

多様な農業の共存に向けて



# 国際農業・食料レター



2015年 **9** 月 (No. 181)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

## 米国TPA法の成立とTPP交渉に影響を与える米国議会の圧力

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記  
インターネットホームページをご覧ください。



＜「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：JA全中 農政部 WTO・EPA対策課  
〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 JAビル ☎ 03-6665-6071＞  
インターネット・ホームページ：<http://www.zenchu-ja.or.jp/food/title/foodletter>

# 米国 T P A 法の成立と T P P 交渉に影響を与える米国議会の圧力

## 1. はじめに

2015年7月末のハワイ T P P 閣僚会合は、交渉妥結に不可欠な米国の T P A 法の成立（6月29日）を受け、合意への期待が高まるなかで開催されたものの、大筋合意に至らず閉幕した。甘利 T P P 担当大臣は、閣僚会合後の自身のメールマガジンで「米国が見せる執拗ともいえる粘り腰が今回に限っては見られず、あっさりと断念を決めてしまった」と評するなど、米国が何としても合意を目指そうとする姿勢に欠けていたと示唆した。

米国議会幹部は、T P A 法に定められた交渉目標に従って最善の合意を確保するよう改めて強調するなど、オバマ政権に安易な妥協を許さない姿勢を強める様相を呈している。T P A 法の成立過程でオバマ大統領の指導力低下が露呈するとともに、T P A 法に新たなファストトラック手続き（修正を認めない迅速な審議）の適用除外条項が規定されたことなどを念頭に、議会の関与はむしろ強化され、議会幹部の意向が米国政府の交渉姿勢により強く反映されていくと見ておく必要がある。

そこで本稿では、T P A 法の特徴や議会幹部の T P P 交渉に関する発言等から、今後の T P P 交渉における米国の交渉姿勢について考察したい。

## 2. T P A 法の成立とその特徴

### (1) 大統領と共和党の思惑が一致した T P A 法案の推進

2014年11月4日の中間選挙で大勝した共和党は、マコネル上院院内総務が選挙翌日のオバマ大統領との会談で「通商協定が（議会に）送付されることを切望している」と述べ、共和党主導の議会の成果とすることに意欲を示した。こうした思惑がオバマ大統領の T P P 交渉等を推進する立場と一致し、T P A 法案成立の機運が一気に高まることとなった。しかしながら、上院では共和党（100議席中の54議席）だけでは法案可決に実質的に必要な60票<sup>1</sup>に達していなかったほか、下院においても数十名の保守系共和党議員がオバマ大統領への権限付与に抵抗していたことから、両院ともに共和党のみでは法案可決が難しく、条件次第では賛成に転じる可能性のある一定数の民主党議員（以降、貿易推進派民主党議員）の協力を得る必要があった。

---

<sup>1</sup> 上院本会議では発言時間に制限が設けられていないため、反対議員は1人でも無制限に発言等を行い、審議を実質的に止めることが可能。しかし、全上院議員の5分の3（60票）以上の賛成を得て「討論終結動議」が可決されれば、討議時間などが制限され、採決に移ることとなる。

そのため、法案内容の調整は、通商を所管する委員会のハッチ上院財政委員長及びライアン下院歳入委員長（ともに共和党）に加え、貿易推進派民主党議員の代表格であるワイデン上院財政委員会筆頭理事（民主党）の三者が中心となり行われた。こうした超党派での調整を経て、2015年TPA法案は、4月に上下両院に提出された。ワイデン筆頭理事は「労働者の権利及び環境に関する基準が貿易協定の核になる」などと述べ、TPA法案に民主党側の優先事項が反映されたことを強調した。以降、激しい駆け引きと紆余曲折<sup>2</sup>を経て、最終的には両院を通過<sup>3</sup>し、6月29日にオバマ大統領の署名をもって成立をみた。

## (2) 2015年TPA法の特徴

2015年TPA法は、①交渉目標の設定、②大統領の議会に対する通知・協議、③これら①②に定められた要件を満たして提出された協定実施法案の迅速な議会審議（ファストトラック手続き）を基本的な考え方とし、加えて④ファストトラック手続きの適用を除外する新たな仕組みと、⑤通商協定の発効要件の導入などが特徴として挙げられる。いずれに関しても、審議されずに廃案となった2014年法案に比べ、民主党議員の主張を念頭に、議会の関与強化や透明性向上等に関して強化が図られている。（詳細は巻末の【2015年TPA法の主な特徴】参照）

