

# 米国の TPP 参加交渉と貿易関連問題

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

## 要約

オバマ政権は超党派的な支持を得て、意欲的に TPP 交渉を進めている。今年中に行われる 5 回の交渉を経て、11 月の APEC ホノルル会議で合意に達する計画だが、成功すれば TPP はオバマ政権にとって記念碑的な FTA となる。P4 の原協定に米国の価値観を反映した新たな内容を盛り込み、FTAAP に向う基盤ができるからである。また批准が大幅に遅れている韓国、パナマ、コロンビアとの FTA 協定は自動車分野での合意、労働者の権利保護の確立で法案提出の条件が整い、ようやく批准も近づいてきた。しかし、労働者に対する貿易調整支援制度、途上国に対する一般特惠制度は共和党との対立で失効し、復活の目途も立っていない。オバマ政権の貿易政策はすべてが順調に進展しているわけではない。

## 1. 進展しない通商課題

オバマ政権は就任以来、大不況からの脱却、医療保険、金融制度の改革など歴史に残る実績を積み上げているが、通商面での具体的な成果は

乏しい。これは一般に国民の関心が低い通商課題が、多大なエネルギーと時間を要するより喫緊の課題の犠牲になったことによる。加えて、2010 年 11 月の中間選挙における民主党の歴史的敗北がオバマ政権の通商政策の遂行を阻んでいる。

その結果が、60年代、70年代から続けてきた労働者のための貿易調整支援および途上国に対する特惠供与の停止であり、さらに、ブッシュ政権が締結した米韓自由貿易協定、コロンビアおよびパナマとの貿易促進協定が協定署名から4年以上経つのにまだ批准されていないという事態である。

本論では、これら2つの問題と併せて、オバマ政権が並々ならぬ意欲をもって進めているTPP（環太平洋経済連携協定）交渉を検討する。

## 2. 貿易調整支援の失効

貿易調整支援（TAA, Trade Adjustment Assistance）は、貿易障壁を低減する連邦政府の政策によって輸入が急増し、その結果、主に製造業に従事していた失業者や影響を被った企業を支援する制度である。ケネディ大統領提案の1962年通商拡大法によって創設され、1974年通商法で現行制度が確立された。これによって受給が認定された労働者には州政府から現金、職業訓練、求職および転居手当などが支給され、連邦

政府は州政府にそのための予算を配賦している。

その後、2002年通商法の貿易調整支援改革法によって、NAFTA（北米自由貿易協定）を対象にした支援措置が従来のTAAプログラムに統合された。また支援の対象は、雇用主が生産拠点を米国のFTA（自由貿易協定）締結相手国または特惠供与対象国に移転したことによって生じた失業者にも広げられ、また農畜産物生産者に対する支援も創設された<sup>1</sup>。

さらに2009年米国再建再投資法（ARRA）のなかの貿易グローバリゼーション調整支援法（TGAAA, PL111-5, SEC.1800）によって、連邦および州、地方政府を含むサービス産業労働者も支援の対象となり、医療保険料の税額控除率が従来の65%から80%に引き上げられた。また支援の期間が52週から78週に26週延長され、TAAの歳出総額の上限も2億2000万ドルから5億7500万ドルに増額される<sup>2</sup>など、経済危機対策としてTAAの役割が強化された。

TGAAAもARRAの他の条項と同様に有効期間は2年間で2010年末に

期限切れとなるため、同年末、延長法案が可決された。しかし、なぜか USTR の報告書<sup>3</sup>には「TGAAA は 2011 年 2 月 12 日で失効した」と書かれている。僅か 2 カ月半だけの延長というのは不可解だが、説明はない。

調べてみると、どうやら法案作成過程におけるミスがあったようだ。ミスと指摘されているのは次の点である。つまり、TGAAA 延長法案では「TGAAA を 2 月 12 日まで 6 週間延長するが、もし議会が 2 月 13 日までに行動を起こさなかった場合には、TGAAA は元の TAA の内容に戻される」とすべきところを、「もし」以下が延長法案に書かれていなかった<sup>4</sup>。このため TGAAA が 2 月 12 日まで 6 週間延長された後は、TGAAA だけでなく、TAA そのものが失効してしまったという訳である。

