

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2018年 **5** 月 (No. 196)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

米国の貿易交渉に影響を与える貿易促進権限 (TPA) 法の 延長をめぐる議論

☆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：J A全中 国際企画部 国際企画課
〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 J Aビル ☎ 03-6665-6071 >
インターネット・ホームページ：<http://agri.ja-group.jp/data/global/news.php>

米国の貿易交渉に影響を与える貿易促進権限（TPA）法の 延長をめぐる議論

1. はじめに

2018年4月に開催された日米首脳会談で、新たに立ち上げられた茂木経済再生相・ライトハイザー米通商代表部（USTR）代表による協議の枠組み（FFR）は、早ければ本年6月中旬以降にも進められるものと見られている。わが国政府は、同枠組みは日米FTAを念頭に置くものではないと強調しているが、米国の政権高官は日本とのFTA交渉開始に意欲を示すなど両国の姿勢は異なっており、今後の動向は注視を要する。

ところで、日米貿易協議を含め、今後のトランプ政権の通商政策に影響を与えるものとして米国内で今注目されているのが、2015年貿易促進権限法（以下、TPA法）の延長手続きである。TPA法は、米国において議会が行政政府に諸外国と貿易交渉を行う権限を与えるものであり、トランプ政権にとっては、大統領が選挙公約に掲げた貿易政策を展開するためには必須の手続きである。

本年6月末に期限を迎える現行TPA法の延長については、仕組み上「米国議会が否決しない限り延長」されるものであり、大きな障害なく延長されるというのが大方の見方である。しかし、トランプ大統領による強硬かつ保護主義的な通商政策運営に否定的な議員も議会には多く、政権にTPA法に沿った交渉を求める声も議会から挙げられている。このため、TPA法の延長にむけた手続きが今後議会ですすめられるにあたり、今後の政府の通商政策に議会の意向を反映させようとする動きが議会から出てくるという指摘もある。

本稿では、こうした問題意識から、TPA法延長の議論が本格化する前に、現行のTPA法の内容を確認するとともに、延長に向けた今後のポイントを整理したい。

2. 大統領の通商交渉にタガをはめるTPA法

(1) 交渉目標や議会との協議義務を課したうえで大統領に交渉権限を移譲

TPA法は、米国憲法にもとづき議会が有する通商交渉権限を、大統領に移譲するものである。権限を移譲した議会は、政権が貿易相手国と協議した貿易協定の批准の是非を審議・決定するのみで、政府が相手国との間でとりまとめた協定内容の修正は、議会には一切認められない（ファスト・トラック）。この仕組みは、大統領に交渉権限を与えることで、大統領に強力な貿易交渉を行わせることができるが、議会としては本来有する通商交渉への影響力を減じることとなる。

このため、議会はTPA法に、①政府が交渉目標をあらかじめ設定し、それに沿った交渉を大統領に義務付ける条項や、②議会に対する通知や議会との協議など政権の実施すべき手続きを明確に記載する条項を盛り込むことで、議会としての影響力の確保をはかっている。特に、交渉目標の設定にあたり議会の意向をいかに反映するかはTPA法の根幹であるが、例えば2015年に成立した現行のTPA法では、当時山場を迎えていたTPP交渉などを念頭に、議会が要望する項目を交渉目標として盛り込んでいる。

