

2015年貿易促進権限法の制定—回復する議会の権限

滝井 光夫 *Mitsuo Takii*
(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員
桜美林大学 名誉教授

要約

今年（2015年）6月、2002年貿易促進権限（TPA）法の失効から8年を経て、2015年TPA法が成立した。TPA法は、米国が締結する貿易協定には欠くべからざる法制だが、憲法で保証されている外国との通商を規定する議会の権限を政府が侵害しているとの批判も根強く続いている。このため2015年TPA法はその前身である2002年TPA法を大幅に改め、貿易協定交渉関係議会諮問団を新設したほか、政府から議会に対する貿易交渉情報の提供を拡大し、議員や議員スタッフによる機密情報へのアクセスなども可能にした。また、政府がTPAのルールを守らなければ、議会が貿易協定実施法案の迅速審議手続きを撤回することも容易になった。さらに貿易交渉の新たな目標として国有企業を利する措置の排除、米企業の現地化を制限する制度の撤廃、為替操作や通貨安政策の回避なども盛り込まれた。

本論では、TPAの意義、歴史、2015年TPA法の成立過程などを検討しながら、2015年の新TPA法がどのように変化したのか明らかにし、現在続けられているTPP、TTIP、TISAなどの交渉にこれがどう影響していくかを考える一助とする。

1. 名ばかりの「超党派」

2002年の貿易促進権限法が失効して8年が経ち、漸く新しい貿易促進権限法が制定された。貿易促進権限（TPA, Trade Promotion Authority）

法および前身のファストトラック（fast track）権限法は、米国がGATT、WTOによる多国間、TPPなどの複数国間および米韓などの二国間で貿易協定を締結し、それを実行するためには欠くべからざる制度である。TPA法が制定されていれば、米国政府が締結した貿易協定は米国議会によって修正されることがないことを交渉相手国に保証できるからである。

2002年のTPA法は正式名称を2002年超党派貿易促進権限法(Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002)といい、今回のTPA法は、2015年超党派議会貿易優先権説明責任法(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015)という。名称は変わったが、略称はTPA法のままである。以下、本稿では前者を2002年TPA

表1 貿易促進権限を含む法案の最終採決状況

法律名 (公法番号、制定日)	下院採決 (賛成 - 反対)	上院採決 (賛成 - 反対)	票差		賛成率(下院)		賛成率(上院)	
			下院	上院	民主党	共和党	民主党	共和党
1974年通商法 (PL93-618、1975年1月3日)	272-140	77-4	132	73	45%	86%	78%	76%
1979年通商協定法 (PL96-39、1979年7月26日)	395-7	90-4	388	86	89%	93%	88%	93%
1984年通商関税法 (PL98-573、1984年10月30日)	368-43	96-0	325	96	87%	82%	98%	95%
1988年包括通商競争力法 (PL100-418、1988年8月23日)	376-45	85-11	331	74	95%	75%	93%	76%
ウルグアイラウンド・ファスト トラック延長法 (PL103-49、1993年7月2日)	295-126	76-16	169	60	56%	85%	70%	84%
2002年通商法 (PL107-210、2002年8月6日)	215-214	66-30	1	36	10%	88%	49%	89%
公共安全被雇用者退職擁護法 (PL114-26、2015年6月29日)	218-208	60-38	10	22	15%	77%	30%	87%

(注) TPA およびファストトラック法を含むすべての制定された法律のみを対象とした。賛成率は民主党、共和党の賛成票数の各議席総数に対する比率。2002年通商法の採決は2001年TPA法に対する採決。

(資料) Thomas-US Library of Congress, CRS Report :Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes, January 12, 2011 および「米国の通商政策の戦略性と地域別アプローチ報告書」ジェトロ、2004年3月より作成。

法（または2002年法）、後者を2015年TPA法（または2015年法）と表記する。

両法はいずれも冒頭に「超党派」(bipartisan)と銘打っているが、2002年TPA法はブッシュ政権と共和党が強硬に成立を図ったものであり、2015年TPA法も共和党がオバマ民主党大統領と連携して成立に漕ぎ着けたものだから、超党派とは名ばかりである。表1にみるとおり、1974年通商法からウルグアイラウンド・ファストトラック延長法までは、下院の採決における賛成と反対の票差は100票を超えていたが、2002年TPAを定めた2002年通商法の票差は僅か1票、2015年TPAを成立させた公共安全雇用者退職擁護法の票差は10票でしかない。