2015年TPA法の特徴のうち、特に注目すべきは、TPA法の掲げている目標等を達成していないとして、上院または下院のどちらか一方の判断によりファストトラック手続きの適用を取りやめる仕組みが新設<sup>4</sup>されたことであろう。この規定により、米国政府は議会、特に両院の所管委員会幹部と緊密に協議を行いつつ、その意向を踏まえた交渉結果を勝ち取ってくるのが求められ、通商交渉への議会の関与は一段と強まることとなった。

また、相手国の協定遵守に関し、大統領から議会に対して通知がなされない限り、米国に関する限り協定を発効しないとする規定が導入されたことも留意すべき点である。報道では、米国はこの規定を活用して各国に協定内容の履行を迫ることができるとして、チリなどの一部の参加国や、各国の有識者等から懸念の声が挙がっている。

---

<sup>2</sup> 下院における審議では、オバマ大統領が議会を訪問し、下院民主党議員に法案可決を直接働きかけるという異例の対応を行ったものの、直後の投票で否決されるという一幕があり、オバマ大統領の指導力低下が露呈されることとなった。

<sup>3</sup> 票数は、いずれの院でも僅差となり、両院とも貿易推進派民主党議員の協力なくしては成立し得なかった。このため、現在の議会でTPPを批准しようとするならば、共和党に加えて貿易推進派民主党議員の関心事項の実現も鍵になると見られている。

<sup>4</sup> ファストトラック手続きを適用しない別の規定も存在するが、上院・下院双方の本会議での議決が必要とされている。

### 3. TPP交渉に影響を及ぼす米国議会の意向

#### (1) TPP交渉に関する共和・民主両党の関心分野

米国では、ほとんどの場合党議拘束がなく、各議員はそれぞれの地元有権者や支持基盤等の声を踏まえた態度をとる場合が多いことから、党全体の意向を一概に語ることは難しいが、議員が政府閣僚等に送付した書簡や発言の内容から、主な関心分野の傾向を類推することができる。

おおよその傾向として、【表1】に示すとおり、共和党は農業や知的財産権保護、民主党は労働・環境に関する基準・規制の強化や自動車などと色分けができ、輸出志向の農業団体やグローバル企業の支持を受ける共和党、労働組合（自動車労組は有力な組合の一つ）や環境・市民団体等の支持を受ける民主党という、それぞれの特徴が見て取れる。また、産業全体に影響する為替や、幅広い州で営まれている酪農については、党派をこえて関心が高いと見られている。

【表1 通商課題に関して書簡等で言及の多い主な分野】

共 和 党	民 主 党
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>農業</b> 農産物に関する各国の関税削減・撤廃、非関税障壁の削減・撤廃</li> <li>▶ <b>知的財産権</b> バイオ医薬品<sup>5</sup>のデータ保護期間<sup>6</sup>、特許権、著作権をはじめとする知的財産権の保護強化 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>労働・環境</b> 労働や環境に関する拘束力のある基準・規制の導入、国際基準の遵守</li> <li>▶ <b>自動車</b> 米国産自動車に関する外国の貿易障壁の撤廃、日本等からの輸入拡大による雇用喪失への懸念等</li> <li>▶ <b>人権の尊重</b> など</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>通貨・為替</b> 貿易を歪曲する不当な外国の為替操作に反対</li> <li>▶ <b>農業（乳製品）</b> カナダ・日本の乳製品市場のアクセス改善 など</li> </ul>	

<sup>5</sup> バイオ医薬品とは、一般的に、タンパク質や哺乳類細胞・ウイルス・バクテリアなどの生物によって生産される物質に由来する、多様で特異的な標的を持つ医薬品であり、多くの病気と幅広い患者集団へ最先端の治療を提供するものとされている（出典：日本製薬工業協会『バイオ医薬品』）。

