

なるほど!

なっとく!

TPP つぼの壺



米国では 11 月に「中間選挙」が行われますが、TPP 交渉にはどのような影響があるのでしょうか。



米国では 2 年ごとに、上院議員（任期 6 年）の 1/3 議席ずつ、下院議員（任期 2 年）の全議席が改選される。特に、今年の選挙は、大統領任期（4 年）の半期（2 年）が経過した時点で行われるため、「中間選挙」と呼ばれているんじゃよ。

TPP のような条約は、議会で審議された上で発効することになるため、米国政府は議会の意向を踏まえて交渉を行っている。そのため、中間選挙の結果、議会の構図がどうなるかは、TPP 交渉に大きな影響を与えるのじゃ。

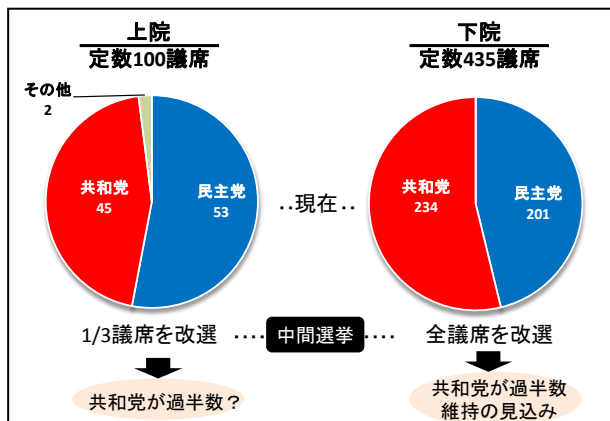
まずは、中間選挙の動向について説明するぞい。

1. 米国中間選挙の動向

本年 11 月 4 日に予定されている米国中間選挙では、上院の 3 分の 1（36 議席*）と下院全議席が改選対象となっています。

* 本来の改選対象は 33 議席だが、任期途中の辞任等による特別選挙が 3 議席（民主党 1 議席、共和党 2 議席）ある。

◇ 米国の連邦議会の構成



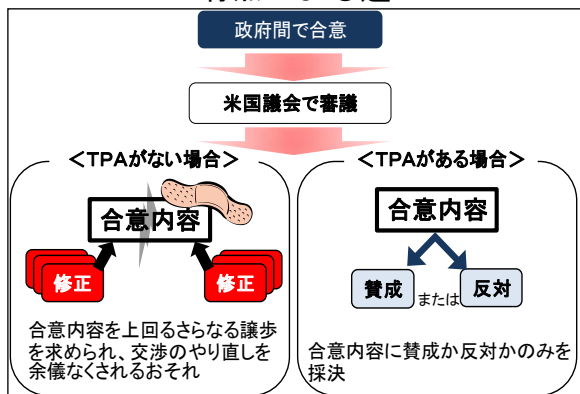
現在の米国議会は、民主党多数の上院と共和党多数の下院という「ねじれ」が発生している状態です。現時点の世論調査等によれば、下院は共和党が引き続き過半数を維持するとみられるなか、上院でも共和党側がやや優勢にあるとみられています。

共和党は、「TPA（貿易促進権限）が成立する前に合意された TPP は支持しない」との姿勢を明確にしていることから、中間選挙の結果は、TPA 法案の成立時期そして TPP 交渉全体の進捗にも影響を及ぼすものとみられています。

2. TPAの意義

米国憲法は、通商に関する権限（外国との商取引の規制や関税等の設置・徴収等の権利）を議会に与える一方、条約を締結する権限は大統領に与えています。このため議会と大統領との信頼関係が重要であり、実際上通商協定の内容が議会の意向に沿わない場合、議会から修正や再交渉を求められることとなります。

◇ TPAの有無による違い



つまり、米国の通商交渉の相手国からすれば、通商に関する権限が議会にあるということは、政府間で合意をしても議会の意向次第でさらなる譲歩を求められかねません。一方、米国政府にとっても、議会と一枚岩でなければ各国から足元を見られるおそれがあります。