【2015年TPA法における交渉目標の設定内容】

- ✓ 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
- など合計21項目

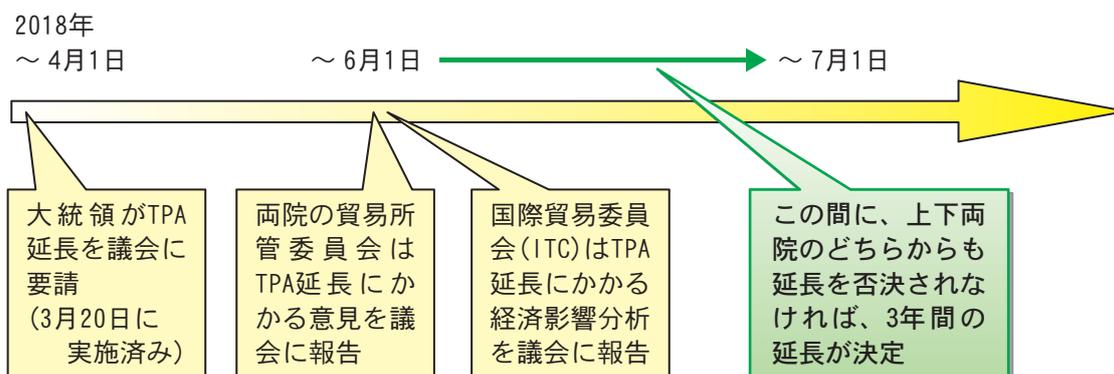
(2) 大統領が交渉権限を維持するためにはTPA法の延長手続きが必要

交渉権限を大統領に移譲するTPA法であるが、2015年TPA法は2018年6月末で期限を迎える時限法となっており、7月以降は効力を失う。しかし、同法には1度だけ3年間効力を延長できる規定が盛り込まれており、延長すれば2021年6月末まで同法の効力が続くこととなる。

今般のTPA法の延長は、効力を失う2018年7月1日までに議会から否決されない限り延長がなされる旨規定されている。ただし、何のプロセスも経ずに自動的に延長されるわけではなく、①大統領の正式な延長要請、および②議会の所管委員会（上院財政委員会、下院歳入委員会）、ITC（国際貿易委員会：連邦政府の独立した調査機関で、提言は大統領、通商代表部へ上げられる）からの報告書の提出を必要な手続きとして規定している。こうした手続きを経て、両院ともに否決に至らなければ、3年間の延長が決定される。

すでにトランプ大統領は、本年3月に正式な延長要請を議会に提出しており、TPA法延長の最初のプロセスを実行している。なお、議会に提出した要請には、延長する目的として、NAFTA再交渉を継続するほか、新たに東南アジア・アフリカ諸国とのFTA交渉を開始したい考えを明らかにしている。

【現行TPA法の延長手続きの概要】



3. TPA法延長の議論におけるポイント

(1) 延長される公算は高いものの政権と議会間で通商政策に隔たりが存在

TPA法延長の是非を判断するプロセスについては、6月1日までに所管委員会からの報告書が出されることが決まっているのみで、これまでのところ大きな動きはない。ワシントンDCの専門家の中では、上下両院とも共和党が多数を占め、審議の差配は同党幹部が握ることになることから、TPA法の延長はトランプ大統領の要請に沿って大きな混乱なく決定されるとみられている。

しかしながら、通商政策をめぐることは、議会指導部と政権が全てにおいて考えが一致しているというわけではなく、政権が推し進める米国第一主義、あるいは保護主義に基づく通商政策を批判する意見は、共和党・民主党問わず数多く存在する。特に、直近の鉄鋼・アルミ関税の引き上げや、技術移転の強要などを理由とした中国への制裁措置に関しては、ライアン下院議長やハッチ上院財政委員長をはじめとする共和党指導部からも懸念する意見が出されている。

【トランプ政権の関税引き上げ措置等に対する議員の主な動き】

《鉄鋼・アルミ製品の関税引き上げ問題》

- ・ ライアン下院議長は貿易戦争につながる懸念があるとして、政権に再考を要求。（3月6日）
- ・ 共和党下院議員107名は連名で、「米国の企業、消費者に悪影響を及ぼすもの」との懸念を表明（3月7日）
- ・ ハッチ上院財政委員長は、財政委員会の公聴会において、政権の対応は「米国の製造業と家族を傷つけるもの」であり、政権の対応に失望したと発言。（3月22日）
- ・ 超党派のアルミニウム議連のメンバーは、ロス商務長官との会合において、カナダなど主要な同盟国を対象から外すことなどを要請。（5月10日）

