

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2016年 **2** 月 (No. 184)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

大統領・上下両院選挙を控えた米国におけるTPPに関する今後の展望

☆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>

大統領・上下両院選挙を控えた米国における T P P に関する今後の展望

1. はじめに

2015年10月に大筋合意に至ったT P P協定は、条文の法的精査等を経て、T P P各国の閣僚等の参加のもと、N Zにおいて2月4日に署名式が開催される運びとなった。署名の完了をもって協定の内容が正式に確定し、各国が批准手続きを開始することとなる。

以降は各国における批准手続きが進められていくこととなるが、T P P協定の最終規定では、「原署名国のG D P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」が発効条件として定められており、T P P全体のG D Pのうち約60%を米国が、約18%を我が国が占める¹ことを踏まえれば、日米両国で批准手続きを完了させることは必要不可欠である。とりわけ、T P Pが発効に至るか否かは、米国における批准手続きの行方に委ねられていると言っても過言ではない。

米国においては、オバマ政権が早期批准への意欲を引き続き示している一方、米国議会や主要業界団体からは、11月の大統領・上下両院議会選挙を控え政治的な緊張が高まる中、様々な思惑からT P P協定の一部内容に対する懸念の声が上がっている。T P P実施法案の提出をはじめとする署名後の手続きには、議会との協議・協力が不可欠であることから、T P Pの議会審議のタイミングは、これらの懸念に政権がいかに対応していくかに左右されることとなる。

そこで本号では、米国議会および業界団体の動向を整理するとともに、オバマ政権の対応方向をふまえ、米国におけるT P Pに関する今後の見通しを考察することとしたい。

2. 残された課題への対処を求める米国議会・業界団体

オバマ大統領は1月12日、今後一年間の施政方針を示す一般教書演説を行い、T P Pについては、「新たな世紀において米国の力強さを示したいのであれば、議会はこの協定を承認し、我々にその施行手段を与えるべきだ」などと述べ、T P Pを承認するよう議会に改めて要求した。大統領の意向に基づき、オバマ政権幹部も、議会幹部や業界団体等に対し、支持確保に向けた積極的な働きかけを行っていると言われている。

こうした働きかけに呼応する形で、大筋合意以降態度を保留してきた主要な経済団体や農業団体は、全体としてはT P Pを支持する声明を相次いで発表した。しかしながら、その内容を精査すると、全面的な賛成ではなく、T P P協定には依然として未解決の課題があることを指摘するとともに、政権が議会・業界幹部やT P P各国政府と連携してそれらに対処していく必要性が強調されている（表1）。

¹ 2013年時点。

【表1 TPP協定に関する主要業界団体の声明の概要】

米国商工会議所（1月6日）

- ▶ 米国商工会議所は、TPPへの支持を表明するとともに、TPPの議会承認に向けて働きかけを行っていく決意である。
- ▶ オバマ政権に対し、議会と協力して業界の真っ当な懸念に対応することを強く求めるとともに、議会議員に対し可能な限り高い基準を達成するよう要請する。

全米製造業協会（1月4日）

- ▶ 慎重な精査の結果、NAMとしては…TPPを支持する意向である。TPPは完璧なものではないことは認識しており…極めて重要な課題に対処するため、政権に対し、産業界・議会幹部・他のTPP加盟国政府と緊密に連携して取り組んでいくことを求める。

ビジネス・ラウンドテーブル²（1月5日）

- ▶ 我々はTPPを支持し、議会が今年中にTPPを承認することを望んでいる。そのためにも、我々は…一部業界に影響を与える未解決の課題に速やかに対処するよう政府に求める。

米国ファームビューロー連盟（12月16日）

- ▶ 米国ファームビューロー連盟理事会の投票によって、TPP協定を支持することが決定した。我々は、議会および政権とともに、この協定を前進させるために取り組むことを楽しみにしている。