どうしてこんな単純な見落としが罷り通ってしまったのか理解に苦しむが、バイナー下院議長（共和党）が労働者に向って「お気の毒にも外国の不正貿易で職を失ったら、自分で問題を解決するしかない（just pull yourselves by your Chinese-made

bootstraps）」と嫌みたっぷりに語っている<sup>5</sup>のを読むと、これは共和党の陰謀ではなかろうかとも思えてくる。

一方、TAA 失効後にキャンプ（共和党）下院歳入委員長は「米韓、コロンビア、ペルーの 3 つの貿易協定を 2011 年 7 月 1 日までに成立させなければ、TAA も途上国に対する特惠供与も失効したままになる」と述べている<sup>6</sup>。民主党が推進する TAA と特惠供与に共和党は抵抗し、共和党が推進する貿易協定に民主党が待ったをかけているというのがいまの図式だから、両党の調整は困難を極める。そこには、TAA 廃止を主張するヘリテージ財団が「2009 年第 3 四半期時点で、輸入急増や生産拠点の海外移転が大規模レイオフ（対象者 50 人以上、期間 30 日以上）の原因となったのは全体の 1% にすぎない<sup>7</sup>」といった実証的な議論はほとんどみられない。

いずれにせよ、1962 年以来半世紀、米国が自由貿易政策を推進するために欠くことができない労働者への支援措置が党派間の争いで途切れてしまったことは、歴史的事件である。

### 3. GSP など特惠供与の停止

米国の途上国に対する特惠供与は、①一般特惠関税制度（GSP）、②アフリカ成長機会法（AGOA）、③アンデス特惠貿易法（ATPA）、④カリブ海諸国経済復興法（CBERA）および米・カリブ海諸国連携法（CBTPA）（両者を合わせてカリブ海諸国援助構想（CBI）と呼ぶ）、および⑤ハイチ特惠の5つの措置で構成されている。

このうち AGOA の有効期限は2015年9月30日、CBI とハイチ特惠はともに2020年9月30日<sup>8</sup>だが、期限の延長ができなかった GSP は2010年12月31日、アンデス特惠貿易法（ATPA）は2011年2月12日、それぞれ失効した。2011年4月初め、カーク USTR 代表はクリントン国務長官と連名でバイナー下院議長に書簡を送り、TAA、GSP、ATPA（後述）の重要性を説いて早期の復活を要請したほか、USTR は再三議会に制度の復活を求めている。また、HR622、HR913、S308 などの復活法案が提出されているが、現在のところ審議はまったく行われていない。

失効した2つの特惠措置のうち、GSP は1974年通商法によって1976年1月1日から実施され、11回延長されてきた。今回 GSP 延長法案が成立しなかったのは党派的なものではないようだが、延長に反対したセッションズ上院議員（アラバマ州選出、共和党）の主張が紹介されている。これによると、同議員は地元の寝袋メーカーのためバングラデシュを対象国から外すように要求したが、国際貿易委員会（ITC）が認めなかったため、延長法案に反対したという<sup>9</sup>。

ATPA は1991年、ボリビア、コロンビア、エクアドルおよびペルーが麻薬を撲滅し、経済発展を図るため、米国が一部輸入品に無税輸入を認めたもので、2002年には繊維製品も対象となった。4カ国のうちボリビアは2008年12月対象から除外され、ペルーとの貿易促進協定が2009年2月発効したため、対象国は現在、貿易促進協定が未発効のコロンビア（後述）とエクアドルの2カ国だけである。

ATPA は2001年にも失効したが、この時は間もなく復活した。しかし今回はTAAと同様に、2010年末の

表 1 米国の制度別の特惠輸入

単位:億ドル

年	2001	2005	2008	2009	2010		
					輸入額	シェア %	増加倍率 2010/2001
特惠輸入総額	333	831	1100	605	785	100.0	2.4
一般特惠関税制度(GSP)	157	267	317	203	226	28.8	1.4
アフリカ成長機会法(AGOA)	76	327	564	281	387	49.3	5.1
アンデス特惠貿易法(ATPA)	17	135	172	97	144	18.3	8.5
カリブ海諸国援助構想(CBI)	83	122	47	24	29	3.7	0.3

(資料) Congressional Research Service, Trade Preferences: Economic Issues and Policy, Feb. 24, 2011, p.10 より筆者作成。

期限が僅か6週間延長されただけで2011年2月12日に失効してしまっ  
た。TAAとATPAは、ともにOmnibus  
Trade Act of 2010 (PL111-344)によ  
って期限が延長されたが、なぜか期  
限は中途半端な2月12日となってい  
る。

なお、これら5つの特惠措置によ  
る米国の2010年の消費輸入額(財の  
み)は前年比29.7%増の785億ドル、  
総輸入額の4.1%を占め、途上国の輸  
出拡大に大きく貢献している。

