

多様な農業の共存に向けて



# 国際農業・食料レター



2015年 **11**月 (No. 183)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

## TPPに関する今後の米国内手続きの見通し

☆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 国際企画課  
〒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>

# TPPに関する今後の米国内手続きの見通し

## 1. はじめに

TPP交渉は、10月5日に米国・アトランタにおける閣僚会合で大筋合意に至った。政権交代が予想されたカナダ下院総選挙などを控え、政治的に大きなプレッシャーを受けるなか、当初の日程を大幅に延長しての大筋合意であった。これを受けて我が国では、安倍総理が「アジア・太平洋世紀の幕開け」などと評して歓迎したほか、その他の国々も概ね「満足」や「好意的」との受け止めを示している<sup>1</sup>。対照的に、米国では、オバマ政権が大筋合意の成果を強調し、批准手続きを早期に進めていきたい意向を示しているものの、米国議会では、来年の大統領選挙・両院議会選挙を念頭に、合意内容への懸念や慎重な受け止めが太宗を占める状況となっており、協定署名の意図の議会通知は、大筋合意から一カ月が経とうとしている現在も行われていない。

TPP協定は、今後、法的精査などを経て条文を確定させた後、政府間の「署名」が行われ、各国で条約を承認する「国会批准」を経て発効に至る流れとなるが、協定の発効条件により少なくとも日米両国の批准が不可欠となっていることから、発効の可否や時期を見通すには、米国議会の動向を見極めていくことが不可欠である。そこで本号では、TPPをめぐる今後の展開について、TPA法の規定を念頭に、米国議会の動向を中心に考察することとしたい。

## 2. 大筋合意に関する米国議会の反応

オバマ大統領は、大筋合意直後の10月7日、「TPPが米国にとって良い協定であるという主張が十分に力強いものであると確信している。我々は最後には（TPPを）成し遂げる」などと批准への決意を表明し、TPA法で定められている議会承認手続きを早期に進める意向を示した。一方、TPPの議会審議の鍵を握る両院幹部は、合意内容への懸念を示しつつ、現時点では態度を留保し、全容が明らかになってから評価を行うとの慎重な姿勢を見せている（表1）。

上院では、TPAの成立に尽力した貿易推進派議員の筆頭格であるハッチ上院財政委員長（共和党）がバイオ医薬品のデータ保護期間にかかる交渉結果<sup>2</sup>を中心に酷評しているほか、上院トップのマコネル共和党院内総務も「深刻な懸念がある」との立場を取っている。他方、下院でも、歳入委員長としてTPAの成立に中心的な役割を果たしたライアン下院議長<sup>3</sup>が態度を保留している。また、業界団体では、医薬品業界など一部団体が強い不満を示しているほか、その他の団体もテキスト（条文）が公表されるまでは態度を保留するなどの慎重姿勢をとっており、議会幹部・業界団体の中で積極的に支持する声は目立たない。

<sup>1</sup> 豪州、NZ、チリ、シンガポール、ベトナム、マレーシア政府はそれぞれ歓迎の意を表明したと報道。

<sup>2</sup> バイオ医薬品のデータ保護期間について、米国は当初12年を要求し、アトランタ閣僚会合では8年までは譲歩する姿勢を見せたと報じられていたが、ウィキリークスが公表した知的財産章の大筋合意テキストとされる資料（10月5日付）によれば、「先発医薬品が市場に出てから最低8年」とする選択肢と、「先発医薬品が市場に出てから最低5年とした上で、その他の方法を通じて同様の結果をもたらす」選択肢から選ぶ形となり、必ずしも8年を確保したとは言い切れない結果になっている。

<sup>3</sup> ベイナー前下院議長の辞任に伴う選挙により選出され、10月29日に就任。なお、後任の歳入委員長は、2005年の米国・中米間自由貿易協定（CAFTA-DR）の批准（実施法案の可決）にあたり、歳入委員会貿易小委員長として大きく貢献したブレディ下院議員（共和党）が就任することとなった。