TPA法案の採決は上下両院とも単純多数決だが、上院の場合はフィリバスターという議事妨害を阻止できる60票の賛成票が可決の下限となるため、2002年のTPA法も2015年のTPA法も成立は極めて際疾いものであった。民主党全議員に占める、賛成票を投じた下院民主党議員の割合(表1の賛成率)は前者が10%、後者が15%という驚くべき低さであり、上院民主党議員の賛成率もそれぞれ49%、30%と過去最低であった。これは、共和党議員の8~9割の賛成率に比べると異常な低さである。

表1でみるとおり例外はあるが(例外は、下院が1984年通商関税法と1988年包括通商競争力法の2法、上院は1974年通商法など3法)、一般に貿易自由化法案およびTPA法案に対する賛成率は上下両院ともに共和党が民主党よりも高い。

このため、共和党は自由貿易主義的で、民主党は保護貿易主義的だといわれ、2015年TPA法案に対する民主党議員の賛成率の異常な低さから、民主党は保護主義化を強めたと指摘される。しかし、医療保険改革、財政政策などを巡るオバマ民主党政権と共和党との修復不可能な対立、さらにTPA法支持を訴えたオバマ大統領に対する民主党議員の反発が、民主党議員のTPA法に対する支持率を大きく引き下げたという背景もある¹⁾。

そもそもTPAは、政府と議会がそれぞれ持っている権限を相互に認め合い、協力して貿易協定を成立させる仕組みである。議会が民主党、共和党の枠を越え、超党派的に一致団結して政府を監視し、議会の意志を貿易

協定に確実に反映させることが重要である。その意味でTPA法に「超党派」という言葉が冠されることには、大きな意味があり、本来、民主党と共和党が対立することはTPAの趣旨に反するものである。

2. TPA法の背景、失効と復活

他国にはないTPA法が米国ではなぜ必要になったのか。これには米国の三権分立体制と米国憲法に由来している。

米国憲法2条2節2項は行政政府の長である大統領の条約締結権を規定している。しかし、憲法のいう条約は広範な一連の取り決めに意味するだけで、憲法はどのような条約を大統領が締結できるかを明確に規定していない。そこで初めて議会は、1934年互惠通商協定法によって大統領に貿易協定を交渉する特定の更新可能な権限を委任し、大統領が互恵的な関税障壁の削減を含む貿易協定を交渉することになった²⁾。

1934年に大統領に委任された関税に関わる貿易交渉権限は、1962年通商拡大法まで30年間、合計11回更新され、1967年に失効した。1974年通商法はこの大統領権限を復活するとともに非関税障壁の削減交渉にも対象を拡大し、同時に貿易協定の議会審議を迅速化するためファストトラック権限を創設した。1975年1月3日に復活した関税・非関税障壁削減交渉権限とファストトラック権限はその後4回延長され、1994年4月15日に失効した。その8年4ヵ月後、2002年TPA法が制定され、ファストトラック権限は貿易促進権限（TPA）に名称を変更し、関税・非関税障壁削減交渉権限とともに復活した。2002年TPA法は2007年7月1日に失効し³⁾。これを復活させたのが、その8年後の2015年6月29日に制定された2015年TPA法である。

このように貿易協定は議会から大統領に授けられた交渉権限に基づいて大統領が締結する。議会が大統領に交渉権限を委任する根拠は、憲法1条8節3項によって諸外国との通商を規定する権限を議会が持っているからである。このため貿易協定は「条約ではないが、条約と同等の効力を持つ行政協定（executive agreement）」⁴⁾であり、条約の批准とは異なり、貿

貿易協定を国内法とするためには上下両院がそれぞれ単純多数決によって貿易協定を実施する法案 (implementing bill) を可決する。貿易協定を批准する (ratify) すると言わないのはこのためである。

なお、連邦最高裁は 2001 年 11 月、NAFTA (北米自由貿易協定) が上院の 3 分の 2 の賛成で批准される条約であるか否かは司法判断に適さない政治的問題であるとの判断を下している⁵⁾。