米国の特惠輸入の半分を占める  
AGOAは2000年に実施され、サブ  
サハラ38カ国を対象として、GSP  
適用外の加工食品、繊維、はきもの  
など1800品目に無税輸入を認めて  
いる。上記38カ国からの総輸入の約

94%(2010年)はAGOAによる輸  
入である。

一方、ハイチ特惠は、「連携促進に  
よるハイチ半球機会法」(2007年制  
定のHOPE I、2008年制定のHOPE  
II)および「ハイチ経済牽引計画法」  
(HELP)の二つの法律で構成される。  
HELPは対米輸出拡大によってハイ  
チ大地震(2010年1月)からの復興  
を図るため、カーク代表のイニシア  
ティブにより同年5月に制定され、  
HOPEの期限延長と無税輸入の対象  
を繊維製品にも拡大している。

#### 4. 批准待ちの3つの貿易協定

オバマ大統領は一般教書で毎年、  
韓国、パナマおよびコロンビアとの

貿易関係を強化し、貿易協定を追求すると述べているが（言及する国の順番はいつもこのとおり）、協定の批准は依然として実現されていない。協定が締結されたのは一番古いコロンビアが4年半前の2006年11月、パナマは2007年6月、韓国は2007年6月である。協定が批准されていないのは、民主党がブッシュ政権の締結した協定内容に反対し、修正などを求めているからである。

民主党の不満は、米韓 FTA では両国間の自動車貿易の不均衡と韓国の牛肉検疫問題、パナマとの協定ではパナマの労働問題と税制の不透明性、コロンビアとの協定ではコロンビアの労働問題にある。しかし、こうした問題もようやく解決の目途がつかはじめた。

米韓 FTA の自動車部分の修正交渉は、2010年11月ソウルで開かれたG20における米韓首脳会談後進展し、12月3日決着した。この交渉で、米国は関税撤廃スケジュールの引き延ばし、韓国車に対する特別セーフガードの導入、韓国の安全基準や排ガス基準など非関税障壁の削減を獲得し、自動車業界や UAW も交渉結

果を支持している。牛肉については、自動車のような修正交渉はなかったが、2003年12月のBSE発生に伴う米国産牛肉の輸入禁止当時と比べると、韓国の輸入規制は実質的に緩和され、米畜産業界もその恩恵を受けているという<sup>10</sup>。このため、批准審議では多くの反対票が出るとしても、批准はほぼ確実にピーターソン国際経済研究所のジェフリー・ショットはみている<sup>11</sup>。

なお、最近では議会にケソン工業団地における不当な労働条件を理由に米韓 FTA に反対する動きがでていいる。協定本文では、ケソン生産品の原産地認定は協定発効1年後に検討会合が開かれることになっているが<sup>12</sup>、オバマ大統領は機先を制して、4月18日行政命令を出し、「直接、間接の北朝鮮からの物品、サービス、技術輸入は禁止する」と宣言した。

また、FTAの一部の条項が原因で米韓の重要な二国間関係に影響が出るのは好ましくないとのクリントン国務長官の意向、さらには2011年7月1日の発効が確実にされる韓国・EU間のFTAに米国は後れをとるわけにはいかないといった主張も、米

韓 FTA の批准を後押ししている。

パナマとコロンビアとの FTA も 2010 年秋から批准に向けた動きが出てきた（協定の正式名称はともに Trade Promotion Agreement だが、内容は FTA と同じであるため、以下 FTA とする）。

民主党側が批判していたパナマの労働法については、2009 年から一連の法整備が進み、下請け労働者の権利保護、使用者による労組介入の規制、スト規制の明確化、輸出加工区における労働者の保護などが明確化された。また、税制の透明性を強化する問題については、2010 年 11 月に米国との租税情報交換協定が締結され（2011 年 4 月 18 日発効<sup>13</sup>）、ほぼ問題は解決された。

パナマは中南米では最も経済成長率が高く、2007 年から始まったパナマ運河の拡張工事に米業界の関心が高い。しかもパナマは 2010 年 5 月 14 日、カナダとの FTA に調印し、EU・中米 FTA（2011 年 3 月 22 日調印）にも参加している。キャンプ下院歳入委員長は「批准が遅れば遅れるほど、米国の失うものは増える」と述べ<sup>14</sup>、オバマ政権に早期の批准

を迫っている。

コロンビアとの FTA もネックは労働問題である。カーク代表は 2011 年 2 月 8 日の下院歳入委員会で「オバマ大統領からパナマおよびコロンビアの問題解決を急ぐよう指示された」と述べているが、大統領の指示を受けて USTR は直ちに関係省庁の代表からなるミッションをコロンビアに送り、帰国後は議会、利害関係者との協議を続けている。ボーカス上院財政委員長も 2 月 19 日からコロンビアとブラジルを訪問して同国政府と協議を行い、3 月 9 日には公聴会を開催している。