<sup>6</sup> 新薬開発にかかる臨床試験などのデータが保護される期間。長期のデータ保護期間が設けられれば、先発医薬品メーカーの利益につながるため、それらの企業を多く抱える米国等は長期とするよう要求している。一方、その場合、そうしたデータを活用するジェネリック（後発）医薬品・バイオ後続品メーカーは、特許期間後も長期間独自にデータを作成する必要が生じ、膨大な手間とコストがかかることになり、ジェネリック医薬品の製造に影響がある。そのため、医療費の高騰を懸念する豪州・NZや、ジェネリック医薬品に頼る新興国は保護強化に反対している。

米国政府としては、こうした各党の関心事項を踏まえて交渉を行う必要があるが、とりわけ、両院の通商所管委員会幹部の意向に配慮することが肝要となる。これは、それら幹部は先述のファストトラック手続きの適用除外プロセスにおいて鍵となる役割を果たすことに加え、役職上、党内の様々な意見に配慮し、党指導部との調整も踏まえた立場をとると捉えることができるからである。合意後の批准プロセスを考えれば、米国政府にとって、これら幹部の立場を踏まえることは、貿易推進派民主党議員の意向への配慮と合わせて極めて重要となる。

## (2) ハワイ閣僚会合前の議会幹部の要求と交渉結果

2015年7月28～31日に米国・ハワイで開催された閣僚会合前、議会幹部は、乳製品をはじめとする市場の開放や、バイオ医薬品のデータ保護期間の米国並み水準での確保などのそれぞれの優先事項について、相次いで書簡の発出や発言等を行った。

【表2 閣僚会合前に議会幹部が強調した主な立場】

<p>乳製品の 市場アクセス</p>	<p>ライアン下院歳入委員長など21名の下院議員 (2015年7月15日付書簡)</p> <p>「乳製品に関する意味のある新たな市場アクセスが得られなければ、カナダのTPPへの参加を支持することは困難」</p> <p>ハッチ上院財政委員長・ワイデン筆頭理事 (2015年7月24日付書簡)</p> <p>「カナダが、TPP交渉参加国の野心の水準を満たし、乳製品を含む全ての残された農産物について重要かつ商業的に意味のある市場アクセスに関する決意を示せるかどうかは、最終的な協定に対する米国議会の評価に大きな影響を与える」</p>
<p>バイオ医薬品の データ保護期間 (知的財産)</p>	<p>ハッチ上院財政委員長 (2015年7月23日上院財政委員会ヒアリング)</p> <p>「バイオ医薬品に関する12年のデータ保護期間や、著作権及び商標に関する強力な保護などを含む(強力な知的財産に関する)標準がTPPに包含されるものと確信」</p>

TPP閣僚会合では、「実質的な進展を成し遂げ、環太平洋パートナーシップ交渉の妥結に向けた道筋をつけつつ、限られた数の残された課題の解決に向けた作業を継続する」(閣僚共同声明)とされたものの、大筋合意には至らなかった。合意断念の主な原因としては、①乳製品の市場アクセス、②バイオ医薬品のデータ保護期間、③自動車の原産地規則の3つの課題において隔たりを埋めることができなかったことが挙げられているが、①②については議会幹部が特に重要視している分野である【表3】。