3. 2015 年 TPA 法の成立過程

議会から TPA 復活の要望が多数出される中で、オバマ大統領が初めて TPA の復活を議会に求めたのは 2013 年 7 月であり、2 回目は中間選挙で民主党が大敗した翌年、2015 年 1 月 20 日の一般教書演説の中で言及した⁶⁾。この間、2014 年 1 月 9 日にはボーカス上院財政委員長 (現駐中国大使) が 2014 年超党派議会貿易優先権法 (Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014, S.1900) を提出し (共同提案者はハッチ財政委員会共和党筆頭委員)、下院でも同日キャンプ歳入委員長 (共和党) が同名の法案 (H.R.3830) を提出した。ホワイトハウスは法案提出を歓迎するとのプレスリリースを出したが、その成立に向けて積極的に動くことはなく、議会でも異論多数で結局両法案は審議されることもなく廃案となった。

2015 年 TPA 法が法案として提出されたのは上院が 2015 年 4 月 16 日 (S.995、提案者ハッチ財政委員長)、下院が翌 17 日 (H.R.1890、同ライアン歳入委員長) であった。法案名はともに成立した法案と同じ Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015 である。

この法案の審議が本格化したのは 5 月からだが、両党間の対立で異例の展開となった。詳細は別稿に譲る⁷⁾が、議会審議の主な展開は次の通りである。まず、審議は上院が先行し、可決した法案 S.995 を下院に送付したが、下院共和党幹部は上院法案には下院共和党議員が反対する TAA (貿易調整支援) 法が含まれているため、上院法案を TPA 部分と TAA 部分に二分して採決した (この方法を "division of the question" という)。法案を二分して採決すれば、TPA 部分は共和党の、TAA 部分は民主党の

賛成票によって两部分ともに可決され、上院可決法案と結果的には同じものになると判断したからである。

しかし、意外にも TAA 部分は民主党議員の圧倒的多数の反対で否決され、TPA 部分だけが共和党の支持で可決された。この結果に慌てた下院共和党幹部は、可決された TPA 部分を成立間近いが TPA とは無関係の公共安全被雇用者退職擁護法案に組み込んで上院に送った。上院は一部共和党議員の造反もあったが、可決最低限の 60 票で可決し、TPA 法が成立した。取り残された TAA 部分は、上院が 2015 年貿易特惠制度延長法案に盛り込み、下院の賛成を得て TPA 法成立の翌日成立した。

TPA 法成立に向け、オバマ大統領は 2010 年の医療保険改革法案以降では最も激しいロビーイングを民主党議員に展開したが、共和党指導部に同調した大統領にペローシ下院院内総務（前下院議長）など下院民主党幹部は一斉に反旗を翻し、TPA を潰すため、敢えて民主党が常に支持する TAA 法案を否決したのである。ブッシュ政権下で成立した 2002 年の TPA 法にも TAA 法は含まれていたが、2015 年 TPA 法で TAA 法を切り離さざるを得なかったことは、民主、共和両党間の亀裂の深さを示すものであった。

4. 貿易交渉権限の期間と交渉目的

TPA 法の最重要部分は、議会が大統領に貿易協定の交渉権限を委任することにあるが、議会は議会が持つ憲法上の権限を確保するために、大統領に委任した TPA の期間と貿易協定を締結する「目的」(objectives)を限定している。

2015 年 TPA 法の有効期間は 2002 年 TPA 法と同様に 2 段階方式がとられているが、2 段階の合計期間は 2002 年法よりも 1 年増えて 6 年となった。第 1 段階は 2015 年 TPA 法が施行された 2015 年 6 月 29 日から 2018 年 6 月 30 日までの 3 年間、第 2 段階は大統領が 2015 年 TPA 法の延長を求め、議会がこれを承認した場合は 2018 年 7 月 1 日から 2021 年 6 月 30 日までの 3 年間である⁸⁾ [Sec.103(a)(1),(b)(1)]。2015 年 TPA 法は、こ

れら各期間の終了日以前に締結された貿易協定に適用される〔Sec.103(c)(1)〕。

一方、大統領が貿易協定を交渉し、締結する目的を TPA 法で規定することは、議会の意図を貿易協定に明確に反映させるための条件ともなる。TPA 法では、交渉目的を、交渉の基調となる原則を示した「全般的交渉目的」(Overall Trade Negotiating Objectives) 13 項目〔Sec.102(a)〕と特定の個別具体的な達成目標を列記した「主要交渉目的」(Principal Trade Negotiating Objectives) 21 項目〔Sec.102(b)〕とに分けている。前者の全般的交渉目的は、2015 年 TPA 法では全 41 ページ⁹⁾のうちの 1 ページを占めるだけだが、後者の主要交渉目的は全体で 12 ページ、TPA 法全体のほぼ 3 割を占める。