業界団体同様、議会においても課題が残されていることを指摘する声が目立つ。上院では、共和党トップであり、TPPにおけるタバコ規制の取扱い³に懸念を表明してきたマコネル共和党院内総務⁴が、「オバマ大統領は、2016年11月の大統領・両院議会選挙が終わるまでは、あるいは大統領退任までは、TPP協定を議会に送付すべきではない」などと発言し、選挙前のTPPの議会審議に疑義を呈している。また、通商所管委員会の長を務め、上院での審議の鍵を握るハッチ財政委員長（共和党）は、これまで累次にわたり医薬品の知的財産保護に関する規定を中心に強く批判しており、同じく選挙前の議会審議の可能性を疑問視している（表2）。こうした両幹部の姿勢は、次期選挙では上院共和党の改選議席数が民主党と比較して多い状況を踏まえ、支持基盤である製薬業界やタバコ業界などTPP協定の一部に反対する業界に配慮したものと見られている。

他方、TPA法案の上院通過に不可欠な役割を果たしたワイデン上院財政委員会筆頭理事（民主党）⁵は、タバコ規制の取扱いについてマコネル院内総務と相反する姿勢を示しており、選挙が近づくなか、上院における批准をさらに困難とする要因となる可能性がある。

² 米国における主要企業のCEO－最高経営責任者が会員となっている業界横断的なロビイング団体。

³ 締約国は、自国によるタバコの規制のための措置について、各国の選択によりISD条項の対象外にできることとなり、タバコ業界およびタバコ生産州選出議員は反対している。

⁴ マコネル院内総務の選出州であるケンタッキー州は、タバコ生産量（2014年）が全米第2位（約9.7万ト）となっており、米国全体の約27%を占める。なお、1位はノースカロライナ州（約20.6万ト、52%）で、両州で全米の約8割のタバコを生産している。

⁵ 上院（定数100）においてTPA法案は60対38で可決したが、賛成票のうち13票は、ワイデン筆頭理事が率いる貿易推進派民主党議員が投じたものである。TPA法のもとでのTPP協定への批准には過半数の賛成が必要であることから、これら議員の支持が得られなければ可決は困難であると考えられ、その取りまとめを担った同筆頭理事の姿勢は批准の行方を大きく左右する要因となり得る。

【表2 TPPに関する上院両党幹部の発言】

マコネル上院共和党院内総務				
<ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>タバコのような特定の農産物を否定的に除外することによって、将来の米国の通商交渉における新たな前例を作ってはならない。</u>（7月30日 フロマン通商代表への書簡） ▶ <u>オバマ大統領は、2016年11月の大統領・両院議会選挙が終わるまでは、あるいは大統領退任までは、TPP協定を議会に送付すべきではない。</u>（12月11日 ワシントンポスト紙インタビュー） 				
ハッチ上院財政委員長				
<ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>バイオ医薬品に関する交渉結果を懸念している。また、市場アクセスや紛争解決における特定の品目の除外、労働などにも多くの議員が懸念を有しており、現行のまま協定を可決することは極めて難しい。</u>（11月6日 米国商工会議所での講演）。 ▶ <u>TPPは非常に複雑であるとともに、避けられない政治的な間隙（休会）も多く、<u>レームダック議会</u>⁶前に片付くと考えるものは一人もいない。</u>（1月22日ポリティコ紙報道） 				
ワイデン上院財政委員会筆頭理事				
<ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>私はタバコ規制にかかる（ISD条項の対象から除外する）条項のTPPへの導入を非常に力強く推進してきており、同条項には極めて強い思い入れがある。</u>（1月22日ポリティコ紙報道） 				
（参考）2016年選挙における上院の改選議席数 ※独立系は民主党会派に属している				
	共和党	民主党	独立系	合計
現状	54	44	2	100
改選数	24	10	0	34