この結果、4 月 7 日、サピロ USTR 次席代表と駐米シルバ大使との間で「コロンビアにおける労働者の権利保護に関する行動計画」が調印された。この行動計画には、労働者の権利を守る労働省の新設、480 名の労働監督官の採用、刑法の改革、実行計画案の米政府との刷合わせ、行動計画の進展に関する両国政府による定期点検など詳細な改革計画とその実行期限が書かれている。ウリベ大統領に代わって 2010 年 8 月に就任したサントス大統領は「民主的繁栄」

を目指して改革を進めているが、ようやく民主党側が納得できる改革が保証され、FTA 批准の基盤が整った。

またコロンビアは周辺国以外では 2008 年 11 月にカナダと FTA を締結し、韓国とも FTA 交渉を進めている。パナマの場合と同じように、早くしないと他国に出し抜かれるとの心配が米国内に高まっている。

なお、FTA 交渉でパナマおよびコロンビアの労働問題などが焦点になったのは、FTA 締結国間の労働条件を調和させることが単に競争条件の平準化のためだけではなく、FTA 締結相手国に労働コストを引き下げる「底辺への競争」が起こるのを阻止するためにも必要である。こうした認識は、一般に共和党よりも民主党の方がはるかに強く、これがパナマやコロンビアに労働法制の改革を迫った背景となった。民主党が粘り強く両国の制度改革を求め、ようやくこれを実現させたことは、今後の米国の FTA 交渉の方向性を示している<sup>15</sup>。

## 5. TPP を重視するオバマ政権

貿易調整支援と特惠供与の失効、さらに FTA 批准の遅れの半面、オバマ政権が超党派的支持を得て意欲的に推進しているのが TPP (Trans-Pacific Partnership) 協定である。

TPP は、表 2 に示したように、2001 年に発効したニュージーランド・シンガポール経済緊密化協定をベースに結成され、ブルネイとチリを加えた 4 カ国 (P4) 間で 2006 年に協定が発効した。米国は 2008 年初頭から TPP への参加を決定し、議会および関係業界などと緊密な協議を続けるなかで、同年 3 月、TPP 諸国と金融サービスおよび投資ルールの策定交渉に参加した<sup>16</sup>。その半年後、任期終了まで 4 カ月を切ったブッシュ大統領は TPP への参加交渉を開始する方針を議会に表明したが、具体的な交渉はオバマ政権によって開始された。

TPP の創設 4 カ国は新たに加盟する米国、オーストラリア、ペルーおよびベトナムの 4 カ国との第 1 回交渉を 2009 年 3 月に計画したが、発足間もないオバマ政権は通商政策が未