全般的交渉目的は、開放的、互恵的市場アクセスの確保、米国の輸出品に対する市場機会を減じ、米国の貿易を歪曲する障害の削減および排除など、2002 年法に掲げられた 9 項目に次の 4 項目が新たに追加されている。これらは、第 10 項:締結する貿易協定が貿易・投資活動の多角的な実態の変化に確実に対応していること、第 11 項:国際商活動においてインターネットを重視すること、第 12 項:国民の健康、安全、消費者利益の保護など国内にも配慮すること、第 13 項:米国との貿易協定交渉に関連して宗教的自由を考慮すること、である。

2015 年法の主要交渉目的を 2002 年法のそれと比較すると、米国の貿易政策における重要な変化が反映されていることがわかる。表 2 は、2015 年法の主要交渉目的を 2002 年法と対比したもののだが、これをみると、2002 年法で 10 番目に挙げられていた農産物の輸出促進が 2015 年法では 3 番目に格上げされ、①国有・国家管理企業を利する制度等の排除 (8 番目)、②現地化の際米企業に課されている障壁の排除 (9 番目)、③貿易協定相手国による為替操作の回避 (11 番目)、④為替市場介入と通貨安政策への対策 (12 番目)、さらに 20、21 番目に⑤ TTIP (環大西洋貿易投資パートナーシップ) に限定されているが、ボイコット、投資の撤回、経済制裁による反イスラエル活動の排除、⑥キャパシティ・ビルディングによる協定相手国の質的向上、の 6 項目が新たに加えられている。

表2 TPA法に設定された主要交渉目的

2015年TPA法		2002年TPA法	
1	物品貿易：関税・非関税障壁等の排除	1	貿易障壁と歪曲の排除
2	サービス貿易の促進と障壁の除去	2	サービス貿易の障壁除去
3	米国農産物輸出の競争機会の確保	10	互恵的農産物貿易の推進
4	対内・対外外国投資の促進	3	対内・対外外国投資の促進
5	知的財産権保護の促進	4	知的財産権保護の促進
6	物品・サービスのデジタル貿易と越境データフローの開放的市場環境の促進	9	電子商取引の開放的市場環境の促進
7	政府規制の透明性向上、協議機構の創設	8	政府規制の透明性向上、協議機構の創設
8	国有・国家管理企業を利する貿易歪曲行為と不公正競争の排除、防止	-	
9	米企業の現地化に対する障壁の排除	-	
10	労働・環境法制の効果の実施、強化	11	労働・環境法制の効果の実施、強化
11	国際収支対策、不公正な利益確保のための貿易協定相手国による為替操作の回避	-	
12	不公正な利益確保のための長期・大規模な為替市場介入と執拗な通貨安政策への対策	-	
13	WTO および多国間貿易協定の改善	7	WTO および多国間貿易協定の改善
14	WTO、二国間・地域協定の透明性の向上	5	WTO、二国間・地域協定の透明性の向上
15	贈収賄防止	6	贈収賄防止
16	WTO の機能強化等による早期紛争解決の促進と罰則等の追求	12	WTO の機能強化等による早期紛争解決の促進と罰則等の追求
17	米貿易救済法の精力的適用とダンピング等市場歪曲行為への対処	14	米貿易救済法の精力的適用とダンピング等市場歪曲行為への対処
18	国境調整措置に関する WTO 規則の改定	15	国境調整措置に関する WTO 規則の改定
19	米繊維貿易の諸外国との対等な条件の確保	16	米繊維貿易の諸外国との対等な条件の確保
20	TTIP における反イスラエル活動の排除	-	
21	キャパシティ・ビルディングによる相手国の良き統治、透明性、法の支配の促進	-	
-		13	民間航空機、原産地規則の WTO 交渉の促進
-		17	最悪形態の児童労働の禁止

(注) 2015年TPA法に付された項目番号順とし、これを基準に2002年TPA法の項目とその番号を当てはめた。

番号が-のものは相互に該当項目がないことを示す。

(資料) 2015年および2002年TPA法から作成。

これら項目は、10番目の労働・環境問題とともに、TPP交渉や2007年5月10日にブッシュ大統領と下院幹部の間で合意された労働、環境、知的財産権、政府調達、投資および米国港湾の安全保障に関する「5月10日協定」¹⁰⁾とも密接に関係している。TPA法の条文のひとつに、TPPとも関係する「小規模企業の利益」が掲げられている(2002年法2112条、2015年法109条)が、2015年法では2002年法より一歩踏み込んで「USTRが貿易交渉プロセスに小規模企業の参加を促すべきであることが議会の総意である」と書かれている。