一方、下院でも、歳入委員長時代にTPA法案を強力に推進したライアン議長や、通商を所管する歳入委員会のブレイディ委員長⁷（共和党）が、TPP協定を批准することの重要性について言及しつつも、タバコ規制や医薬品などの課題を例に挙げ、審議の進展はオバマ政権の対応次第との考えを強調している（表3）。

【表3 TPPに関する下院両党幹部の発言】

【ライアン下院議長】	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>（TPPは）米国にとって極めて重要な協定であり、多くの将来性を秘めている。</u>（2016年中のTPP協定の議会審議の）可能性は大いにある。 ▶ <u>野心の水準は（TPA法で）既に示されている。問題は協定がそれを達成するかどうかであり、我々が達成したと判断すれば、可能な限り速やかに物事を進めたい。</u> （ともに12月15日のポリティコ紙主催の会合での発言） 	
【ブレイディ下院歳入委員長】	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>TPPには巨大なアジア・太平洋地域における有益な貿易ルールを形作る潜在性があり、議会がその協定を採決することは重要である。</u> ▶ <u>タバコや医薬品のような分野の課題に対処すれば、成功させることは可能である。協定の採決のタイミングは、ホワイトハウスが未解決の懸念にどれぐらい速やかに対処するかにかかっている。</u> （ともに1月11日の発言に関する米紙報道） 	

⁶ 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。

⁷ TPPに関連する法案は全て歳入委員会を通過してから本会議に送付されるため、TPPの批准に向けては歳入委員会、とりわけ歳入委員長の支持を得ることが必要。

また、1月11日には、63名の超党派下院議員が、TPPにおける金融分野のデータの取り扱いに関する懸念を示し、政府に対して対処を求める書簡をルー財務長官⁸やフロマン米通商代表等宛に発出した。これら議員には歳入委員会に所属する議員の過半数が含まれているほか、うち47名はTPA法案に賛成票を投じていることから、TPA法案が僅差で可決された経過や、選挙を控える議員が態度を翻すことは一般的に難しいことを考慮すれば、下院においてもTPP批准が選挙後となる可能性は一層高まったものと見られている（表4）。

【表4 書簡に署名した63名の下院議員の内訳】

	TPA法案賛成議員	TPA法案反対議員
共和党	38	1
民主党	9	15
合計	47	16

（参考）TPA法案にかかる下院での投票結果（2015年6月18日）

	賛成	反対	無投票
共和党	190	50	6
民主党	28	158	2
合計	218	208	8

3. 米国議会の懸念に対するオバマ政権の対応

TPP協定の早期批准を目指すオバマ政権は、こうした議会の懸念について、協定内容の調整ではなく、その施行過程で対応する方向を模索しており、フロマン通商代表は1月20日、「現在、利害関係者及び議員と議論⁹し、議会承認を含め、TPP協定をどのように施行していくかについて検討している」と述べ、「未解決の懸念に対処するために、利用可能なあらゆる手段を活用したい」との考えを示した。また、ベッター農業首席交渉官もその前日、TPP大筋合意は繊細なバランスの上に成り立っており、その微調整を試みることは「合意全体の形を崩壊させる」と述べ、協定内容の再交渉について否定しつつ、「我々は（TPP）協定をどのように施行して行くかについて、議会と非常に活発に議論している」と強調した。

オバマ政権のこうした姿勢は、医薬品やタバコ規制について重要な政治課題となっている豪州が「ルールに基づく国際的な秩序を確立するという大局的な視点がある。『木を見て森を見ず』とならないようにしなければならない」（ターンブル首相）との姿勢を示しているほか、我が国も「一つの案件だけ取り出して再交渉すれば全体が崩れてしまう。応じるつもりは全くない」（安倍首相）との立場をとるなど、協定内容そのものを見直すことができる見込みはほとんどない状況を背景としたものと考えられるが、「施行過程での対応」とはどのような方策となるのかについて、現時点で具体的な内容は全く明らかにされていない。