こうした事態を避けるための仕組みが「TPA（貿易促進権限）」です。TPAは、TPPなどの通商協定について、議会が予め大統領に対し諸条件を設定する一方、その条件を満たす限り、議会は合意内容の修正を行わず一定期間内に賛否のみを決する（ファスト・トラック）などとする時限立法です。

つまり、TPAがない中でTPPに合意しても、再交渉を求められるリスクがあるということですね。



3. これまでのTPAに関する経過

現在のTPA法案の内容や仕組み等は、1974年に原形を見ることができますが、数度の修正や延長を経て、ブッシュ政権時代の2007年7月に失効しました。

議会では、北米自由貿易協定（NAFTA）以降、自由貿易に懐疑的な見方やTPAに慎重な動きがみられるようになりましたが、TPP交渉の進展を受け、2013年9月、オバマ政権は議会にTPAを求める意向を示しました。これを受け、2014年1月9日、通商政策を所管する上院財政委員会のボーカス委員長（当時）（民）、下院歳入委員会のキャンプ委員長（共）らが新たなTPA法案を提出しました。しかしながら次頁の表にあるとおり、議会からの十分な支持が得られていないほか、民主党の主要な支持基盤から強い反対の声が挙がっており、中間選挙を前に現在まで法案の審議すらされない状態が続いています。

◇ TPAをめぐる動き

	TPA成立に向けた動き
2013年 9月	・ <u>オバマ大統領は、TPAを議会に求める考えを表明。</u>
11月	・ <u>米国下院の半数近い民主・共和両党議員（民主党：全体の約3/4を占める151名、共和党：6名）が複数の書簡をオバマ大統領宛てに送付し、TPAに反対・慎重な立場を表明。</u>
2014年 1月	・ <u>通商政策を所管する上院財政委員会のポーカス委員長（当時）（民）、ハッチ同野党筆頭（共）、下院歳入委員会のキャンプ委員長（共）がTPA法案を提出。</u> ・ <u>ベイナー下院議長（共）は、下院民主党議員から少なくとも50票以上の賛成票を得られることが保証されなければ、TPA法案の本会議採決は行わないと主張。</u> ・ <u>民主党の主要支持基盤である労働組合、環境・消費者団体等550以上の組織は、オバマ大統領の一般教書演説の前日に、TPA法案への反対を求める書簡を全連邦議会議員宛てに送付。</u>
2月	・ <u>TPA法案の共同提出者の一人であるポーカス委員長が中国大使に転出し、同法案に対して慎重なワイデン議員が新たな委員長に就任。</u>
4月	・ <u>ワイデン上院財政委員長（民）は「透明性や議会の関与を高めた新たなTPA法案の策定作業に取り掛かる」と述べ、前委員長主導のTPA法案の出し直しを示唆。</u> ・ <u>レビン下院歳入委員会野党筆頭理事（民）は、議会はTPAを目指すのではなく直接TPP交渉に関与すべきと主張。</u>
7月	・ <u>17日、下院歳入委員会に属する共和党議員全23名が、「TPAが成立する前にTPP交渉が合意されるのであれば、TPPを支持しない」とする書簡をフロマン通商代表宛てに送付。</u>
9月	・ <u>ワイデン上院財政委員長（民）は、「TPA法案の審議に関する日程は（上院の実質トップである）リード上院院内総務の掌中にある」と発言。しかし、リード院内総務はレームダック・セッションにおける優先課題としてTPAを挙げず。</u>
11月	【中間選挙】

4. 中間選挙後のTPAの見通し

共和党は、民主党のオバマ政権に対して、自らの意向を反映させる観点からも、「大筋合意であっても、TPAが成立する前に合意されたTPPは支持しない」との姿勢を明確にしています。このため、もし共和党が上下両院を制することとなった場合、議会はまずTPAの成立に注力していくものと考えられます。