【表 1 大筋合意に関する上下両院幹部の主な発言（抜粋）】

ハッチ上院財政委員長（共和党）

- ▶ 合意の詳細は見えつつあるが、残念ながら痛ましいほどに不十分であると懸念。数か月間かけて、TPA法に従い、議会の基準を満たすべく交渉を行ったかどうかについて、合意内容を慎重に検証。

ワイデン上院財政委員会筆頭理事（民主党）

- ▶ 今こそ議会および国民がTPPの詳細を検証し、国益を推し進めるものかどうかを評価すべき時。私は合意の詳細が可能な限り早く公開されることを望む。

マコネル上院共和党院内総務（共和党）

- ▶ （TPPの大筋合意内容について）多くの重要な課題について深刻な懸念が生じている。合意内容について議会の厳しい精査が必要。

ライアン下院歳入委員長（共和党）※肩書は当時。10月29日に新下院議長に就任。

- ▶ 私は自由貿易に賛成だが、素晴らしい自由貿易協定に賛成なのであって、まだ条文を読んでいない段階では判断ができない。一部の条項には懸念を抱いており、率直に言って、中身を見たい。

こうした中、ハッチ上院財政委員長は10月7日、上院本会議において、バイオ医薬品のデータ保護期間や農産物の市場アクセス等の合意内容が不十分であると批判するとともに、「オバマ大統領が署名90日前までの議会通知を行う前に、議会は付帯文書や付帯合意を含むテキスト全文へのアクセスを得なければならない」と要求した<sup>4</sup>。フロマン通商代表は、「今後の手続きのタイミングは米国議会幹部との協議によって決まる」との考えを繰り返し示していることから、議会通知は少なくとも議会へのテキスト開示以降となることが想定される。

テキストの法的精査<sup>5</sup>については、10月下旬の東京での作業会合を経て、11月下旬までずれ込む可能性<sup>6</sup>も指摘されていたが、「各国の作業が期待以上に前進している」とし、11月第一週中にも一定の内容が公表される<sup>7</sup>と報じられている。合意内容の公表後、議会通知が速やかに行われるかどうかは依然として明らかにされていないが、協定の詳細が判明するまで態度を保留するとしていた議会幹部や業界団体の反応を注視しつつ、いつ議会通知が行われるのか、米国政府の動向を見極めていく必要がある。

<sup>4</sup> この発言に関連し、上院共和党スタッフは、「合意内容がTPA法の目的に合致しているか、議会の支持が十分得られるかを確認するために、テキストを詳細に点検する時間が必要」、「大統領による議会通知の日程を設定するには議会と一緒に取り組む必要がある」などの考えを示したと報じられている。

<sup>5</sup> 複数の貿易専門家、法的精査には、文言の解釈などにかかる各国の利害調整も含まれる可能性もあると指摘し、そのために一定の時間がかかっているとの見方を示している。

<sup>6</sup> オバマ大統領は10月21日、「政府としてはできるだけ速やかにテキストを公表したいと考えていたが、カナダ下院選挙で（野党）自由党が勝利したことによって、さらに遅れる可能性もある」と述べ、テキスト公開が遅れている一因としてカナダにおける政権交代をあげたと報じられている。

