

通商交渉とファストトラック権限

ブッシュ政権の最優先立法課題

木内 恵 *Megumi Kiuchi*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

「カタルでも、シアトルで見られたようにWTOに抗議する人々が多数参集しよう。だが今回のWTOカタル会議でもまた、その成否を決するのは抗議者の数ではない。米国代表がファストトラック権限を保持しているか否かだ」(国際経済研究所エリオット研究員)

ファストトラックという米国の国内的な手続きが11月にカタルで開催予定のWTO閣僚会議という国際交渉の成果に及ぼす影響は大きい。

本稿は、ファストトラック問題について、その歴史的経緯、行政府・立法府間の関係、議論を取り巻く環境など種々の側面から検証する。これらについて、ここで改めて整理しておくことは、ブッシュ政権の通商政策やWTO交渉の成否を占う上でも有益と思われるからだ。

動き出した通商論議

米国ではここにきて、通商議論が活発化しつつある。その端緒がファストトラック問題。ブッシュ大統領はすでに「2001年通商立法課題」(5月発表の議会あて報告)の中で同政権にとっての最重要立法課題として「貿易促進権限」の獲得を挙げた。貿易促進権限とはファストトラック権限を指す。

一方、議会では夏季休会入り直前になって、ファストトラック法案提出の動きが加速化した。現時点での注目法案は、トーマス下院歳入委員長らの提出になる下院共和党案とポーカス

上院財政委員長が準備中の上院民主党案。中でも、ファストトラック問題をめぐる行政府・議会間の権限争いという観点から注視すべきはポーカス案である。ポーカス案の骨子は、15人の議会代表から成る貿易諮問委員会(CTAC)の設立、将来の通商交渉の詳細に対するCTACによる監視、ファストトラック権限授与への条件(CTACの3分の2以上が認めた場合のみ)設定、将来の通商交渉への労働・環境基準のリンク、諸外国から労働・環境基準遵守の確約取り付けを義務付け などから成る。その狙いは通商交渉分野での大統領権限の制限と議会権限の強化にある。

ファストトラック権限とは

Fast Track 直訳すれば、「高速コース」となるが、より正確には、ファストトラックとは 議会の大統領に対する通商協定交渉権限の付与、協定案に対する議会の一括審議手続き の2要素から成る。

上記 の大統領に対する議会権限の付与は、米国憲法の規定に由来する。米国憲法第1条第8節は「連邦議会は次の権限を有する。租税、関税、一般税および消費税を賦課徴収すること……(中略)…… 諸外国との通商、各州間の通商、およびインディアン¹の諸部族との通商を規制すること」(下線部は筆者付記)と定める。憲法は、対外通商協定締結交渉を含む通商分野は議

会の権限に属すると明示しているのである。かかる権限を大統領に付託するということは、議会にとっては憲法上認められた自らの権限を委ねることに等しい。したがって、ファストトラックの採択は大統領に対する議会の信任投票という側面を有する。

の一括審議手続とは、大統領が締結した対外通商協定に対する議会の権限を制約するためのメカニズムである。この審議手続が採択された場合、大統領の締結した対外通商協定について、議会は一定期限（通常 60 日）以内にこれを全面的に支持するか、全面的に拒否するか、の二者選択しか許されない。協定条文の修正や選択的採択はできないのである。

通常、米議会では、提出された法案がそのままの形で採択されることはまずない。法案は議会審議過程の中で当初案とは大きく姿を変えることが一般的である。ところが、一括審議手続が採択されると、こうしたことは起こり得ない。ファストトラックとは、まさに議会による修正を排除するための仕組みだからだ。かかるメカニズムが何故に必要かと言えば、それが外国との通商交渉を有利かつ効率的に進めるための手段だからである。政府がこうした権限を保持して通商交渉に臨んで初めて、交渉相手国は妥結に至った協定案が米議会の修正要求により変質させられてしまうのではないかと懸念を払拭させることができる。その結果、米国代表は相手に信頼感を与えつつ交渉を進め得る。ファストトラック権限が大統領にとって対外交渉上の必須の武器とされる所以もここにある。