11番目の為替操作問題は、TPA法案審議の過程で最後まで交渉目的に含めるだけでは足りず、為替ルールを貿易協定に盛り込み、ルール違反には制裁を課すべきだといった議論が続いた。しかし、政府や民間研究機関などからの強い反対もあって、最終的には「協力的メカニズム、執行可能なルール、報告、監視、透明性、その他適切な手段によって貿易協定相手国による為替操作を回避する」〔Sec.102(b)(11)〕という穏健な表現で収まっている。また12番目の通貨安政策問題もこれと同じ表現がとられている〔Sec.102(b)(12)〕¹¹⁾。

なお、交渉目的の3番目に格上げされた農産物の輸出促進では、2ページ半を費やして21項目の対策が掲げられ〔Sec.102(b)(3)〕、農産物輸出に対する議会の強い意気込みを示している。しかし、2002年TPA法と比べると、新規の項目は衛生植物検疫協定の厳格な適用〔Sec.102(b)(3)(A)〕、関税割当制度の透明性確保〔同(T)〕、地理的表示の適切な使用〔同(U)〕の3項目にすぎない。

5. 議会の巻き返しと政府の譲歩

TPA法は貿易交渉の開始から貿易協定の締結、協定実施法案の審議に至る一連のプロセスと日程を明確に規定している。表3は2015年法に書き込まれた日程を取り出し、交渉開始、協定締結、実施法案審議の段階ごとに整理したもののだが、重要な日程は次の通りである。

大統領は貿易協定交渉が開始される90日前および協定が締結される90

日前に、それぞれ交渉開始および協定締結の意志を議会に表明する。協定が締結されると、大統領は貿易協定の最終テキスト、貿易協定を実施するための法案の草案および関連文書を議会に提出する。

TPA 法の下では、貿易協定実施法案は一旦議会に提出されると修正できない。このため、議会は大統領が提出した実施法案の草案を模擬マークアップ¹²⁾と呼ばれる場で綿密に検討し、政府側の窓口である米国通商代表部 (USTR) と折衝を重ね、最終的な実施法案を確定する。

貿易協定実施法案が議会に提出されると、下院は貿易法案を主管する歳入委員会が45日以内 (以下いずれも議会休会日を除く)、下院本会議は15日以内の合計60日以内、上院は同様に財政委員会15日、本会議15日の合計30日以内に審議を終結しなければならない。つまり議会の審議期間は合計90日以内となるが、これがTPAの定めた「迅速処理規定」(expedited legislative procedures) による法案審議の方式であり、実施法案は可決するか否決するかの二者択一で法案の修正はできない。また上院は議事妨害 (フィリバスター) を行うことも認められていない [Sec.103 (b) (3)、1974年通商法の Sec.151 (d), (f), (g)]。可決された実施法案は大統領が署名し公布される。

以上の一連のプロセスはファストトラック権限が初めて導入された1974通商法から変わらずに踏襲されている。しかし、近年議会には、TPAによって議会の権限が政府に奪われているとか、TPP交渉では交渉内容を非公開として政府が議会に十分交渉状況を知らせないといった批判が根強い¹³⁾。これは、TPA法に議会の権限を保証する規定が十分に盛り込まれていないこととも関係しているが、2015年法ではこの点が大きく改善された。

表3で太字体の部分は2015年法で新たに導入された部分を示すが、政府から議員や国民に対する貿易交渉情報の提供に新たにガイドラインが設けられるようになったこと、貿易協定交渉中はUSTRと議会との間で緊密な協議が行われ、議会に交渉状況が十分に周知されること、貿易協定締結60日前にはUSTRのウェブサイトに協定のテキストが公表されること、などが新たに条文として盛り込まれた点である。

表3 2015年貿易促進権限法に基づく政府と議会の関係
(太字は2015年法で新設されたもの)

