

ファスト・トラック審議を歪めた 下院決議とその含意

滝井 光夫 *Mitsuo Takii*

桜美林大学経済・経営学系 教授

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

米国の下院本会議は4月10日、決議案を可決し、コロンビアとの自由貿易協定を批准するための審議手順を突然変更した。これによって同協定がいつ批准されるのか全くわからなくなったが、ペローシ下院議長（民主党）が決議によってファスト・トラック・ルールを変更するという前例のない挙に出たのは、ブッシュ政権が議会側との協議も了解もなく実施法案を下院に提出したからである。1974年通商法で定めたファスト・トラック・ルールでは、実施法案は議会と綿密な協議を経て提出されることになっているから、政権側の行動も前代未聞であった。下院の行動は米国の朝野から非難されたが、下院の本意は政権側から貿易調整援助法などで何とか譲歩を勝ち取り、協定批准に繋げる戦略をとったものと解すべきであり、一方的な下院批判は妥当ではない。もし下院民主党が批准に反対するのであれば、政権が提案した実施法案をそのまま審議に付し、否決させる方法を選択していたであろう。本論では、決議可決の道を選択した下院民主党の意図を解明し、米国・コロンビアFTAの批准の行方を検討する。

はじめに

下院本会議は今年（2008年）4月

10日、米国・コロンビア自由貿易協定実施法案（H.R.5724）に対してファスト・トラックに基づく審議手続の一部を適用しないとの決議案

(H.Res.1092) を賛成 224 票、反対 195 票で可決した。条約の批准手続に相当する実施法案の審議ルールが議会の決議によって変更されたのは、1974 年通商法によってファスト・トラック権限が実施された 1975 年 1 月以来初めてのことである。

なぜ下院はこうした前代未聞の挙に出たのか。この問題を解明しながら、コロンビアとの自由貿易協定の先行きなどについて検討してみよう。

なお、コロンビアとの自由貿易協定 (FTA) は、正式にはペルーの場合と同じように貿易促進協定 (TPA, Trade Promotion Agreement) という。

1. 下院決議 1092 の提案と可決

ブッシュ政権は 4 月 8 日、米国・コロンビア自由貿易協定の実施法案 (H.R.5724) を下院に提出した。政府には法案提出権はないため、政府の要請を受けて実施法案を提出したのは下院のホイヤー民主党院内総務とポーナー共和党院内総務である。

法案提出に先立つ 4 月 3 日、ペローシ下院議長と上院側で法案審議を担当するポーカス上院財政委員長

(ともに民主党) は、両院の多数を占める民主党の同意を得ずに実施法案を提出しないようホワイトハウスに要請していたが、民主党の意向は無視された (Inside U.S. Trade [以下 Inside と略] April 4, 2008 p.1)。

議会と対決するかのような政府の行動に対して、下院は直ちに行動を起こし、実施法案提出の翌 9 日、ペローシ下院議長の指揮により下院規則委員会のマクガバン筆頭委員 (民主党) が決議案 (H.Res.1092) を同委員会に提案した。決議案は、実施法案に対してファスト・トラックによる審議手続きの一部、決議案の表現では「1974 年通商法第 151 条 (e)

(1) 項および (f) (1) 項」を適用しないよう求めたものである。

決議案は規則委員会で直ちに審議に付され 9 対 3 で可決された。賛成した 9 人は規則委員会のスローター委員長および民主党委員の全員、反対は共和党委員全員 (ディアス・バラスト委員は欠席) で、完全な党派別の票決結果となった。

翌 10 日決議案は下院本会議に回付され、約 2 時間の審議 (注 1) の後可決された。票決結果は賛成 224

(民主党 218、共和党 6)、反対 195 (同 10、185)、賛否表明なし 1 (タナー民主党議員)、投票せず 12 (民主党、共和党各 6) であった。(Congressional Record, April 10, 2008, pp.H2177-2190、以下 CR と略)。