《中国製品の関税引き上げ問題》

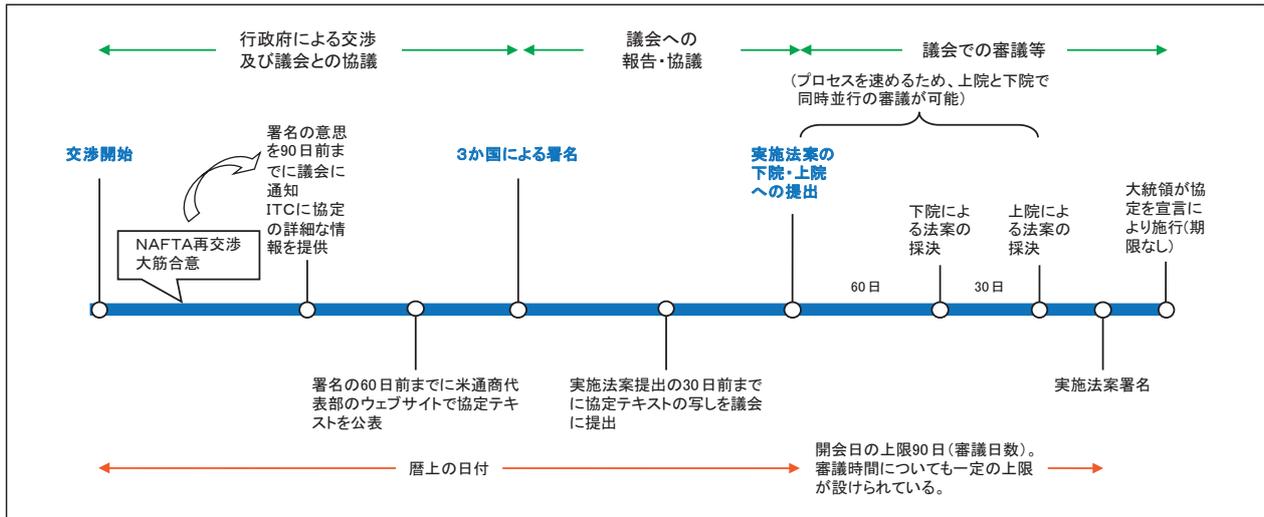
- ・ 超党派の下院議員46名は、トランプ大統領に書簡を送付し、中国の報復措置が米国の農業分野に甚大な被害をもたらすとして懸念を表明。（4月13日）、
- ・ 超党派の下院議員40名は、ライトハイザー代表に、関税引き上げの対象としている医療機器を適用除外とするよう要請。（5月15日）

(2) 山場を迎えるNAFTA再交渉でもTPA法が議会の意向反映の鍵に

また、トランプ政権が最優先事項と掲げるNAFTA再交渉においても、トランプ政権の行っている交渉がTPA法に準拠していないとする不満が根強い。本年3月には、ハッチ上院議員を筆頭に100名を超える共和党議員が連名でISDS（投資家対国家間の紛争解決制度）のNAFTAからの削除に反対する書簡を送付している。このほか、カナダとの乳製品の問題や知的財産の扱いなどの様々な分野に関して議会から要望が出されている。

そのような折、ライアン下院議長は5月10日、「本年12月のレームダック期間に（NAFTAにかかる）投票を行うためには、5月17日までに協定テキストの提出が必要」とする考えを表明し、それまでにUSTRからテキストが提出されなければ、今議会では投票しない考えを明らかにした。この発言は、TPA法で政権に課された手続きを踏まえたものである。

【NAFTAの修正にかかる今後の手続き】



これらのT P A法で定められた手続きに関して、ブレイディ下院歳入委員長は5月15日、「大統領が署名する前に議会が協定の内容を評価し、政権に圧力をかける重要な機会」であると発言している。議会指導部は、来年1月から始まる次期議会の体制でNAFTAがどのように扱われるかが予測できないことを背景に、政権にT P A法に則した対応を実施させることで、NAFTA再交渉の協議に議会の意向の最大限の反映を目指す。