歴代政権の取り組み クリントンの挫折

ファストトラック権限は 74 年通商法に基づきフォード政権に付与されて以来、歴代政権に付

与されてきた。現行通商法の 88 年包括通商競争力法は、その第 1 編冒頭の「通商協定交渉権限」条項において、議会から大統領への通商交渉権限委譲を定めている。だが、この権限委譲は期限付きであって、同法に盛り込まれたファストトラック規定は 93 年 5 月に失効した。クリントン大統領（当時）はファストトラック規定の延長法案に署名することで一時つなぎを図ったが、これも 94 年に失効した。こうして失った権限を再獲得すべくクリントンは 97 年 9 月、ファストトラック案を提示したが、下院の支持を得られず、結果的に頓挫した経緯がある。頓挫の理由は以下の 3 点に集約可能だ。

第 1 は、労働者の権利と労働基準をめぐる問題であった。実際、ファストトラック問題をめぐる米国内議論で最大の焦点は、当時も今日も「労働」と「環境」の扱いにある。「労働」と「環境」をファストトラック法案に盛り込むべしと強く主張したのは、民主党内リベラル派と労働組合・環境保護派勢力、これに反対したのが共和党保守派と産業界であった。この問題では国論が二分化し、クリントンは玉虫色の案を提示するなど、両者の妥結を図ろうとしたが、まとめることは最後までできなかった。

第 2 は、当時の政治・経済状況である。クリントンは 98 年中にファストトラック権限の回復を目指すとしていた。だが、98 年は中間選挙の年であり、当時の貿易収支は悪化していた。そうした状況下で、労働や環境という厄介な問題が付随するファストトラックの議会審議は極めて困難であった。選挙の年の常として、あらゆる問題が政治化するからだ。

第 3 は、クリントンの支持基盤の脆弱性であった。当時の議会は上下院ともに共和党が多数派を形成。クリントン民主党政権は共和党支配

の議会との対峙という、いわゆる「ねじれ」現象に直面していた。加えて、民主党内の支持基盤も脆弱であった。実際、ファストトラック大統領案に対する当時の下院での基礎票は、むしろ共和党に置かれていた。ファストトラック獲得を目指す大統領の議会工作の対象は、自党の民主党票に向けられた。だが、自党の票固め工作も失敗に帰した。

クリントンの支持基盤の脆弱性は、第2期レーガン共和党政権時代(1985～88年)との比較で一層浮き彫りになる。レーガン2期目当時の状況も、共和党政権対民主党支配議会という「ねじれ構造」にあったことはクリントン時代と同様である。だが、レーガンはファストトラック権限を付与され、クリントンはその獲得に失敗した。両者の差異は支持基盤の広がり度合いの違いにある。レーガンは共和党保守派という自らの基盤をまず固めた上で、さらに民主党票取り込みをも図った。「レーガン・デモクラット」とは、レーガンを支持する民主党員層をいう。クリントンは自らの政策上の立脚点を右でもなく左でもない「第3の道」と位置付けた。だが、左右いずれのイデオロギーにも属さないということは、同時に、確たる支持基盤の欠如をも示唆する。

ブッシュ政権下の環境変化

歴代政権のファストトラックへの取り組みの経緯に照らして、ブッシュ現政権のそれはどうなるか。これを検討するに当たって、クリントンが直面していた上記3条件、すなわち労働・環境基準問題、政権の支持基盤、政治経済状況のそれぞれに分けて、ブッシュ現政権下での位置付けを簡単に整理する。

まず、上記の労働と環境問題がファストトラック議論の最大の論点である点では、ブッ

シュ政権下でも同様である。前記ポーカス案も、諸外国から労働・環境基準遵守の確約取り付けの義務付けなどをファストトラック権限付与の条件としている。一方、ブッシュ政権はこの問題への対応として、いわゆるツールボックス方式案を提示している。ツールボックス方式とは、必ずしもその詳細が明らかではないが、労働・環境基準の国際的遵守の実現に向けて、既存の各種関連制度やスキームを組み合わせることで対応し得る選択肢(range of options)を確保しようとする方式と見られる。つまり、ツールボックス方式では大統領裁量権の保持に主眼が置かれているのであって、この点が「義務付け」的色彩の濃いポーカス案との違いである。