表 2 TPP の拡大と米国の加盟交渉状況

2001年	
1月1日	ニュージーランド(NZ)・シンガポール経済緊密化パートナーシップ協定(ANZSCEP)発効(現在も有効、ANZSCEPがTPPの基になっている)
2002年	
11月	メキシコ、ロスカボスで開催されたAPEC首脳会議でチリ大統領およびNZ、シンガポールの両首相がP3 CEP*結成のための交渉を開始。ブルネイは創立メンバーとして参加
2005年	
6月3日	韓国濟州島におけるAPEC貿易大臣会合でブルネイ、チリ、NZ、シンガポール、交渉を成功裏に完了、同時に拘束力のある環境協力協定および労働協力了解覚書を締結
7月18日	シンガポール、NZ、チリの3か国、NZのウエリントンでTPP協定に調印、ブルネイは8月2日調印**
2006年	
5月28日	NZ、シンガポールとのTPP協定発効(ブルネイとは7月12日、チリとは11月8日発効)
2008年	
3月	TPP諸国、金融サービスおよび投資規定の策定交渉を開始、米国もこの交渉に参加
9月22日	ブッシュ大統領、TPP参加のためTPP4か国との包括的交渉開始の意図を議会に通告。その後、オーストラリア(豪、11月20日)、ペルーおよびベトナムの3か国がTPP加盟を表明
12月30日	ブッシュ大統領、TPP参加予定の豪、ペルー、ベトナムとの交渉開始の意図を議会に通告
2009年	
2月	米国、通商政策をレビューするため、3月開催予定の第1回TPP加盟交渉の延期を要請
3月10日	米下院の超党派45議員が連名でオバマ大統領にTPP交渉の推進を求める書簡を发出。その代表のひとりブレディ下院歳入委員会貿易小委員長(テキサス州選出、共和党)
11月14日	オバマ大統領、東京での講演で「米国は広範な締約国が参加し、21世紀の貿易合意に相応しい高い基準を備えた地域合意を形成すると目標をもってTPP諸国に関与していく」と発言
11月14日	カーク通商代表、シンガポールで大統領の発言を称賛し、同政策の主要目標を詳述。帰国後、上下両院の関係委員会委員長等にブリーフィング。同時にワイゼル代表補等が上院財政委員会、下院歳入委員会、上下両院農業委員会の各スタッフ、下院APECコーカスと意見交換
	12月に入って大統領貿易諮問委員会、労働諮問委員会の委員長、州政府諮問委員に説明
12月14日	カーク通商代表、ペロシ下院議長およびバード院内総務宛に書簡を送り、TPPに参加するための交渉を開始するとオバマ大統領の意図を議会に通告
12月16日	米、TPP交渉に関する意見募集を官報に掲載(提出期限2010年1月25日)
2010年	
1月	ワイゼル通商代表補等、TPP加盟7か国の交渉担当者と協定内容、準備作業等について協議
	引き続き、議会関係委員会と協議を継続
3月15-19日	第1回交渉(メルボルン)。米、豪、ペルーおよびベトナムの新規加盟4か国が初めて交渉に参加。8か国で交渉の枠組み、24の作業部会のうち原産地規則、農業、工業製品、貿易の技術的障壁、知的財産権、衛生植物検疫、サービス、政府調達、環境、労働、法的制度的事項、能力構築、金融サービス、電気通信、投資、競争政策、分野横断的事項などを交渉
3月25日	米、TPP交渉に関連する環境問題についての意見募集を官報に掲載(提出期限6月1日)
6月5日	札幌でのAPEC貿易大臣会合でTPP8か国、第2回交渉の方針、加盟国の拡大等につき協議
6月14-18日	第2回交渉(サンフランシスコ)。各作業部会で交渉継続、第2回交渉からTPPの利害関係者も招へいし、交渉の経過等を報告し、意見交換。今回は米国の25団体が参加
10月5日	TPP加盟国、マレーシアのTPP参加要請を承認。カーク通商代表、議会に同国との交渉を通告
10月7-9日	第3回交渉(ブルネイ)。マレーシアを含む9か国、全24作業部会で交渉継続、規則の統一、競争促進、サプライチェーン開発、中小企業の貿易促進等のクロスカutting問題も協議開始、各国の利害関係団体も参加

10月20日	米、マレーシアのTPP参加に関する意見募集を官報に掲載(提出期限11月10日)
12月6-8日	第4回交渉(NZオークランド)。交渉継続、100以上の各国の利害関係団体、NGOおよび学 界も参加し交渉担当者との意見交換会などを開催
2011年	
2月14-18日	第5回交渉(チリ・サンチャゴ)。1月の関税オファーを基に交渉。サービス、投資、政府調 達に関するイニシアルオファーの交換を第6回交渉前に行うことで合意、3月に原産地規 則案の交換で合意
3月24-4月1日	第6回交渉(シンガポール)。上記3分野および品目別原産地規則のイニシアルオファーを 検討
6月20-24日	米国など、工業品、衛生植物検疫、貿易の技術的障壁、環境等の条文テキストを提出 第7回交渉(ベトナム)。このあと11月までに2回の交渉を行い、決着を目指す
11月12-13日	APECホノルル首脳会議開催

(注) TPP(Trans-Pacific Partnership) は環太平洋戦略経済連携協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership) あるいはP4 とも呼ばれるが、すべて TPPとした。\*Pacific Three Closer Economic Partnership、\*\* ブルネイのサービスおよび政府調達協定は2009年7月発効。

(資料) 米USTRのホームページ、The Trans-Pacific Partnership Agreement (Congressional Research Service, November 1, 2010)、New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Tradeのホームページをもとに筆者作成。

確定のため、交渉の延期を要請した<sup>17</sup>。オバマ政権が TPP に参加する方針を発表したのは、APEC シンガポール首脳会議の途次、東京で行ったサントリーホールでの講演である。1 ヶ月後の 12 月 14 日、オバマ大統領は TPP に参加するための交渉を開始するとの意図を議会に通告し、2010 年 3 月、メルボルンでの第 1 回交渉に臨んだ。その後、マレーシアが 2010 年 10 月に加わり、9 ヶ国で加盟交渉が進められている。