TPA法案の成立時期については、上院の実質トップであるリード院内総務（民）がレームダック・セッション¹における優先課題として挙げておらず、2015年からの新たな議会以降に持ち越されるとの見方が強まっています。ただし、仮に共和党が上下両院を制したとしても、上院でどの程度過半数を上回るかによって、提出済みのTPA法案の微調整となるのか、それとも大幅に修正されるのか、今後の見通しが明らかになってくるとみられています。

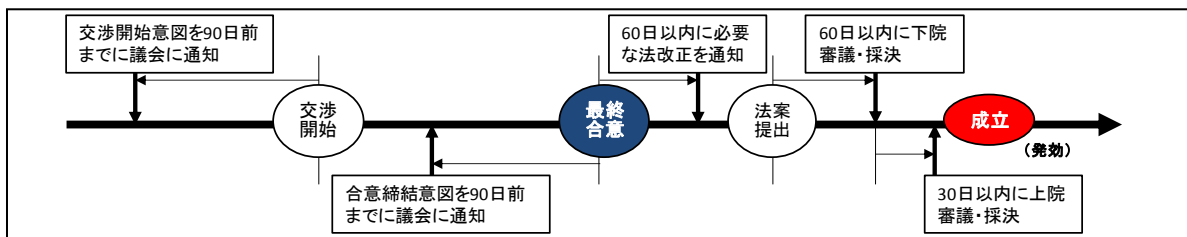
¹ 日本の選挙制度と異なり、中間選挙で落選した議員も、翌年1月に新たな議会が招集されるまでは、議員資格を保持する仕組みとなっている。この期間を「レームダック・セッション」と呼んでいる。

なお、2016年の大統領選に向けた攻防が激しさを増すなかで、TPAが政争の具とされ、その成立時期が後ろ倒しになっていくのではないかとの見方もあります。

いずれにしても、現在のところ中間選挙まで議会は休会中で、オバマ大統領が一定の成果を目指すとしている11月までにTPAが成立する見込みはほとんどないことから、そこで何らかの「合意」をしたとしても、約束が反故にされるリスクは払拭できないこととなります。

なお、現行のTPA法案では大統領に対して、一定期間前までに議会へ合意意図の通知を行うよう求めているなど、TPAが成立したとしても、実質合意から最終合意に達するまでには一定の日数が必要となります。

◇ 現行のTPA法案が設立した場合の米国の通知・協議プロセス



※ Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014 より作成。

5. 再交渉のリスクを抱えながら迎える閣僚会合

9月以降、フロマン通商代表は、甘利TPP担当大臣、豪州のロブ貿易・投資大臣、メキシコの経済大臣等と相次いで会談しました。会談後、ロブ大臣は、「年末までに合意の基本となるもの(basics of agreement)を取りまとめることができるかもしれない。その時は近く、まさに政治的意志の問題」と述べ、年内基本合意の可能性を示唆しました。

一方、NZのグローサー貿易大臣は米国の中間選挙の影響やTPAの欠如等を理由に年内合意は困難との見方を示しているように、TPAがない中で何らかの合意をしたとしても、最終的に米国が議会から修正を求められる可能性は拭いきれません。

今月25～27日には、シドニーで閣僚会合が開催されます。豪州政府は「年末までの基本合意を目指し交渉を進展させる」旨を表明していますが、各国はこうした再交渉のリスクを抱えたまま、閣僚会合に臨むこととなります。



9月26日の安倍総理と米国バイデン副大統領の会談では、「TPA交渉の早期妥結に向け柔軟性を持って努力していくこと」が確認されました。TPAがないなかで、日本が合意を急ぐのではないかと心配です。

そうじゃのう。日本は、「TPAがないなかで合意した場合も再交渉には応じない」という姿勢を示しているのじゃが、それを担保するものは何もないんじゃよ。あくまでも国会決議の実現を前提に、粘り強い交渉を行うことが肝要ということじゃな。