【表 3 閣僚会合で残された主な難航課題】

<p>① 乳製品の市場アクセス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ カナダは、全ての交渉参加国を対象とした、生乳、バター、チーズ等を含む幅広い乳製品を包含する新たな関税割当枠を提案したと報道。</li> <li>➤ この関税割当枠は生乳換算ベースで、NZや豪州が輸出拡大を目指すバターやチーズ等よりも、生乳を輸出する国に有利な仕組み<sup>7</sup>とされており、NZは関税割当量及び仕組みに、米国は割当量に不満を示したとされている。</li> <li>➤ 他方、日本は、NZ、米国、豪州に対し、バターや脱脂粉乳の関税割当（低関税輸入枠）を生乳換算で計7万トン程度設ける提案を行ったとされているが、NZはそれを大きく上回る水準を要求し、拒否したと報道。</li> </ul>
<p>② バイオ医薬品のデータ保護期間（知的財産）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 米国が「12年」と主張する一方、他の多くの国が「5年以下」と主張し対立する構図。</li> <li>➤ 「データ保護期間で米国が仮に8年（等の妥協）をのむとすれば、市場アクセス交渉などで議会が納得するだけの大きな成果を得る必要がある」（米国経済団体幹部）等、米国の譲歩の可否は全体の釣り合い次第との見方もある。</li> </ul>
<p>③ 自動車の原産地規則</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 北米自由貿易協定（NAFTA）の恩恵を享受し、米国への自動車分野の輸出上位を占めるメキシコ及びカナダが、日米二国間で合意された原産地規則の扱いに反発し、対立が続いている模様。</li> <li>➤ 自動車の原産地比率<sup>8</sup>の水準は、メキシコ・カナダが62.5%、日本・米国が55%程度を主張しているほか、比率の算定方法<sup>9</sup>も議論の対象となっていると報道。</li> </ul>

これらの難航分野は、甘利大臣が「全体が決着して全部コンクリート（確定）するという仕組みになっている」と述べているように、互いにリンクしており、豪州やNZは、乳製品や砂糖などの市場アクセス分野と医薬品のデータ保護期間などをセットで交渉する姿勢を見せている<sup>10</sup>。ロブ豪州貿易・投資大臣は、事態打開には「米国が歩み寄りを見せさえすれば、そこ（次回閣僚会合の開催）に到達できる」と閣僚会合直後に発言し、米国の譲歩を求めた。

<sup>7</sup> 地理的条件から、TPP交渉参加国でカナダに生乳を輸出可能なのは実質的に米国のみ。

<sup>8</sup> 自動車本体と自動車部品の水準はそれぞれ分けて議論されており、メキシコ・カナダの部品業界は、異なる水準の設定を避けたい意向を示していると報じられている。

<sup>9</sup> NAFTAにおける自動車の原産地規則では、生産費（材料費を含む）、労務費及び間接費の合計とする「純費用方式」が採用されている。また、部品の調達先の記録等を要求するトレーシング方式を採用している。一方、NAFTA以外の自由貿易協定では、工場出荷価格（生産費、労務費、間接費及び利益）に関連輸送・保険費用・販売促進費等を加えた方式が採用されている。

<sup>10</sup> NZは「日本や米国、カナダなどが乳製品の大幅な市場開放を受け入れなければ、医薬品（のデータ保護期間）についても合意できない」との立場をとっていると報じられている。

### (3) 閣僚会合後の議会の反応と選挙を控え一層厳しくなる米国政府の立場

閣僚会合の結果を受け、上院財政委員会のハッチ委員長及びワイデン筆頭理事は、それぞれ「交渉相手国との最善の合意を確保するため、米国は強固な姿勢を貫くことが重要」などとする声明を相次いで発表し、拙速に合意するのではなく、議会の支持を得ることができる内容での妥結を目指すべきとの考えを改めて強調した。TPP交渉を見据え、TPA法の早期成立に奔走してきたこれらの幹部が、あえて早期妥結を求めず内容にこだわる理由の一つには、来年11月の大統領選・連邦議会選挙を見据え、有権者にアピールできる内容で交渉を妥結させなければならない事情があると思われる。

しかしながら、各国が国益をかけて最後の詰めを行っている現在のTPP交渉の状況を考えると、各国が米国の要求を一方向的に受け入れるとは考えにくく、米国側も何らかの譲歩を示さなければ合意は極めて難しいことも事実である。選挙が近づけば近づくほど議会側の妥協が困難になっていく中で、このままの膠着状態が長引けば、米国政府が議会から求められる合意のハードルはますます高くなり、その立場は一層厳しくなっていくものと考えられる。

## 4. おわりに

ハワイ閣僚会合においては、複数国の閣僚が日程を延長してでも大筋合意を目指していたなかで、議長役の米国はあっさりと閣僚会合の閉幕を宣言したと伝えられている。このような米国の決断には、議会幹部の関心が極めて高い残された課題について、議会との協議を経ずに独断でカードを切ることは難しいという事情が影響していたと見られている。