交渉開始前・交渉中の政府と議会の連携関係	本法制定後120暦日以内	米国通商代表(USTR)、議会との協調促進、協定交渉への国民のアクセス、および1974年通商法135条で規定された貿易政策交渉諮問委員会に関するガイドラインを作成し、公表 sec.104(a)(3), (d)(1)(A), (e)(1)(A)
	本法制定後60暦日以内および今議会開会後30暦日以内	下院歳入委員長・上院財政委員長、貿易協定交渉に関する下院および上院の交渉諮問団を設置 sec.104(c)(1)
	貿易協定交渉開始90暦日以前	大統領、議会に交渉開始の意志・交渉目的等を文書で表明。同表明後、大統領は下院歳入委・上院財政委等のほか上下院の交渉関係諮問団と交渉に関して協議を開始 sec.105(a)(1)(A), (B)
	貿易協定交渉開始30暦日以前	大統領、米国通商代表部(Office of USTR)のウェブサイトに貿易交渉の目的、協定締結の効果等の詳細を公表、以後順次関係情報を更新して同サイトで公表 sec.105(a)(1)(D)
	■貿易協定交渉開始	
	交渉中適時	USTR、議会諮問委員と緊密に協議し、交渉状況を十分に周知 sec.104(b)(2)
	貿易協定締結前180暦日以内	大統領、貿易交渉に伴う1930年関税法第7編または1974年通商法第2編第1章への修正の範囲、交渉目標との関係を下院歳入委・上院財政委に報告 sec.105(b)(3)(A)
	貿易協定締結前90暦日以内	大統領、議会に協定締結の意志表明、官報にその旨を発表 sec.106(a)(1)(A)。大統領、米国国際貿易委員会(USITC)に対し協定に関する詳細な情報を提供し sec.105(c)(1)、協定締結後105暦日以内に評価報告書の提出を要請 sec.105(c)(2)。大統領はUSITCに対する情報提供を評価報告書の提出時まで継続 sec.105(c)(1)
	貿易協定締結前60暦日以内	大統領、米国通商代表部のウェブサイトに協定テキストを公表 sec.106(a)(1)(B)
	貿易協定締結前30暦日以内	大統領、交渉相手国が協定実施に必要な措置を取った旨議会に通知 sec.106(a)(1)(G)
議会に報告・提出	■貿易協定締結	
	貿易協定締結後60暦日以内	大統領、協定との整合性を維持するため米国の現行法の変更点に関する報告を議会に提出 sec.106(a)(1)(c)
	貿易協定締結後、大統領は貿易協定の最終テキストの写しとともに貿易協定実施法案の草案、貿易協定実施のための行政措置声明および関連情報を議会に提出(提出日の規定なし) sec.106(a)(1)(E)。その30日以前に大統領は議会に行政措置声明の草案および貿易協定の最終テキストの写しを提出 sec.106(a)(1)(D)	
議会の実施法案審議	貿易協定締結後105暦日以内	USITC、貿易協定の米国経済、特定産業部門、貿易、雇用等に関する評価報告書を大統領および議会に提出 sec.105(c)(2)。大統領、ITの評価報告書を国民に公表 sec.105(c)(4)
	■貿易協定実施法案の議会審議	
	下院歳入委・上院財政委、模擬マークアップ(mock mark-up)開始(必要に応じて実施)	
	大統領、通商協定実施法案を議会に提出(提出日の規定なし)	
	実施法案提出後、45立法日以内 上記後15立法日以内	下院歳入委員会、審議終了(審議過程はsec.103(b)(3)、1974年通商法sec.151による) 下院本会議、審議終了
下院から法案受理後15立法日以内 上記後15立法日以内	上院財政委員会、審議終了 上院本会議、審議終了	
2015年貿易促進権限法実施1年以内 およびその後5年以内	■大統領署名、公布	大統領、両院で可決された実施法案に署名し、公布(公布日の規定なし)
		USITC、下院歳入委・上院財政委に貿易促進権限法に基づく貿易協定の経済的影響に関する報告書を提出 sec.105(f)(2)

(注) 項目の末尾は2015年貿易促進権限法の該当条項を示す。模擬マークアップはTPA法で規定されたものではない。
(資料) PL114-26 Title I Trade Promotion Authority および CRS Report: Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy, June 15, 2015 より作成。

政府と議会の関係は2015年法の104条「議会の監視、協議および情報へのアクセス」、および105条「通知、協議および報告」の2カ条で規定されているが、104条は母体となった2002年法の2104条「協議および評価」から質的に大きく改善された。2002年法では政府による協議の対象は個々の議員ではなく、歳入委員会や財政委員会および議会監視団(Congressional Oversight Group)となっていたが、2015年法では、貿易交渉中および貿易協定締結前に、USTRは要請があれば、いかなる議員(any Member of Congress)にも面会し、交渉目的、交渉の進展状況、協定の実施に伴う国内法の改正点などについてブリーフィングするとともに、議員およびそのスタッフもセキュリティ・クリアランスを経たうえであれば機密情報をUSTRと共有できるようになった〔Sec.104(a)(1),(2),(3)〕。