この結果、1974 年通商法第 151 条の (e) (1) 項および (f) (1) 項がコロンビア FTA 実施法案(H.R.5724)には適用されないこととなり、下院における実施法案の審議は、改めて下院が審議再開の手続きをとるまで「中断」されることになった。

では、1974 年通商法第 151 条 (米国法典 19 USC Sec.2191、Sec.2191 の標題は「非関税障壁に関する通商協定実施法案および共産諸国との商業協定承認決議」) の (e) (1) 項と (f)

(1) 項は何を規定しているのか (注 2)。当該条文をウェブサイト Thomas (The Library of Congress、<http://thomas.loc.gov/>) から検索すると次のような規定であることがわかる。なお条文中には、実施法案の後に「または承認決議」と書かれているが、下記ではこれを省略し、一部を判りやすく簡略に表記した。

(e) 委員会および本会議における審議期間

(1) (2) 項に規定される場合を除き、実施法案が提出された議会のいずれかの院の委員会が法案提出後 45 日経過しても結論を出さない場合には当該委員会は自動的にその後の法案審議から解かれ、適宜議事日程が決められる。法案の最終的な可決のための投票は、法案が付託された委員会が結論を出してから 15 日以内、または当該委員会が法案審議から解かれてから 15 日以内に行われる。一方の院が実施法案を可決する前に、同じ実施法案を他の院から受理した場合には、(A) 当該の院の審議手続きは他の院から実施法案が受理されなかった場合と同様とする。しかし (B) 最終的な可決のための投票は他の院の実施法案に対して実施する。

(2) 上記 (1) の規定は上院における歳入に係る実施法案には適用しない (以下、略)。

(f) 下院本会議における審議

(1) 実施法案審議のために提出される下院における動議は特別に承認

され、討議は認められない。動議に対する修正は認められず、また動議の賛否に係る投票を再審議するよう動議として提案することも認められない。

米・コロンビア FTA 実施法案の審議をファスト・トラック・ルールから外すために、なぜ (e) (1) 項と (f) (1) 項を不適用としたのか、決議案の審議を記録した上記 CR には具体的な説明が見当たらない。しかし、推察するところまず (f) (1) 項を適用外とすることによって下院決議 1092 の提案と審議を行う道を開き、合わせて (e) (1) 項を実施法案に適用しないことを求める動議を可決することによって、実施法案に関する下院委員会の審議期間を 45 日、下院本会議の審議期間を 15 日と定めたファスト・トラック規定の適用を停止し、実施法案の採決期限を無期延期にしたものと考えられる。

2. 下院決議案提出の要因

米・コロンビア FTA は 2004 年 5 月からアンデス 3 カ国(コロンビア、

ペルーおよびエクアドル) との交渉が開始され、途中から国別の交渉に切り替えられてコロンビアとの FTA 交渉は 2006 年 2 月終結した。その後 2007 年 5 月、交渉中ないし未実施の協定に労働と環境に関するより厳しい条項を盛り込むことで議会民主党とブッシュ政権との間に合意が成立し、2007 年 7 月、この合意に基づいてコロンビアとの FTA 協定は改定された(次頁の表参照)。

このように協定は下院の意向を取り込んで改定されたと考えられる。しかし、ペローシ下院議長率いる下院はブッシュ政権提案の実施法案に対して電光石火の早業で前述の決議案を可決し、実施法案の審議を封じるという前例のない挙に出た。その最大の要因は、下院民主党が依然としてコロンビアの労働情勢が改善されていないと判断しているにもかかわらず、ブッシュ政権が FTA 実施法案について十分な協議を行わず、民主党幹部の了解を得ないまま法案を提出したことにある。

