して TAA 法案を放置するようでは、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かねない。そこで、共和党指導部は、TPA 法案も TAA 法案も成立させると明言し、オバマ大統領も両法案の成立を求めることを強調して、民主党議員の TPA 賛成派に TPA 法案への賛成を求めた。この戦術が通用するか懸念の声もあったが、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てそれぞれ採択、可決された。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るとみられ、25 日の上院の TAA 法案の採決も可決が確実である。

残すは下院の TAA 法案の審議と採決だが、下院民主党のペロシ院内総務は 24 日に TAA 法案に賛成すると発表した。TPA 法案と TAA 法案が分離され、TPA 法案の成立が確実になった情勢では合理的な判断であり、下院民主党の大勢がペロシ院内総務に合わせて TAA 法案に賛成する可能性も高まった。下院での TAA 法案は、共和党指導部の呼び掛けに応じる同党穏健派の賛成も得て今週内に可決される。TPA 法案と TAA 法案が共に成立することになる。

2. オバマ大統領のレガシーは潰せない、与党の自制が働いた民主党

逆に民主党の大部分と支持基盤の労働組合が TPP 合意と TPA 法案に強く反対したのに、なぜ TPA 法案は議会を通過したのか。共和党が上下両院の多数派を占めているとはいえ、上院で民主党が団結すれば TPA 法案の審議打ち切り動議は採択に必要な 60 票の賛成を得られず、廃案に追い込むことが可能だったのである。

この最大の理由は、民主党から選出された大統領がレガシーとして目指している TPP 合意という政策を民主党がいくら TPP に消極的であるとはいえ、団結して潰すことはさすがにできなかったことにあると思われる。オバマ大統領が TPP 合意をレガシーに選んだ以上、民主党にとっては TPP 合意とその前提の TPA は「重要すぎて失敗が許されない、潰すことなどできない政策」なのであり、労働組合などからの執拗な TPA 法案潰しを目指す圧力を押し返す力が党内、議会で働いたということなのである。

下院の 2 回の TPA 法案の採決は、6 月 12 日が賛成 219 と反対 211、6 月 18 日が賛成 218 と反対 208 でほぼ同じ票差であり、その中で下院民主党の賛成は 2 回とも 28 票であった。言い換えれば、下院民主党の 28 人の TPP・TPA 賛成派は、労働組合等からの反対を求める強い圧力に屈することなく、賛成票を投じ続けたのである。民主党議員の一部は労組の影響をあまり受けず、逆に支持基盤が輸出産業であり TPP・TPA 法案への支持を求める圧力を受けていると思われるが、さすがにその数が 28 人には届かないだろう。それよりは、労組も重要な支持基盤であるが、オバマ大統領のレガシーを民主党議員である自らが反対して潰すわけにはいかないという自制が上回って、TPA 法案に賛成する議員が 28 人になったと考えるべきである。民主党指導部も労働組合も、オバマ大統領のレガシーを潰すことへの心理的な抵抗が、TPA 賛成派の議員を反対に転向させる強い働きかけを自制させた面はあろう。

6 月 18 日の下院の TPA 法案の採決では共和党議員の反対が 50 票あったから、民主党の賛成 28 票から少しでも取りこぼしがあれば TPA 法案は否決されていた。上院の審議打ち切り動議だけでなく、共和党の議席数が非常に多い下院でも、民主党が反対で結束すれば TPA 法案の可決は阻止することが可能だったのである。それなのに TPA 法案の成立が確実になっているということは、やはり民主党内で大統領のレガシーである TPP 合意と TPA を守ろうという力が働いた、TPA 法案潰しを自制させた結果なのである。

TPA 法案の成立によって、党内団結よりもレガシーづくりを優先するオバマ大統領と TPP

への反対が多い民主党や労働組合との亀裂が生じるとの見方がある。確かに TPP による雇用喪失を真剣に懸念している労働組合とオバマ大統領の距離が広がることは避けられないだろう。しかし、議会民主党にとっては、自らの大半が反対しても TPA 法案が成立するという結果は、意外に悪くないだろう。上下両院で民主党議員の大部分が TPA 法案に反対したとはいえ、労働組合と同じ程度に自由貿易が雇用を奪っていると信じて TPP と TPA に強硬に反対している議員は決して多くないだろう。逆に、支持基盤の労働組合が強く反対しているから同調せざるを得ない、しかしオバマ大統領のレガシーづくりを自らの反対で潰したくないと思っていた議員は少なくないだろう。そうした板挟みになっていた民主党議員にとって、TPA 法案の成立という結果は、労働組合への義理は果たしたから次回の選挙で協力を得られる一方、大統領のレガシーづくりを潰すことは避けられたと受け止めている可能性が高い。

3. オバマ大統領と政権の「中国脅威論」の訴えに一定の効果

オバマ大統領の TPP と TPA に関する主張としては、今年に入って強調するようになった「中国の脅威」が、TPA 法案への賛成、逆に反対を抑えるなどで議会では党派を超えて一定の影響を与えた可能性がある。オバマ大統領は、今年 1 月の一般教書演説で「中国がアジアという成長地域の貿易ルールを策定しようとしている、見過ごせば米国経済への打撃は大きい」と語って、TPP 合意の促進と TPA 法案の早期可決を訴えた。その後も、オバマ大統領や政権高官が演説等で中国の脅威を訴えて議会に TPA 法案の早期通過を求めている。議会の TPA 法案の審議でも、中国の脅威を訴える TPA 賛成派の議員が超党派で少なくないことからみて、オバマ大統領と政権高官の訴えは議会で受け入れられつつあるとみてよいだろう。