(3) 議会は政権にT P A法の徹底した遵守を求める構え

中国政策やNAFTA再交渉などにおいて、大統領の通商政策に対する議会の不満が表面化しつつあるなかで、T P A法の是非をめぐる論戦は議会の意向の反映を政権に求める重要な機会である。実際、上院で鍵を握るハッチ財政委員長は本年3月、「NAFTA再交渉においてT P Aに基づいた交渉を政権が行わなければ、T P A延長の否決を辞さない」などとT P A法の延長否決の可能性に言及し、政権をけん制している。

他方、通商政策を優先課題と掲げるトランプ政権は何としてもT P A法の延長を目指す。仮に、延長に失敗すれば、トランプ政権としては新たなT P A法を議会で審議・成立させなくてはならず、そのような万が一のシナリオでは議会審議は延長をめぐる論戦よりも難航必至である。

こうした状況のもと、政権とすれば議会の意見をある程度飲み込んでも延長への理解を得たいところであり、議会は政権に対して攻勢を強めることとなる。共和党指導部の議会運営の下、T P A法の延長が否決される可能性は低いとされるものの、延長の議論の中で議会から「T P A法の遵守」や「通商交渉の透明性の向上」などを求める意見が強まれば、政権は議会の意向を無視できない。

4. おわりに

米国議会をめぐる情勢は、11月の中間選挙に向け、ライアン下院議長やハッチ上院財政委員長を含む現職共和党議員が不出馬の意向を示すなど、大きく動きつつある。米国議会では、与党指導部が大きな権力を有し、どの議員が要職を担うかによって議会における審議の優先順位などに影響が及ぶとされる。大物共和党議員の不出馬は、与党指導部の人事の刷新、ひいては新たな幹部の出身州の事情等を反映することで貿易政策に対する議会のスタンスを変えることにつながる。

さらに、次の中間選挙では、下院において民主党が多数党になるとの予測が強まっており、米国議会・政権にねじれが生じる可能性をはらむ。このため、次の中間選挙は、通商政策を含め2019年1月以降の議会運営を大きく左右する重要なポイントになるとみておく必要がある。

また、中間選挙が近づくなかで、トランプ政権が重要視する通商政策も争点化される可能性が高い。ここでは、議会と政権の隔たりが鮮明な鉄鋼・アルミ関税引き上げ問題や対中国戦略、NAFTA再交渉の議論が中心になるものと考えられる。鉄鋼・アルミ問題は、本年4月に開催された日米首脳会談でも争点とされるなど、わが国との貿易協議でも直面する第一の課題である。このため、これらの問題が米国内で今後どのように扱われ、対処されていくのかは、わが国との今後の貿易協議を見極めるうえでも重要となる。

なお、トランプ大統領が一貫して対日貿易赤字の縮小を目標に掲げる中で、本年6月以降の閣僚級の協議では、前述の鉄鋼・アルミ問題やトランプ大統領の関心が高い自動車分野など様々なテーマで議論が行われることが想定される。しかしながら、米国のTPP復帰を望む日本と二国間協議にこだわる米国とのスタンスの違いは大きく、今後の協議ではこの溝をどのように埋めていくのかが協議の行方を左右するポイントとなる。新たな協議の枠組みがFTA交渉につながるものかどうかには焦点が集まりがちであるが、FTA交渉はTPA法に基づく交渉が必須であり、交渉開始または合意まで相当の期間を要することを念頭に置いておく必要がある。

他方、本年3月に大筋合意に至った米韓FTAの見直しでは、TPA法の手続きによらない短期間での交渉が行われ、自動車分野を中心に韓国側が譲歩を迫られる結果となった。先の日米首脳会談でトランプ大統領が「今後数か月のうちに何らかの対応を行う」などと、中間選挙を意識した交渉を示唆するなかで、わが国に対しFTA交渉を経ずとも米国が何らかの要求を行ってくる可能性があることにも留意が必要である。