ファスト・トラック規定に従えば、協定締結から実施法案提出までの期間に議会と政府は模擬的立法手続き

米国・コロンビア自由貿易協定の経緯

2006年 2月 27日	協定交渉終結
8月 24日	ブッシュ政権、上下両院に協定締結の意図を表明
11月 22日	協定締結
2007年 5月 10日	ブッシュ政権と民主党幹部、未実施の自由貿易協定により高度の労働・環境条項を追加することで超党派の合意に到達
6月 14日	コロンビア議会、協定を承認
6月 27日	下院、米国市場に輸入される事実上すべてのコロンビア産品に対する一方的な無税措置の延長を決定（賛成 365 人）
6月 28日	協定を改定し、より高度な労働・環境条項を追加
7月 2日	民主党幹部、声明を発表し、コロンビアにおける暴力と刑事免責の減少を具体的に示す証拠の提出を要求
10月 3日	Barry McCaffrey 退役将軍、コロンビアにおける進捗状況報告を発表
10月 30日	コロンビア議会、米国の 5 月 10 日付け超党派合意に基づく協定の修正を承認
11月 27日	ジョージタウン大学戦略国際研究センター(CSIS)、コロンビアにおける進捗状況報告を発表
2008年 2月	下院は発声投票、上院は全会一致で事実上すべてのコロンビア産品に対する無税措置を延長
2007年 8月-2008年 4月	ブッシュ政権、協定に関して上下両院議員と 400 回以上コンタクト、400 人以上の議員をコロンビア視察旅行に招待（これまでに 55 人が参加）

(出所) USTRのウェブサイトにある “Dates You Need To Know”(2008年4月)をそのまま翻訳した。

(mock legislative process) によって綿密な調整を重ねて実施法案を作成することになっている(滝井、2007、33 頁)。しかし、ブッシュ政権はコロンビア FTA について 400 回以上の「コンタクト」を議員と持ち、408 人以上の議員に政府主催のコロンビア視察旅行への参加を呼びかけたが

(実際に参加したのは 4 月初旬時点で 55 人、上記の表参照)、FTA 実施法案の調整には力を注がなかった。ブッシュ政権が重視したのは議会との調整よりも、現政権下での協定の実施であった。このためブッシュ政権がコロンビア FTA 実施法案を 4 月 8 日に下院に提出したのは、大統領

選挙を11月4日に控えて、議会の実質的な審議が9月末に終るという日程を考慮したからである。ファスト・トラックが規定した最大限の審議日数は下院60日、上院30日の合計90日(暦日ではなく議会開会日で計算)であり、この日程を確保するためには4月8日が実施法案提出の限界であったといわれる(Inside, April 4, p.17-18, May 9, p.15)。

政府は4月4日、ライス國務長官、ポールソン財務長官、シェイファー農務長官、グティエレス商務長官、チャオ労働長官およびシュワブ USTR 代表の6閣僚連名でペロシ下院議長宛に書簡を送り、これまでの政府の努力と協定実施の意義を説明している(Inside, April 11, pp.5-6)。書簡では、政府は下院議長が主張する3つの目標、つまり①対ペルー FTA の超党派の実施(注3)、②充実した労働調整援助(TAA)改革法の制定、③コロンビアにおける労働者への暴力と刑事免訴問題の進展、のそれぞれについて努力し、成果を挙げてきたと説明し、麻薬テロリストとますます攻撃的なベネズエラ・チャベス大統領の挑戦を受けているコ

ロンビアの現状を考えれば、FTA 協定の批准によって米国は同盟国に明確なメッセージを送ることができる」と述べている。

3. 民主党側の懸念と要求

AFL-CIO を中心として労組はコロンビア FTA に強く反対しているが、民主党の最大の懸念は、コロンビアの労働組合員を狙った暴力行為である。米政府は前述のペロシ議長宛書簡で、2002年のウリベ大統領就任以降2007年までに、労働組合員に対する殺人事件は79%減少し、検察要員と関係予算も増強され、4万5,000以上の準軍事組織員およびゲリラを解散させたと述べている。しかし、4月に発表された下院歳入委員会の報告書(Inside, April 25, pp.10-11)は、コロンビア政府の努力は不十分で、右翼準軍事組織による攻撃で2007年は39人の労組員が殺されるなど同国は依然として労組員にとって最も危険な国であることに変わりはないと述べている。