の政権の支持基盤はブッシュ政権になって変化が見られる。少なくとも下院は共和党が多数派で、この点、上下院とも野党支配の議会と対峙を余儀なくされたクリントン政権の置かれた状況とは異なる。加えて、ブッシュにはかつてのレーガンと同様、共和党保守派という基盤がある。これらを総合的に判断すれば、ブッシュのこの分野における支持基盤はレーガンの域には達しないまでもクリントンのそれよりは強化されたといえるのではないか。

の政治経済状況には顕著な変化が見られる。ブッシュ政権は今年秋のWTO会議開始までにファストトラックを獲得したいとしているが、大統領選は昨2000年に終わったばかりで、中間選は2002年までない。今年も選挙日程が皆無である。ファストトラックという厄介なテーマに取り組むには、そう悪くないタイミングといえるかもしれない。

景気減速下のファストトラック問題

加えて、現下の景気と貿易の状況がファスト

トラック審議に与える影響はどうか。

景気の減速はここに来てますます顕著になりつつある。7月27日付商務省発表によれば、2001年第2四半期のGDP成長率は、前期比0.7%（年率）で、第1四半期の1.3%からさらに落ち込んだ。一方、貿易収支はごく最近になって改善基調が顕著である。7月19日付商務省発表によれば、2000年5月の財・サービス貿易赤字は前月比11%減の283億ドル。赤字幅は前月に引き続き縮小し、1月以来の低水準。主因は輸入減で、5月の輸入は前月比2.4%減の1,161億ドル。米景気減速に伴う国内需要減が輸入減をもたらしたことは明らかである。

こうして景気が減速する一方で、貿易収支は輸入減を主因に改善傾向が顕著というのがごく最近の状況だ。これがファストトラックに及ぼす影響はどうか。景気減速はファストトラックにとって追い風になるとの見方が主流だ。たとえば、フィナンシャル・タイムズ紙（注）は「景気の弱含みは（ファストトラック権限の獲得を目指す）ブッシュ政権にとって最善の希望である」と報じた。国内景気の減速は、海外市場のさらなる開拓のための方策としてファストトラック権限付与を求める声を強める方向で作用する、というわけである。ちなみに、大統領もファストトラック獲得を目指す目的として「米国産品の市場参入を阻む外国の貿易障壁と保護主義の粉碎（knock down）」を挙げている。

（注）“US trade data give impetus to fast track,”
Financial Times, July 20, 2001

威信保持とリーダーシップ回復のために

ファストトラック権限獲得に成功した場合、ブッシュ大統領が手がける分野は何か。ブッ

シュ大統領は前記議会あて報告の中で、ファストトラック権限獲得の目的として、所得や雇用の確保、環境・労働保護、市場アクセス改善、貿易障壁削減、不公正貿易慣行の除去のほか、WTO、米州自由貿易地域（FTAA）、地域間・二国間通商交渉の推進を挙げた。米国の通商課題が全て網羅されているといっても過言ではない。

ブッシュ大統領がファストトラックを第一優先の立法課題として位置付ける理由は2点ある。国内的には大統領の威信保持、対外的には国際通商分野での米国の影響力と指導力の回復を目論んでいるからにほかならない。

まず、大統領の威信保持という狙いは、ブッシュ政権にとってはとりわけ大きな意味を持つ。ブッシュ政権は2000年大統領選での集票をめぐるいきさつなど、その成立の経緯からも「政権の正統性」に一部疑義が持たれたことのある政権である。ファストトラック問題には、前述したように元来、大統領への信任投票というテーマが付随する。その意味でも大統領の同権限獲得に向けての意欲は大きいはずだ。

次に、国際通商分野での米国の指導力の回復という目標もまた、WTO、FTAAなどの通商交渉に積極的に乗り出そうとするブッシュ政権にとって、極めて大きな意味を持つ。この点は、前述したファストトラック獲得に向けてのクリントンの挑戦と挫折の経緯を振り返ると一層明確になる。クリントン政権がファストトラック権限を保持しなかったことは、99年末のWTOシアトル会議の失敗に見られるように、この分野での米国の指導力を損なった面があるからだ。ブッシュ政権が11月にカタルで開催予定のWTO閣僚会議に間に合うよう期限を設けてファストトラック権限の授与を議会に要求しているのも、その故である。