⁸ 金融分野のデータの取り扱いに関する規定は、米国財務省の強い要請で盛り込まれたものであるが、政府と金融業界との協議では、財務省は今後締結するFTAでは調整する用意がある（当該規定は必ずしも今後締結するFTAに盛り込まれるわけではない）と示唆している。

⁹ オバマ政権は上下両院幹部と調整を行っているとされており、ハッチ上院財政委員長は「労働分野については、ベトナムなど各国と施行に関する詳細な計画を詰めている。知財等の懸念事項も同様の扱いにすべき」と述べ、その他の懸念事項についても施行計画を作成すべきとの考えを示唆している。また、政権側はブレイディ委員長を含む下院歳入委員会メンバーとも協議を行っていると報じられている。

4. 米国におけるTPP批准のタイミング

米国における批准のタイミングについては、オバマ政権がいかにして議会の懸念に対応していくのかに大きく左右されながら、TPA法に定められた手続きを踏まえて、①大統領・上下両院選挙前、②選挙後のレームダック議会、③次期大統領就任後のいずれとなるかが探られていくことになる。

TPA法では、署名後105日以内に、国際貿易委員会（ITC）¹⁰がTPPの経済的影響に関する評価を大統領および議会に提出しなければならない旨¹¹が定められており、これまでのTPA法に基づいた通商協定の議会審議は、いずれもこの評価結果の提出後に実施されている。TPPについては、協定そのものは2月4日に署名される予定であるものの、ITCによる評価結果の提出予定日は5月18日と発表されていることから、TPPの議会審議はこれ以降になるとの見方が一般的である。

そのなかで、選挙の年である2016年は、例年に比べて休会日が多く、仮に評価結果の提出後速やかにTPP実施法案等が提出されたとしても、10月からの大統領・上下両院選挙前の休会に入るまでの議会開会日は限られている¹²。また、両院はTPPだけでなく、来年度予算など他の重要法案の審議も並行して実施しなければならないこと、議会・業界団体から懸念・反対があるなかで「最大限の議論をし尽くすべき」などの声もあがることが想定されることから、選挙までにTPA法に規定された最大審議日数（下院60日、上院30日）を十分に確保するのは容易でないと見られており、①大統領・上下両院選挙前の批准は困難なのではないかとの見方が太宗を占めている。

TPPの議会審議が選挙後となった場合、②選挙後のレームダック議会、③次期大統領就任後のいずれかの可能性があるが、どちらとなるかは大統領選・両院議会選挙の結果によって大きく左右されることと見られている。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思われる¹³。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。

¹⁰ 日本の公正取引委員会と同じように独立した準司法的な政府機関で、任期9年の6人の委員から構成されている。委員は大統領が任命し、上院の承認が必要とされている。主要な業務は、アンチダンピング関税のための輸入被害の調査、輸入品に係る知的財産の侵害調査、産業・経済の分析、関税・貿易情報の提供、通商政策のサポートとなっている。

¹¹ 「署名後105日以内に、国際貿易委員会は、TPP協定の国内総生産、輸出・輸入、総雇用・雇用機会及び協定によって主として影響を受ける産業の生産・雇用・競争的な位置等、全体及び特別な産業部門に対する経済的な影響に関する評価を大統領及び議会に提出しなければならない」（TPA法第105条(c)(2)）

¹² 現時点で発表されている予定に基づけば、仮に5月18日の翌日にTPP実施法案が提出されたとしても、選挙前の休会に入るまでの議会開会日は、下院で43日、上院で47日。

¹³ 日本貿易振興機構「通商弘報」（2015年10月26日付）

5. おわりに

日米関係の地政学的重要性や、今後の国際社会における米国の指導力の堅持という観点から、米国においてTPPはいずれ批准されるとの見方が大勢を占めているものの、米国議会幹部等および一部の業界団体は「未解決の課題が残されている」との立場を崩しておらず、オバマ政権による対処の見通しも立っていないことから、議会批准までには相当の紆余曲折が想定される。