ニューヨーク・タイムズは4月12日付の社説で、事態は改善に向って

おり、事態が完全な状態になるまで待つというのでは誤ったシグナルを送ることになると民主党の対応を批判している。

貿易調整援助 (TAA) 法の改革ももうひとつの対立点である。いまや民主党にとって TAA の拡充は FTA 実施の前提条件だとペローシ下院議長は強調している。また上院のボークス財政委員長は、TAA はコロンビアとの FTA を成立させる必要条件であるが、十分条件ではないとしながらも、「大胆な TAA 法に大統領の署名を得ることが私の目標であり、それが実現すればコロンビア FTA 協定に関するわれわれの立場はずっとよくなる。TAA なしでは FTA の展望は開けない」(Inside, April 4, p.2) と述べている。

これに対してシュワブ USTR 代表は、議会は TAA の重要性を指摘はするが下院の誰と交渉したらよいのか議長ははっきりさせないから交渉のしようがないと民主党を非難する (Inside, May 9, p.16)。ブッシュ大統領は昨年下院で成立した TAA 法に拒否権を発動する意向だが、上院における調整も停滞したままで (Inside,

June 27, p.2)、下院決議成立以降、TAA 法一本化に向けた調整はほとんど成果を挙げていない。しかも民主党は、FTA 審議の前に TAA の調整を済ませよと主張するのに対して、政府は FTA 実施で民主党と合意できれば TAA を協議する方針と述べているから、調整は容易ではない。しかも、民主党の要求は TAA にとどまらず景気対策の要求にも広がっている。

4. 下院決議可決に対する非難

4月10日の下院決議可決に対して、米国の朝野を挙げて批判や非難が高まった。1年前にはこの協定の批准に反対したニューヨーク・タイムズも前述のとおり民主党の対応を批判した。ウォールストリート・ジャーナルは4月15日の社説で、現役を退いた民主党政権および議会の著名人35人が協定を成立させるよう求める書簡を議会に送ったことを取り上げ、「彼らは投票もしないし、チームスターズの怒りに直面することも無いが、協定が批准されなければ、議会がどれほど大きな損害を与える

か、この書簡は物語っている」と書いている。

ピーターソン研究所 (IIE) のバーグステン所長も研究所の Policy Brief 2008 年 5 月号に「世界貿易の危機」とやや大げさな題の巻頭論文で下院決議の成立を非難している。

バーグステンは「下院決議は米国の通商政策に大穴を開け、世界の貿易システムに過去数十年で最大の脅威を与えよう。通商交渉相手国としての米国の信任は瞬時に破壊された。すぐに撤回しなければ、米国の経済と外交政策はともに厳しい打撃を受けるであろう」と書いている (注 4)。

このように下院の行動はリベラル派からも非難されているが、公然とペロージ非難を続けているのはブッシュ大統領である。例えば、4 月 14 日の記者会見で大統領は「ペロージ議長が採決日を決めない限り、協定は死んだも同然だ。コロンビアのような同盟国をコケにする (stiff) のは国益に反する」と述べたが、ペロージ議長は同日の記者会見で大統領と同じ言葉を使って「ブッシュ政権は誤った経済政策で米国労働者をコケにしている」と言い返している

(Inside, April 18, p.20)。同じような大統領の議長非難は 4 月 22 日の北米 3 カ国首脳会談でもなされている (Inside, April 25, p.2)。11 月の選挙を前にして、両者の対立は救いようのない状態に陥っているようにみえる (注 6)。