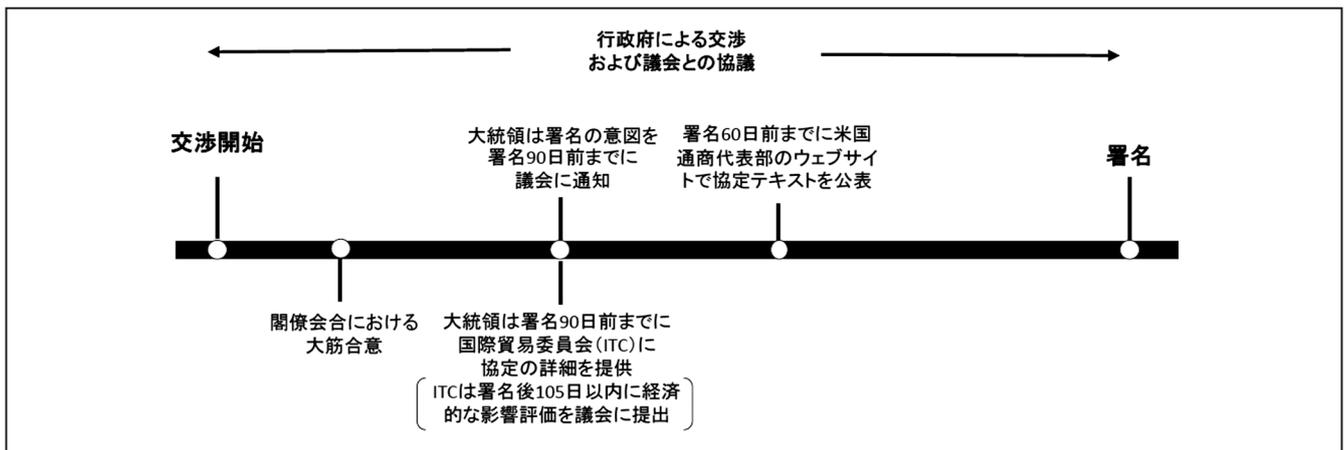
<sup>7</sup> 公表されるテキストが、最終的な協定テキストであるかどうかは明らかにされていない。

### 3. T P A法における通知から署名までの手続き

T P A法には、通商協定署名までに必要な手続きが以下の通り定められている（表2）。これらの規定に基づけば、大統領による議会通知から署名までは少なくとも90日間を確保する必要があるため、仮に最短で11月に署名意図の議会通知が行われたとしても、実際に署名が行われるのは2月以降になる。この間には、議会から合意内容の見直しを求める声がかかることも想定される。さらに、署名60日前までには、米国通商代表部のウェブサイトで協定テキストを公表する必要がある<sup>8</sup>ことから、悪影響を受けかねない産業セクターや、労働組合などを中心に反対する動きが出る可能性も想定され、このスケジュール通りに円滑に署名に至ることができるかについては不透明な部分も残る。

【表2 2015年T P Aに定められた主な署名前後の手続き（抜粋）】

時 期	条 文	内 容
協定署名90日前まで	第6条 (a)(1)(A)	協定署名の意図を議会に通知
協定署名60日前まで	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協定テキストを公表



一方、政府側は、フロマン通商代表が「T P Pの大筋合意は、12カ国の微妙なバランスのもとで得られたものであり、再交渉はできない」との考えを述べ、あくまでも現行の合意内容のまま、議会手続きに臨む考えを示している。しかしながら、批准には議会の協力が不可欠であることから、議会における賛否の状況によっては、協定本体とは別に何らかの付帯合意などを措置することで賛成票を獲得しようとする動きが出る可能性を指摘する専門家もいる。実際の事例として、92年8月に基本合意に至った北米自由貿易協定（NAFTA）批准までの過程では、当時のクリントン政権が、支持票獲得のため環境や労働、砂糖等に関する付帯合意を追加的に締結（93年9月）したほか、多くの産業分野に対し様々な便宜を図る取り組みが実施されている<sup>9</sup>。また、米韓F T Aにおいては、07年6月に署名して以降、署名後の政権交代により発足したオバマ政権が「前政権によってなされた合意は納得できるものではない」として、韓国政府に再交渉を求め、前政権で合意された内容から自動車分野などの大幅な見直しをみて、同年12月に合意するという経過を辿っている<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 議会通知より先にテキストが公表された場合、この制約は実質的に意味がなくなると考えられる。