2011 年 6 月のベトナムでの交渉が 7 回目となるが、USTR の報告書は「2011 年中にあと 2 回の交渉を行い、迅速な締結に向って重要な進展を遂げる」<sup>18</sup> としている。これは、2011 年 11 月の APEC ホノルル首脳会議で

の合意を目指すものと解されている。

TPP は成立すれば、米国にとって記念碑的な FTA になる。その理由は次の 2 点にある。

第 1 に、TPP が「高度な 21 世紀の貿易協定」を目指し、第 2 に「TPP がアジア太平洋の新たな地域経済統合の枠組みとして発展していく可能性<sup>19</sup>」を目指しているからである。

オバマ政権は TPP を定義付ける際、常に “a high-standard, 21st century trade agreement” という表現を使っているが、その意味するところは、知財権、競争政策、さらに労働、環境など、これまで米国が締結してきた FTA のすべての構成要素を TPP 協定の本体に収め、なおかつ WTO ルールを先取りし、米国の価値観を反映

した協定内容にしようとしていることにある。

TPP 交渉は 24 の作業部会で行われているが、電気通信、電子商取引、能力開発 (trade capacity building)、既存の FTA と TPP との関係、さらに米国がこれまでの FTA 協定では取り組んだことのないサプライチェーン開発、中小企業の貿易促進、規則の統一性、開発の促進といった横断的課題 (cross-cutting issues) も協議している。こうした項目は P4 の 20 カ条からなる協定にはみられないから、米国が新たに持ち込んだ項目である。

こうした 21 世紀型と銘打つ「高度な」協定に開発途上のベトナムはどう対応するか。ベトナムは米国と通商協定を締結しているが (2001 年 12 月発効)、TPP 協定はそれよりも遥かに高度なものとなる。同様に、マレーシアの対応も注目される。米国は 2006 年 5 月からマレーシアと FTA 交渉を開始したが、プミプトラ企業家育成策と対立する政府調達、外資系企業に厳しい参入制限を課すサービス貿易問題で暗礁に乗り上げ、交渉は 2008 年に中断した。

なお、TPP は例外を設けず、協定発効と同時に関税撤廃が求められる<sup>20</sup>と言われるが、これは事実と反する。P4 で即時に関税を撤廃したのはシンガポールだけで、ブルネイとニュージーランドの関税撤廃時期は 2015 年、チリは 2017 年、発効時点の自由化率もチリは 89%、ブルネイは 92%である<sup>21</sup>。

次に、第 2 点の TPP が APEC 全域をカバーするという方向は米国の将来構想である。ブッシュ大統領が 2006 年 11 月、APEC ハノイ会議でアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) 構想を提案し、その 2 年後に TPP への参加を表明したのは、TPP を FTAAP 実現への突破口としたからであり、その構想をオバマ政権は引き継いでいる。

東アジアを包含する地域協定には、2005 年 4 月中国が提案した東アジア自由貿易圏構想 (ASEAN+3)、日本が 2007 年 6 月に提案した東アジア包括的経済連携構想 (ASEAN+6) があるが、いずれも米国抜きの FTA 構想である。米国が成長著しいアジアの地域統合構想から外されている苛立ちについて、米国政府は次のように

述べている。「いまやアジア太平洋地域には 180 件を超える地域貿易協定が実施され、さらに実施直前の協定が 20 件超、交渉中のものが約 70 件もある<sup>22</sup>」にもかかわらず、「米国はこれらに加わっていない<sup>23</sup>」。

TPP に米国が参加し、TPP が徐々に加盟国を増やしていけば、より FTAAP に近づくことができる。加盟国拡大のためには協定の水準を下げればよいが、そうした方針をとらないのが TPP であり、加盟国を増やすために米国は他国に加盟を強制しない。あくまで加盟は TPP のルールを認める各国の自主的な判断と TPP 加盟国による当該国に対する加盟の承認によって行われる<sup>24</sup>。

米国がアジア太平洋地域を重視するのは、米国が求めるグローバルな不均衡是正とそのための米国の輸出および雇用の拡大にある。世界経済の安定化のためには、外需依存国は内需を高め、内需依存国は外需への依存を高めてグローバルな不均衡を是正する。このため米国は 2010 年に国家輸出構想 (NEI) を発表し、2015 年までに輸出を倍増するという目標の達成に努めている。同時に、輸出

は雇用を拡大する。米政府は、10 億ドルの商品輸出は 6000 人、10 億ドルのサービス輸出は 4500 人の雇用を生み<sup>25</sup>。商品輸出によって生み出される雇用の賃金は国内平均に比べ 18% も高いとする。