5. ペロージ下院議長の真意

下院議長が決議案 1092 を可決し、コロンビアとの FTA 審議にファスト・トラック手続の適用を停止した真意はどこにあったのか。筆者が改めて関連資料を読み込んで得た結論は、議長は決してコロンビアとの FTA を葬り去ることを目指したのではないということである。

もし議長にコロンビアとの FTA を葬る意図があれば、わざわざ決議案を審議に付すような面倒なことはせず、ブッシュ政権が作成した実施法案をそのまま下院歳入委員会等の関連委員会、次いで本会議に掛ければよいはずである。下院決議案の票決結果 (賛成 224 対反対 195) が示しているように、実施法案が審議に付されれば、否決されることは間違

いない。決議案審議の前から、ブッシュ政権が議会と調整せずに実施法案を提出すれば、成立の見込みはないとレビン歳入委員会貿易小委員長などが語っている (Inside, April 4, p.18)。労組側も最終的には採決の可能性が残る今回の決議案の可決よりも、提出された実施法案を早々と審議にかけて否決した方が好ましかったと述べている (Inside, April 11, p.17)。

議長が実施法案を審議に付して否決する道を選ばなかったのは、コロンビアとの FTA 実施の可能性を残し、そのためにブッシュ政権からコロンビアの労組問題や TAA で譲歩を勝ち取ることを目指していたと判断される。

下院議長は決議案可決後、「これによって本年中に実施法案の票決が行われれないということではない」と再三述べ、ファスト・トラック規定の適用停止の意味を誤解しないよう求めている (Inside, April 11, p.1, April 18, p.21)。

さらにペロージ議長は、下院決議案可決前に、キャロリーナ・バルコ駐米コロンビア大使に電話を掛け、

決議案の可決にコロンビアを侮辱する意図があるわけではなく、これは FTA 協定の実施法案が否決されるのを回避するために取った措置であると連絡している (Inside, April 18, p.21)。

議会が決議案の可決という前例のない手段に訴えたのは、政権側が議会との協議なしに実施法案を提出するという前代未聞の挙に出た (Inside, April 11, p.4) ためであり、ペロージ下院議長の真意は実施法案の否決を回避することにあつたと理解するのが妥当であろう。法案審議の生死を握る下院議長が、より強硬な手段に訴えて大統領の責任を追及しようとするなら、2002 年貿易促進権限法の 2105 条 (b) 項に基づくファスト・トラックの撤回という方法をとることができたはずである。ファスト・トラックの撤回は、下院または上院の一方が、大統領が議会に通知または協議しないことを理由にファスト・トラック手続きの撤回を決議し、その後 60 日以内に他の院がこれに同調した場合に実現する (滝井、2007、34 頁)。

6. 協定批准の見通し

バーグステンがなぜ前述のように厳しい下院非難を行ったのか理解に苦しむが、コロンビアにおける労組員に対する暴力行為や貿易調整援助法案が進展のないまま推移していけば、コロンビアとの FTA の批准は絶望的になり、バーグステンの「米国の貿易政策の信頼性は議会によって覆された」という非難も間違っていなかったことになる。しかし、現時点でもその判断は早すぎる。

ペローシ下院議長は決議案が可決された後、繰り返し大統領選挙が終わった後のレイムダック会期に実施法案の採決を行う意向を明らかにしているが、余命いくばくもなくなったブッシュ政権に功名を与えるような議決に民主党は反対を強めるかもしれない。しかし、必要なのはペルーとの協定批准で実現したような党利党略を離れた超党派の行動である。

レイムダック会期に時間的に批准手続を行う余裕があるのかどうか疑問の声も多いが、批准を実現するためには、TAA 問題で議会と政府との間に合意が成立することが最大の要

件となる。事態は予断を許さない状況だが、批准実現のためには、米国貿易のための緊急委員会 (ECAT) や全米外国貿易協議会 (NFTC) が主張するように、政府と議会がともに袋小路を抜け出す努力を倍加するしか方法はない (Inside, April 11, p.17、注 5)。