米国議会は、「一部のTPP参加国は、農業市場の開放に向けた我々の努力に抵抗している。日本やカナダのようなTPP交渉相手国が、我々の輸出品に対する市場を開放しようとしなければ、最終的な協定が議会の十分な支持を得ることは決してない」、「(バイオ医薬品に関する12年のデータ保護期間が確保されなければ) 支持する可能性は極めて低い」(ハッチ委員長) など、合意に向けて各国の譲歩が不可欠との立場をとっている。

TPP交渉は、「複雑な連立方程式」とも形容されるように、各国の多様な利害が交錯する交渉であり、難航の原因は米国だけに帰結されるわけではない。そのため、現状の袋小路から抜け出すためには、それぞれの国の歩み寄りが必要であることは事実である。しかしながら、交渉が行き詰まっている大きな原因が、議会からの要求で身動きが取れなくなっている米国政府にあることを考えれば、各国が一方向的に譲歩を迫られるのは極めて理不尽であると言わざるを得ない。我が国としては、米国政府を介した米国議会の主張を安易に受け入れる理由は全くなく、自らの国会決議の遵守を最優先とする徹底した姿勢で粘り強く交渉を行っていくことが求められる。

以上

## 【参考 2015年TPA法の主な特徴】

### 1. 交渉目標の設定

- ▶ 議会は、全般的な交渉目標、主要な通商交渉目標及び優先事項を規定。大統領が実施する通商交渉は、これらの目標や優先事項に合致する必要。

#### 【主要な交渉目標（抜粋）】

- ✓ 物品貿易：関税及び非関税障壁の削減・撤廃等による、米国の物品輸出にかかる市場機会の拡大
- ✓ 農業貿易：米国が輸出する農産物について、米国市場において海外からの輸出品に対して与えられているものと実質的に同等の競争機会を、外国市場においても確保
- ✓ 知的財産：十分かつ効果的な知的財産権の保護のさらなる促進、貿易協定が医薬品の革新を支え、医薬品へのアクセスを促進することを確保
- ✓ 労働・環境：通商協定の相手国は、国際的に承認されている基本的な労働基準（労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ）及び共通の多国間の環境取決めの約束を批准・実施<sup>11</sup>

など、合計21項目<sup>12</sup>

### 2. 政府から議会に対する通知・協議等

- ▶ 議会に対する交渉開始や署名の意図等の通知や、議会との協議などを規定。

時期	条文	内容
交渉開始90日前	第5条 (a)(1)(A)	大統領は交渉開始の意図を議会に通知
交渉開始30日前	第5条 (a)(1)(D)	下院歳入委員会及び上院財政委員会と協議の上、国民が閲覧し得る米国通商代表部のウェブサイト交渉目標に関する詳細かつ包括的な概要等を公表
交渉開始の通知前後	第5条 (a)(1)(B)	下院歳入委員会、上院財政委員会、その他関係委員会、上院・下院の議会アドバイザー・グループと協議
	第5条 (a)(1)(C)	上院・下院の議会アドバイザー・グループの過半数の要請に基づく会合を開催
	第7条 (b)(2)	実施中のTPP交渉等について下院歳入委員会・上院財政委員会及び上院・下院の議会アドバイザー・グループと協議
法施行後できるだけ速やかに	第7条 (b)(1)	実施中のTPP交渉等の交渉目標等を議会に通知
交渉開始前又は法施行後できるだけ速やかに	第5条 (a)(2)(B)	米国通商代表は、センシティブ農産物 <sup>13</sup> の更なる関税削減が適切かどうかについて、下院歳入委員会及び農業委員会、上院財政委員会及び農業・栄養・林業委員会に協議

<sup>11</sup> いわゆる「2007年5月10日合意」を踏まえた内容。この合意は、当時の共和党ブッシュ政権と下院多数派の民主党ペロシ下院議長との間で合意されたもので、労働、環境、知的財産、投資、政府調達に関し、米国が今後締結するFTAに盛り込むべき内容が示されている。