また、これらに加え、審議日数による物理的な制約のほか、2月より予備選・党員集会が始まった大統領選においてもTPPに否定的な見方を示す候補者に有権者の支持が集まっている傾向に変わりはないことから、具体的な批准のタイミングは選挙後の情勢が見えてきてからの見方が強まりつつある。

今後、議会共和党幹部は、TPPの取り扱いを交渉材料として、他の政策課題も含めた大統領側との駆け引きを行っていくと見られており、サイドレターや国内対策による対処や、TTIP交渉との関係も含め、米国議会や業界団体の懸念に対し、政権がどのように対処していくのかを見極めていくことが重要となる。

一方、我が国では、TPP関連対策を含めた平成27年度補正予算が成立し、これからTPPにかかる国会論戦が本格化していくと見込まれており、安倍首相は「署名後、速やかにTPP協定案と関連法案を国会に提出・承認する。日本が率先して動き、早期発効の機運を高める」との強い意欲を示している。7月に想定される参議院選挙との関連を見据えつつ、我が国の国会審議の動向についても注視していく必要がある。

【参考：業界団体・議会が「未解決の課題」とする主な論点】

論点	T P P 協定における規定内容と業界・議会の反応
<p>バイオ医薬品のデータ保護期間</p>	<p>➤ T P P 協定においては、バイオ医薬品の安全性及び有効性に関する臨床試験データ等の取り扱いについて、以下の2つの選択肢から選ぶことが可能となっている（第18章第18・51条1項）。</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>① 最初の販売承認の日から少なくとも8年間は、試験データを提出した者の承諾を得ないで、第三者がそのデータに基づき同一または類似の製品を販売することを認めてはならない。</p> <p>② 少なくとも5年間は同様の措置をとったうえで、その他の措置をとることにより、市場において①と同等の保護効果をもたらすこと。</p> </div> <p>⇒ 医薬品業界は米国国内同様の12年の保護期間を求めて反対している¹⁴ほか、米国議会幹部は、保護期間が明確にされていない曖昧な合意と批判。</p>
<p>I S D 条項にかかるとタバコ規制の取り扱い</p>	<p>➤ T P P 加盟国は、自国によるタバコの規制のための措置¹⁵について、各国の選択により I S D 条項の対象外にできることとなっている（第29章第29・5条）。</p> <p>⇒ タバコ業界およびタバコ生産州選出議員は、タバコのような特定の農産物を差別的に除外することを批判し、将来の通商交渉における悪しき前例を作ることになるなどと主張し反対。</p>
<p>金融分野のデータの取り扱いに関する規定</p>	<p>➤ T P P 加盟国は、企業等が自国の領域内で事業を行うための条件として、領域内にデータサーバーなどを設けること等を強制してはならない等¹⁶と規定（第14章第14・13条2項）。</p> <p>➤ しかし、金融機関は当該規定の対象外となっており、各国は T P P 締約国の金融機関に対し、データサーバー等を当該国の領域内に置くことを強制することが可能。</p> <p>⇒ 金融業界および議会は自由なビジネス展開を妨げるなどとして批判。</p>

¹⁴ 大手製薬企業からなる米国研究製薬工業協会（PhRMA）のグレイソン副会長代行は、昨年11月、「我々は12年を標準とすべきと確信しており、そこに至るためにはあらゆる努力をする所存」との考えを強調。

¹⁵ 「タバコ規制」の定義については、「タバコ製品の生産若しくは消費、流通、ラベル、包装、宣伝、マーケティング、販売促進、販売、購入又は使用に関するもの及び検査、記録、報告の要求等の取締措置」とされ、極めて幅広い規定となっている。

¹⁶ T P P 協定では、「いずれの締約国も、自国の領域において事業を遂行するための条件として、対象者に対し、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求してはならない」と規定されているが、同規定の対象者には、「締約国の金融機関又は国境を越えて金融サービスを提供する締約国のサービス提供者を含まない」とされ、金融機関に限っては対象外とされている。