共和党側が主張するように、労働問題や貿易調整援助問題はあるものの、コロンビア産品がほぼ無税で米国市場に輸入されるのに対して、米国製品の 80% および農産物のすべてが同様の待遇をコロンビアで享受できない現状を是正することの重要性も否定はできない。また、中南米における米国の同盟国との関係を強化するためにも、コロンビアとの FTA 批准は必須である。

過去 30 年間、何回か危機に遭遇しながらも、どうにか継続されてきたのが米国独特のファスト・トラック・システムである。通商協定の批准のためこれまで積み上げてきた議会と政府との信頼関係を修復することが何よりも重要であろう。

万一 2008 年中に、つまり現在の 110 議会第 2 会期中に実施法案の審

議が行われなかった場合、来年の議会で実施法案の審議が可能なのだろうか。

2008年4月10日に可決された下院の決議によって実施法案の審議期限がなくなっているわけだからこれも可能のように思われるが、110議会が終了するとすべての法案が廃案になるため、継続審議は不可能とも考えられる。また、ファスト・トラック手続きに基づく実施法案の提出は1回に限られている（*Inside, April 11, p.3*）ため、来年再度提出することは不可能という見解もある。さらに、ファスト・トラックによらずに通常の法案審議であれば審議は可能、ファスト・トラックに類似した手続きを編み出すことも可能、あるいは上院が決議すればファスト・トラック・ルールによる審議が可能、などいろいろな可能性が指摘されている。しかし、これらはいずれも前例がないだけに、法的に検証されているわけではない（*Inside, April 11, pp.3-4*）。2008年中に結論がでなければすべてが未踏の世界に突入してしまう。コロンビアとのFTAを巡る混迷は批准待ちとなっている韓国、パナマ

とのFTAにも影響がないわけではない。

〔注〕

1. 下院本会議が開かれた2008年4月10日付の *Congressional Record* を見ると、規則委員会のスローター委員長（民主党）とドライバー共和党筆頭委員が進行役を務め、自己の主張を述べるとともに、決議に賛成の議員14人、反対の議員15人および賛否を表明しなかった1人がそれぞれの主張を述べ、その後採決が行われた。下院本会議の審議は正午から始まり、1時47分に終わっている。
2. ファスト・トラック権限は2002年貿易促進権限法によって更新されたが、1974年通商法第151条の(e)(1)項および(f)(1)項は2002年貿易促進権限法には規定されていない。このため、これらの条項は制定時から1974年通商法に付帯していたものと思われる。
3. 米国・ペルーFTA（正式名称はコロンビアの場合と同じくTPA（貿易促進協定）である）の実施法案は2007年12月圧倒的多数の超党派の賛成で可決された。
4. バグステンはこの論文のほかに、7月初旬“US Trade Policy Credibility Undercut by Congress”と題して話をして

いる。質疑応答の形式をとっているその内容は <http://www.petersoninstitute.org> で聞くことができる。

5. 下院決議案 1092 に賛否表明を行わず、“present”とのみ答えたタナー議員（民主党、テネシー州選出）も ECAT などと同じように一方を非難するのでは解決はできないとして、政府、議会両者の解決に向けた努力を求めている（CR H2188）。
6. ブッシュ政権内ではシュワブ USTR 代表が厳しいペロシ下院議長非難を展開している。同代表が5月6日ピーターソン研究所で行った演説は Inside, May 9, pp.15-16 参照。

〔参考文献〕

- Bergsten, C. Fred, World Trade at Risk, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, May 2008.
- Congressional Record, H2177- 2190, April 10, 2008.
- Inside U.S. Trade-An exclusive weekly report on major government and industry trade action, Inside U.S. Trade, Washington, D.C.
- 滝井光夫「大統領の通商交渉権限と連邦議会」『季刊国際貿易と投資 No.69』（財）国際貿易投資研究所、2007年9月。