<sup>12</sup> (1)物品貿易、(2)サービス貿易、(3)農業貿易、(4)対外投資、(5)知的財産、(6)物品及びサービスのデジタル貿易並びに越境データフロー、(7)規制慣行、(8)国有及び国営企業、(9)貿易の現地化障壁、(10)労働及び環境、(11)為替、(12)外国による為替操作、(13)WTO及び多国間通商協定、(14)貿易機関の透明性、(15)腐敗防止、(16)紛争処理及び執行、(17)貿易救済法、(18)国境税、(19)繊維交渉、(20)商業的パートナーシップ、(21)貿易相手国の適切なガバナンス、法体制の効果的な運用、法の支配の21項目

<sup>13</sup> ウルグアイ・ラウンド合意の結果、1994年12月31日の適用関税率が1995年1月1日に2.5%以下の削減率となった農産物及びTPA法の施行時に関税割当の対象となっている農産物で、牛肉、乳製品、砂糖、オレンジジュース等が該当する。

法施行後 120日以内	第4条 (a)(3)(A)・ (c)(3)(A)	米国通商代表は、通商協定に関し議会との調整を改善するためのガイドライン及び通商代表と議会アドバイザー・グループ <sup>14</sup> との有益かつ時宜を得た情報交換を容易にするためのガイドラインを作成
交渉中	第4条	米国通商代表は、両院議員の求めに応じた交渉関連文書へのアクセスの提供や交渉状況等に関する面会を含む、上院財政委員会、下院歳入委員会、議会アドバイザー・グループ、下院農業委員会、上院農業・栄養・林業委員会等との詳細かつ時宜を得た協議及び情報提供等
協定署名90日前	第6条 (a)(1)(A)	協定署名の意図を議会に通知
	第5条 (c)(1)-(2)	国際貿易委員会（ITC）に協定の詳細を提供し、ITCは、協定署名後105日以内に経済的な影響評価を議会に提出
協定署名60日前	第6条 (a)(1)(B)	国民が閲覧し得る米国通商代表部のウェブサイトで交渉テキストを公表
協定署名後 60日以内	第6条 (a)(1)(C)	協定実施に伴い必要となる法律改正事項を議会に提出

### 3. 協定実施法案の迅速な議会審議（ファストトラック手続き）

- ▶ T P A 法案に規定された交渉目標や議会との通知・協議等の要件を満たす通商協定の実施法案については、審議日数・時間を制限し、修正を伴わず賛否のみを採決。
- ▶ なお、この仕組みは1974年通商法第151条の規定を準用したものであり、具体的な規定内容は以下のとおり。

協定実施法案 の提出	第151条(c)(1)	大統領が提出した協定実施法案を議会多数党院内総務及び少数党院内総務によって議会会期中に提案
審議日数	第151条(e)	上院30日（委員会15日・本会議15日）及び下院60日（委員会45日・本会議15日）開会日内に限定
審議時間	第151条(f)・(g)	上下両院それぞれ20時間以内に限定
採決方法	第152条(d)	修正は認められず、議会は賛否のみを採決

### 4. 上・下院いずれかの議決によりファストトラック手続きの適用を除外する規定を新設

- ▶ 大統領が議会に対する通知・協議義務を果たしていない、または協定がT P A 法の定める交渉目標等を達成することに進展を見なかった場合に、いずれかの院の議決により、当該通商協定の実施法案の審議にあたり、ファストトラック手続きを適用しないことができる規定を新設（第6条(b)(3)・(4)）。

### 5. 通商協定の発効要件の導入

- ▶ 通商協定発効30日前までに、大統領が議会に対し、協定相手国が発効日に有効となる協定の規律を遵守するための必要な措置をとったと判断した旨を通知しなければならないと規定（第6条(a)(1)(G)）。
- ▶ これに基づけば、米国議会でT P P 実施協定が成立し、大統領が署名したとしても、この通知がなされるまでは米国に関する限りT P P は発効しないことになる。

<sup>14</sup> 原則として、上院では財政委員会委員長・筆頭理事及び3名の同委員会委員、下院では歳入委員会委員長・筆頭理事及び3名の同委員会委員から構成される。なお、下院議長又は上院議長代行はそれぞれ、下院歳入委員長・筆頭理事または上院財政委員長・筆頭理事と協議の上、下院議員または上院議員であれば誰でもアドバイザーに指名することができる。