<sup>9</sup> 日本貿易振興機構「米国の通商交渉におけるセンシティブ案件とその背景」（2003年10月）に詳しい。

<sup>10</sup> 米韓F T Aの合意については、国際農業・食料レターNo.157（平成22年12月）参照。

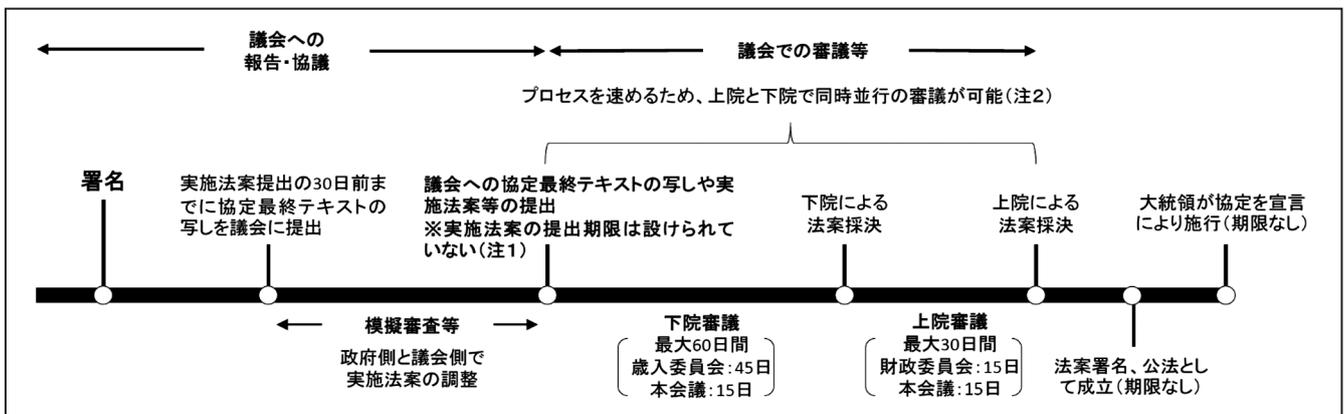
#### 4. 署名後の議会審議プロセス

TPA法においては、協定署名後、大統領が上下両院の開会日に協定実施法案を議会に提出する旨が定められているが、審議手続きの詳細については1974年通商法<sup>11</sup>の規定を準用する形となっている（表3）。一旦協定実施法案が提出されれば、定められた審議スケジュールに従って、最大90日（審議日数）以内に採決を行わなければならないというカウントダウンが開始され、期限までに賛成票が確保できなかった場合は否決を余儀なくされることとなる。したがって、協定実施法案が本会議に提出される段階には、法案通過を一定程度見通せる算段が整っていることが求められる。

TPA法では、大統領に対し、実施法案提出の30日前までに協定の最終テキストの写し等を議会に提出することを義務付けているが、この時点から実際の実施法案の提出までの間に、政府側と議会側で実施法案の調整（所管委員会における模擬審査等）が行われると見られている。実施法案そのものの提出期限は定められていないことから、この調整に時間的な制約はない。これには、TPA法の下では法案が一旦提出されれば修正は許されないことから、その前に議会の意見表明・反映を十分に図る狙いがある<sup>12</sup>と考えられ、政府はこうした機会も活用しながら、議会の意向に対応していくこととなると思われる。

【表3 1974年通商法における協定実施法案の提出・審議にかかる主な規定】

協定実施法案の提出	第151条(c)(1)	➤ 大統領が作成する協定実施法案（草案）は、上院・下院いずれにおいても、政府の依頼により多数党院内総務及び少数党院内総務（または両者に指名された議員）によって、議会会期中に提案され、所管委員会に付託される。
審議日数	第151条(e)(1)	➤ 提案から、上院は30日開会日（委員会15日・本会議15日）、下院は60日開会日（委員会45日・本会議15日）内に限定
審議時間	第151条(d)・(e)	➤ 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