ハワイの東西センターによれば、アジアはすでに米国の輸出雇用の 27% を占め、アジア向け輸出によって生み出された雇用は 2002-6 年に 12% も拡大した。しかし、米国が東アジアの地域貿易協定に加わらなければ、米国の輸出は年間 250 億ドル減少するとみられている<sup>26</sup>。

なお、安全保障の観点から TPP の意義を指摘する議論もある。インド洋から日本海に至る「不安定な弧」では、国防予算の縮小によって米国の抑止力の低下が予想されるが、これは経済・貿易促進のための TPP の形成と二国間、多国間の安全保障上の取極めの拡大によって補完される。TPP は単なる経済問題ではないという議論は公に語られてはいないが、関係者には周知の議論だといわれる<sup>27</sup>。

## 6. 協定の批准と貿易促進権限法

韓国、パナマおよびコロンビアとの FTA は大統領の通商交渉権限を定めた 2002 年超党派貿易促進権限法（いわゆるファスト・トラック権限）が失効する 2007 年 7 月以前に締結されたため、議会における批准手続きは同法に従って行われる<sup>28</sup>。

3 つの FTA のうち前 2 者は協定締結後、批准のための実施法案がまだ議会に提出されたことがないため、法案が提出されれば、下院では 60 日、上院では 30 日の期間内で審議しなければならない。審議では FTA 協定に対する修正は許されず、賛否いずれかの単純多数決によって批准か否かが採決される。提案した実施法案が否決されれば、長年の交渉努力が無に帰してしまうため、政府と議会は綿密な協議を重ねて実施法案を作成する（これを模擬的立法手続きという）。韓国、パナマおよびコロンビアとの FTA 協定の内容に対して民主党から異議が出され、協定の再交渉が行われたのは、議会で批准を成功させる前段階の作業であった。USTR は 4 月中旬、米韓 FTA につい

ては模擬的立法手続きを開始できると議会側に通告しているから、実施法案の議会提出もそう遠いことではないと考えられる。

一方、コロンビアとの FTA 実施法案は、2008 年 4 月、共和党が民主党との模擬的立法手続きを行わずに議会に提出したため、民主党がファスト・トラックに基づく審議手続きの一部を適用しないと議案を可決して、批准審議を撤回したことがある<sup>29</sup>。このため、今回は米コロンビア実施法案がどのような手続きを経て議会に再提出されるのか、興味深い。

もうひとつの問題は、貿易促進権限法がいつ復活されるかである。前述のとおり、貿易促進権限法は失効しているため、議会から大統領に通商交渉権限が与えられていないなかで、TPP 交渉が進められている。

オバマ政権は議会との協議を絶えず綿密に進め、議会の意向を十分に考慮して交渉を進めている。これは貿易促進権限法の意図することに忠実に従うものだが、同法が失効したままで、最終的に締結した TPP 協定を議会で批准する、つまり TPP 実施法案を議会審議に付すことは不可能

である。

貿易促進権限法の更新は、常に党派間の利害対立を激化させるため、安易に法案を議会に提出するわけにはいかないが、TPP 交渉開始の意図を議会に通告しながら、交渉が法的根拠なしに進められている状況は前例がない。カーク代表は8、9年前、上院選に出馬して落選したことがあるが、その時貿易促進権限法の制定に反対したという経緯があり、これが法案提出にも影響しているのではないかという話を米国の弁護士から聞いた<sup>30</sup>。

なお、上述のように USTR は議会と綿密な協議を続けながら TPP 交渉を進めているが、TPP の利害関係者 (stakeholders) との関係も重視している。

表2にみられるように、第2回交渉以降、USTR は利害関係者を交渉が行われている都市に招き、交渉の経過を参加者に説明し、政府と意見交換を行う場を設けている。参加する利害関係者は企業、農業団体、労働団体、NGO、環境団体、学界など多様で、第2回交渉では AFL-CIO、パブリック・シティズン、シエラク

ラブなども参加した。

1999年のシアトルで WTO 閣僚会議がこれら組織の行動によって妨害されたことを考えると、TPP に賭ける米政府の意欲がうかがえる。また、貿易関係でみた TPP と全米各州の関係の紹介、USTR による各地での講演会など TPP Outreach Program と銘打った多様な広報活動も展開されている。こうした米政府の取り組みは、これまでの FTA 交渉では見られなかった新しい試みである。

#### 〔注〕

- 1 米国下院歳入委員会編、福島栄一監訳『米国通商関連法概説』ジェトロ、2005年。
- 2 PL111-5, Feb.17, 2009, Sec. 1800~1899L., The Heritage Foundation WebMemo, published on February 4, 2011.
- 3 USTR, 2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the US on the Trade Agreement Program, March 1, 2011.
- 4 [http://www.mlive.com/jobs/index.ssf/2011/02/trade\\_adjustment\\_assistant\\_program\\_to\\_ex.html](http://www.mlive.com/jobs/index.ssf/2011/02/trade_adjustment_assistant_program_to_ex.html), なお、この記事は Inside U.S.