さらに、交渉関係議会諮問団(Congressional Advisory Groups on Negotiations)¹⁴⁾が2002年法の議会監視団に代わって設けられ、下院歳入委員会および上院財政委員会とともに政府との協議では重要な役割を担うことになった。また、USTRには新たに政府・議会間の協議、情報提供などに関するガイドラインの作成も義務付けられた。ガイドラインはUSTRが単独で作るのではなく、議会側の意向が歳入委員会および財政委員会を通して反映されることになっている〔Sec.104(a)(3)〕。

このほか、通商代表部に主席透明性担当官(Chief Transparency Officer)を新設して貿易交渉の透明性をより高めること〔Sec.104(f)〕、今後締結される貿易投資協定の環境、雇用への影響、および交渉相手国の労働権に関する報告書を作成し、議会に提出するとともに、国民にも公表することなども、新たに大統領に義務付けられた〔Sec.105(d)〕。

議会が貿易協定実施法案の審議にTPA法の適用を認めない条件は2015年法でも規定されている。大統領が議会に対する通告や議会との協議を怠りまたは拒否した場合、上院か下院のいずれか一方が手続不承認決議(PDR, procedural disapproval resolution)を可決し、その60日以内に別の院が同様の決議を可決すれば、実施法案審議に対するTPAの適用は撤回される¹⁵⁾〔Sec.106(b)(1),(2)〕。

このPDRに関する規定は2002年法のSec.2105(b)(1)および(2)と条

文番号などを除いて同文だが、PDRに加えて、2015年法は新たに協議・法令遵守決議（CCR, Consultation and Compliance Resolution）という方法を新設した。これはどちらか一方の院がCCRを決議すれば、法案審議にTPA法の適用を停止できるもので、CCRの要件はPDRと同様に、大統領が議会への通告や協議を怠りまたは拒否した場合である〔Sec.106(b)(3),(4)〕¹⁶⁾。

なお、2015年法では、新たに2000年人身売買犠牲者保護法（Trafficking Victims Protection Act of 2000）に基づき毎年発表される国務省の人身売買報告書で、最低ランクのティア3に指定された国との貿易協定もTPA法の適用対象外となった〔Sec.106(b)(6)〕。2015年7月に発表された同報告書で、マレーシアがこれまでのティア3からティア2（監視リスト国）に格上げされたのは、マレーシアをTPPの対象国にとどめるための措置だといわれた。

6. 新TPA法はどう生かされるか

米国は現在20カ国との間に14件の自由貿易協定（FTA）を発効させている。これらのFTAおよび東京ラウンド以降のGATT/WTO多国間協定には、ヨルダンとのFTAを除くすべてにファストトラック権限法ないしTPA法が適用されてきた¹⁷⁾。

例えば、ウルグアイ・ラウンド交渉では交渉期限が何回も延長されると、それに合わせてファストトラックの期間が延長され、その期限切れとともにウルグアイ・ラウンド交渉は終結した。米加FTA交渉も難航し、1979年通商協定法によって延長されたファストトラック権限が期限切れとなる1988年1月2日にレーガン大統領はサンタバーバラのランチで、マルルーニー首相はオタワの議事堂で米加FTAの最終テキストに署名している¹⁸⁾。

このように1990年代までは、ファストトラック権限は厳格に期限が守られていた。しかし、今はどうであろうか。例えば、米韓FTA交渉は2006年6月に交渉が始まり、2007年6月に協定が締結されたが、協定内

容に反対する民主党が再交渉を求め、再交渉は2010年12月に決着した。2002年のTPA法はすでに2007年6月末に期限切れとなっていたにもかかわらず、再交渉が行われたのは明らかにTPA法に反している¹⁹⁾。

また、パナマ、コロンビアおよび韓国とのFTAが協定の締結から発効までに4、5年かかったのは、大統領が協定実施法案を議会に提出する日程に制限がないこととも関係している。こうした異常な状況を正すために貿易協定実施法案の議会提出日程を限定すべきだとの議論もあったものの、2015年TPA法にはそうした規定は盛り込まれなかった。