ただ、オバマ大統領、政権高官も議員も、中国が主導する AIIB (アジアインフラ投資銀行) を取り上げて中国脅威論を説いてはいないこと、議会での TPA 法案の審議で AIIB が取り上げられてはいないことからみて、AIIB がオバマ大統領と議会を刺激して TPA 法案の成立を促すという展開にもなっていないと思われる。

4. 昨秋の中間選挙での民主党惨敗が可能にした TPA 法案の成立と TPP 合意

逆に民主党のオバマ大統領が TPP 合意をレガシーにしようとするものの無理も、TPA 法案の審議と採決では露呈した。TPA 法案は成立してレガシーは守られるとはいえ、与党の大多数が大統領のレガシーに公然と反対したことは、大統領の残り 1 年半近くの任期中のリーダーシップの低下に響くことは避けられまい。短期的には、12 カ国の TPP 署名後の米議会での TPP 批准手続きに一抹の不安も残る。

また、最近のオバマ大統領が、ウォーレン上院議員に代表される反自由貿易的な姿勢の党内リベラル派や労働組合を強く批判するなど対立している様子からは、TPA 法案の審議・採決は昨秋の中間選挙の前には政治的に不可能であったことが分かる。TPP の交渉妥結には米国の TPA 復活が不可欠との認識はるか以前から交渉参加国の間で共有されていた。2012 年 12 月にニュージーランドで開かれた TPP 拡大交渉会合で 2013 年中の妥結目標が確認された時点でも、次の焦点は TPA 復活と指摘する声が多かった。しかし、米議会に超党派で TPA

法案が提出されたのは1年以上後の14年1月であり、同法案も同年11月の中間選挙前の審議は見送られ続けた。そうなったのも、TPA法案の審議が始まれば、オバマ大統領や政権と民主党リベラル派や労組トップとの対立が不可避だからであり、中間選挙前に党内対立を煽る選択はできなかったのである。

しかも、その中間選挙で民主党が大敗を喫して、共和党に上下両院の多数派を占められたからこそ、オバマ大統領にはTPA法案の成立への道が開けた面もある。仮に民主党が昨秋の中間選挙において上院の多数派を守っていたなら、オバマ大統領はTPP合意をレガシーづくりの対象には選ばなかつただろう。オバマ大統領がレガシーとしてTPP合意、そのためのTPAを求めるといっても、民主党の大勢がTPP反対派から賛成派に転換するとは思えないし、それが分かっているオバマ大統領が無理しなかつた可能性が高いからである。自由貿易とTPP推進派といえる共和党が上下両院を制したからこそ、オバマ大統領はレガシーづくりとしてTPP合意を目指すことが可能になったともいえよう。

5. TPP交渉は7月中に大筋合意で秋に参加国署名も、アジアの長期展望にも好影響

TPA法案の成立が確実になったことで、今後の注目はTPP交渉に移る。米国政府は8年ぶりに通商交渉の強力な権限を得たことで、TPP交渉を合意に導く影響力も備わった。交渉参加12カ国は、7月中に閣僚会合を開いて大筋合意への前進する可能性が高い。知的財産権の保護や農産物関税など早期の合意が難しそうな課題は残っているが、TPA法案の成立でモメンタムを得た米国政府が、これまで以上にリーダーシップを発揮して大筋合意に導く可能性が従来よりも高まったと考えられる。

6月12日にTPA法案の早期成立が危うくなった時点では、米国の2016年大統領選・議会選という日程から2016年に入ってからTPP交渉を続けることは困難との見方から、TPP交渉が失速する懸念が真剣に語られていた。大統領選・議会選から逆算すれば今年秋以降の年内に12カ国が署名して各国の批准手続きを進める必要がある。それには、7月中の大筋合意が欠かせないという見方に基づく悲観論だった。それから一転してTPA法案の成立が確実になった今、この見方が今後の現実的な見通しに変わる。

TPPという世界GDPの40%を占める12カ国が参加する巨大な経済連携協定の交渉妥結は、世界の通商交渉において90年代のウルグアイ・ラウンドとWTO設立以来の偉業となる。政権2期目に入って停滞が目立っていたオバマ大統領のアジア重視政策も、TPP交渉が妥結すれば一変して大きな前進となるし、世界で最高の成長地域であり続けるアジアにおいて米国が日本などTPP参加国と協調して、地域経済を主導する役割を担っていく可能性も大きく高まる。このままTPP交渉がまとまらず、アジアでは米国のプレゼンスが限定される場合でも、前述の中国の脅威が現実になる可能性は高くないと思われるが、TPPのあるアジアの方が、ないアジアよりもましである。TPA法案の成立により、TPP交渉妥結の可能性も高くなり、アジアの長期展望にもTPPがない場合に比べて、かなり明るくなったといえると思う。

以上／上原・今村

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。