- Trade を引用し書かれている。  
mlive.com はミシガン州の地方ニュース。
- 5 afl-cionowblog news  
(<http://blog.aflcio.org/2011/02/14>)
  - 6 <http://thehill.com/blogs/on-the-money/1005-trade/144319>
  - 7 <http://www.heritage.org/Research/Reports/2011/02/Congress-Should-Allow-Trade-Adjustment-Assistance-to-Expire>
  - 8 Congressional Research Service, Trade Preferences:Economic Issues and Policy Options, Feb. 24, 2011.
  - 9 The New York Times, Feb. 28, 2011. Sessions 上院議員のホームページにも 2010 年 12 月 17 日付で上院での発言が掲載されている。なお、GSP の期限延長は Omnibus Trade Act of 2010 のベースとなった HR6517 の下院可決法案には掲載されているが、成立した HR6517 (PL111-344) には掲載されていない。どのような経緯があって法案審議の過程で GSP の延長が落されたのかよくわからない。
  - 10 Jeffrey J. Schott, Congress and the KORUS FTA, The Korea Times, Nov.8, 2010.
  - 11 Peterson Perspectives, Interviews on Current Topics, recorded April 7, 2011.
  - 12 ジェトロ『韓米 FTA を読む』2008 年、48 ページ。
  - 13 USTR のホームページ、The U.S.-Panama Trade Agreement
  - 14 Trade Deal With Panama Clears Hurdles Over Taxes, NYT April 19, 2011.
  - 15 労働、人権など非貿易的関心事項が米国の貿易政策に浸透してきた状況については、小山久美子「米国貿易政策史研究における社会史的視点の重要性」(『アメリカ研究』第 45 号、2011 年 3 月、177-186 ページ参照。
  - 16 USTR, 2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report of the President of the US on the Trade Agreement Program, Feb. 27, 2009, p.127. 金融・投資ルールの策定交渉に米国が参加したのは TPP 側の要請であったと思われるが、その背景等については上記報告書には書かれていない。
  - 17 NZ Ministry of Foreign Affairs & Trade Home Page, Understanding the TPP-the path to expansion. TPP の設立、交渉の経緯については、このニュージーランド外交通商省の HP が一番詳細に記述され非常に有益である。
  - 18 注 3 の 5 ページ。

- 19 内閣官房「包括的経済連携に関する検討状況」平成 22 年 10 月 27 日、6 ページ。
- 20 例えば、田代洋一「TPP 批判の政治経済学」（農文協編『TPP 反対の大義』、農山漁村文化協会、2010 年 12 月、21 ページ）、中野剛志『TPP 亡国論』集英社新書、2011 年 3 月、24 ページ。
- 21 石川幸一「環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）の概要と意義」（国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』2010 年秋、No.81。
- 22 注 3 と同じ、4 ページ。
- 23 カーク代表のペロシ下院議長およびバード院内総務宛の 2009 年 12 月 14 日付の書簡。
- 24 注 20 の資料などで、米国は TPP に日本を巻き込もうとしている、日本が参加すれば TPP は事実上の日米 FTA になる、アジアは欧米の草刈り場となるとの記述がみられるが、これらの記述は妥当ではない。
- 25 注 3 と同じ、1 ページ。
- 26 USTR Fact Sheet: Trans-Pacific Partnership.
- 27 筆者が 2011 年 3 月 3 日ニューヨークで Peter Ennis (Weekly Toyo Keizai) 氏から聴取。同氏の <http://dispatchjapan.com> 参照。
- 28 貿易促進権限については拙稿「大統領の通商交渉権限と連邦議会」（本誌、2007 年秋号、No.69）を参照。
- 29 この経緯の詳細は、拙稿「ファスト・トラック審議を歪めた下院決議とその含意」（本誌、2008 年秋号、No.73）を参照。
- 30 ニューヨークの Pillsbury Winthrop Shaw Pittman LLP の Elizabeth Moran 弁護士から 2011 年 3 月 2 日聴取。