注1 FTA法案の議会提出まで3～4年要した事例もある（コロンビア、パナマ、ペルー、韓国とのFTA）。

注2 米国が締結したFTA実施法案の審議日数は平均16暦日。最長はオマーンとのFTAで85暦日。

<sup>11</sup> 2015年TPA法による改正後の1974年通商法。

<sup>12</sup> この過程において、FTA協定の文言の変更が行われた事例もある（ドミニカ・中米FTA）。

## 5. TPPの議会審議時期と大統領選

TPA法の規定に従い、仮に署名が2月に行われれば、議会審議は最短で来年3月となることが見込まれ、大統領選にかかる論戦が大きな盛り上がりを見せている時期と重なってることが想定される。その時点での有力候補者がどのようになっているかは予断できないものの、現時点において、共和党側の上位2候補は合意に反対する立場を示しているほか、その他の候補についても、反対もしくは慎重な発言に終始している。一方、民主党側では、最有力のクリントン候補が合意内容には賛成できない考えを表明し、追うサンダース候補も厳しく批判する立場をとっており、いずれの党においても、積極的に賛成する候補は未だ出てきていない（表4）。

【表4 主要な大統領候補のTPPに関する立場】

党	候補者名	支持率(%) <sup>13</sup>	TPPに関するこれまでの発言等
共和党	カーソン	25.3	(TPPは) 特定の利害関係者だけが利益を得る協定になっている。私は米国国民全体が恩恵を受ける協定を望んでおり、 <u>再交渉を求めたい</u> 。(10月)
	トランプ	24.3	TPPは酷い合意だ。現政権の無能力は理解の範疇を超えている。(10月)
	ルビオ	11.0	一般的に自由貿易には賛成の立場だが、詳細を理解する必要がある。 <u>判断の前に最終的な合意内容を見たい</u> 。(10月)
	クルーズ	8.3	最終的な協定文がまとまり、 <u>慎重に内容を分析する機会を得るまで賛否の判断を保留する</u> 。(6月)
	ブッシュ	6.3	合意の詳細は見えていないが、 <u>私は元来、障壁を取り払い、米国の競争を困難にする事項を修正する貿易を支持する傾向にある</u> 。(10月)
	フィオリーナ	4.0	自由かつ公平な貿易は米国を利すると確信しているが、 <u>この協定(TPP)については極めて不快に感じている</u> 。(5月)
民主党	クリントン	53.0	私が知り得た(情報に基づく)限り、 <u>私はTPP賛成派ではない</u> 。私の設けた高い基準を満たすとは思えない。(10月)
	サンダース	28.6	消費者を傷つけ、 <u>米国の雇用を損ねる破滅的なTPP協定を前進させる決断に失望している</u> 。(10月)

大統領選予備選・党員集会は、2月のアイオワ州およびニューハンプシャー州に始まり、大勢を決する3月1日のスーパー・チューズデーを経て、7月の両党党大会に向かっていくこととなるが(表5)、自党の大統領候補がTPPに反対もしくは慎重な姿勢を見せていた場合、議会が批准を積極的に推し進めることは一般的に難しいと考えられることから、議会審議が遅くなればなるほど、反対論が勢いを増していくと指摘する声もある。

<sup>13</sup> Real Clear Politics発表(複数のメディア等による世論調査の平均であり、各調査で順位には若干の差異があることに留意。なお、調査日の範囲は、共和党が10月21日～11月2日、民主党が10月15日～11月2日)

【表5 主な大統領選挙予備選・党員集会等の日程<sup>14)</sup>】

2月1日	アイオワ州党員集会 <sup>15)</sup>
2月9日	ニューハンプシャー州予備選 <sup>15)</sup>
3月1日	10を超える州で予備選・党員集会（いわゆるスーパー・チューズデー <sup>16)</sup> ）
7月18～21日	共和党大会（オハイオ州）
7月25～28日	民主党大会（ペンシルバニア州）
11月8日	大統領選挙、上下両院議会選挙

また、大統領選が近づくということは、両院議会選挙が近づくということも意味し、改選を迎える議員にとっては、TPPのような政治的にセンシティブな課題について明確な態度を示すことが困難な状況となっていく。オバマ大統領は9月16日の講演で、「TPAが得られたとしても、通商協定の承認をもらえることを当然と思うべきではない。政治的な季節に近づけば近づくほど、採決は一層困難になる」と述べているが、この発言は以上のような状況を踏まえたものと受け止められている。貿易専門家の中では、「TPPの議会審議は、早くとも大統領候補者が絞られてくる4、5月までは難しい<sup>17)</sup>のではないか」という見方が広がりつつあるほか、上院の法案審議日程にかかる決定権を有するマコネル上院共和党院内総務の幹部スタッフが「レームダック議会<sup>18)</sup>までTPPの議会審議が行われない可能性が高い」との見通しを示すなど、審議が選挙以降に持ち越される可能性<sup>19)</sup>も囁かれ始めている。

議会審議がレームダック議会に持ち越された場合、TPPにかかる審議の行方は選挙結果に大きく左右されることになる。どの候補が勝利するかにもよるが、例えば共和党の大統領候補が勝ち、両院議会も共和党が制した場合などは、次期共和党政権での批准を目指す力が働く一方、民主党候補が勝ち、上下院どちらかを民主党が制した場合などは、共和党の立法成果とするため、両院で共和党が多数派を占めている2016年中に通してしまおうという力が働くと見られている<sup>20)</sup>。オバマ政権としては、こうした不確実性を踏まえ、可能な限り早期の議会手続きの開始を目指しているものと思われる。

<sup>14)</sup>「Election Central (www.uspresidentialelectionnews.com)」

<sup>15)</sup> 選挙戦の皮切りとなるこれら2州での戦いには報道等の注目が集まり、その後の選挙戦に大きく影響を与えることから、重要な緒戦とされている。

<sup>16)</sup> 多数の州で党員集会や予備選挙が実施されるため、大勢を決する日として特に重要視されている。

<sup>17)</sup> 貿易専門家によれば、過去の事例を踏まえると、各党で大統領候補が絞られて以降は、両党候補は極端な主張を避け、現実的かつバランスのとれた主張に修正していく傾向がある。

<sup>18)</sup> 米国では、偶数年の11月に上下両院選挙が実施されるが、新議会が開かれるのは翌年1月となっており、それまでの間に残された議題を審議するために開かれる議会をレームダック議会と呼んでいる。この期間は、落選した議員も含め、選挙前の議員による審議が行われる。

<sup>19)</sup> 2016年に改選となる上院（定数100）の議席は、民主党10議席に対し、共和党24議席となっており、共和党がより大きいリスクを抱えている。したがって、上院共和党指導部が選挙前にTPPを通すことによる利益を見いだせなかった場合は、選挙前の審議を避けようとする力が働くと考えられる。

<sup>20)</sup> 日本貿易振興機構「通商弘報」（2015年10月26日付）

## 6. おわりに

TPPは、各国の署名を経て発効に至るが、協定の最終規定では、発効のためには「原署名国のGDP合計の少なくとも85%を占める6カ国以上の国が批准すること」が条件として定められている。したがって、TPPが発効に至るか否かは、TPP全体のGDPの約6割を占める米国<sup>21</sup>の議会に委ねられていると言っても過言ではない。また、TPA法においては、通商協定の発効前に、大統領が議会に対し、相手国が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されており（いわゆるサーティフィケーション条項）、この通知がなされるまでは米国に関する限りTPPは発効しないことになる。大統領・両院議会選挙という政治的に困難な時期を迎える米国政府が、米国議회를説得してTPP批准を成し遂げるため、上記の発効条件やサーティフィケーション条項を利用し、付帯合意などによるもう一段の譲歩を求めてくる可能性は、過去の通商協定の批准手続きの経過を振り返っても十分想定される。

日本国内では、既にTPP総合対策本部を設置して対策の検討が開始されており、早ければ年明けにも批准手続きを開始するという報道も見られる。これまで見てきたように、米国議会における批准手続きは早くとも来年春以降になるものと見込まれ、早期に対策を構築しても、場合によってはその後に米国から追加的な要求が出される可能性もあることから、米国の動きをしっかりと注視しながら対応を進めていく必要がある。

---

<sup>21</sup> 現在の12カ国でのGDP比率は、米国約62%、日本約16%となっており、TPP協定の発効には、両国の批准手続きの完了が必須条件。（GDP比率はIMF「World Economic Outlook Database 04/2015」による）