2004年8月に締結されたCAFTA-DR²⁰⁾では上院財政委員会が全会一致で協定に多くの修正を求めたが、ブッシュ政権はすべて拒否した²¹⁾。また、議会スタッフによるとUSTRの情報の質は高く、USTRとの面 회回数も多いが、十分な協議や意見交換の時間がなく、実施法案の草案も土壇場で変更されてしまうといった不満も多い²²⁾。こうした問題は大幅に改訂された2015年TPA法の下では繰り返されることはないと思われるが、どうであろうか。

さらに、TPA法が失効しているにもかかわらず、新しい貿易交渉が開始されるという事態も頻発している。2002年のTPA法制定前には、すでに米州FTA (FTAA)、シンガポールおよびチリとのFTA交渉が始まっていた。また、2015年のTPA法が制定される5年前の2010年3月にはTPP交渉が開始され、EUとのTTIP交渉、WTOサービス貿易交渉(TISA)、さらにWTO環境物品交渉も進められている。

こうした事態に対応するため、2002年法から「すでに交渉が開始されている一部貿易協定の扱い」と題した条文がTPA法に加えられ(2002年法Sec.2106、2015年法Sec.107)、これら交渉に対するTPA法の扱いが規定されている。

オバマ大統領はTPP、TTIP、TISAおよび環境物品交渉については、すべてTPA法に準じて交渉開始90日前の議会通告を済ませている〔Sec.107(a)(2),(4),(5)〕²³⁾。今後の交渉は2015年TPA法に従って進められるが、その過程で、議会の意向も盛り込んで改定された新しいTPA法がどう機能していくか、大いに注目される。

注

- 1) 安井明彦 (2015) は、民主党が TPA 反対で強硬姿勢を貫き、オバマ政権を混乱させた状況を「民主党のティー・パーティー化」と指摘している。
- 2) 筆者の質問に対して 2007 年 12 月 13 日付電子メールで White & Case LLP の通商問題担当弁護士 James J. Shea から得た回答。
- 3) この経緯および背景は拙稿 (2012) で詳述した。
- 4) 鈴木康彦 (2000) 111 ページ、櫻井雅夫 (2002) 766-771 ページ。
- 5) Smith et al (2013) p.6.
- 6) Fergusson (2015) p.1.
- 7) 拙稿 (2015a)、(2015b)。
- 8) 2002 年法では 2 年間であった。
- 9) 2002 年 TPA 法は全文で 30 ページだから、2015 年 TPA 法はそれより 11 ページ増えている (いずれも政府印刷局 (GPO) 版)。
- 10) この May 10th Agreement は当時再交渉中のコロンビア、パナマ、ペルー、韓国との FTA に適用されたほか、今後締結される FTA にも適用されるとされている。
- 11) 為替操作および通貨安問題は 2002 年 TPA 法 2102 条 (c) 「一部優先項目の促進」の (12) に掲げられていたから、2015 年 TPA 法ではこれら問題が (b) 「主要交渉目的」に格上げされたことになる。2002 年 TPA 法 (c) (12) は次のように書かれている。「重大かつ不測の通貨変動が貿易に及ぼす影響を検証し、外国政府が国際貿易における競争力の有位性を促進するために何らかの通貨操作に従事したか否かを精査するために、米国大統領は貿易協定参加国間に協議メカニズムを創設するよう努める。」
- 12) 模擬マークアップは TPA 法が実施を義務付けたものでなく、あくまで議会の判断で実施される。マークアップは法案の相違点などを折衝により最終的に仕上げること。
- 13) 磯部真一 (2014) によれば、こうした批判を根拠に 2013 年 11 月には共和党議員 25 名、民主党議員 151 名が連名で TPA 法反対の書簡を大統領に送っている。
- 14) 交渉関係議会顧問団は下院側と上院側にそれぞれ設置され、下院側は歳入委員会、上院側は財政委員会のそれぞれ委員長、少数党筆頭委員、その他 3 名の委員の計 5 名で構成される [Sec.104 (c)]。
- 15) これまで PDR が可決され例は 1 件だけある。ただし、この時は下院だけで決議された。2008 年 4 月、ブッシュ大統領が米・コロンビア FTA について議会と十

分協議を行っていないとして、民主党多数の下院は224対195でPDRを可決した。このため任期末が迫ったブッシュ大統領はコロンビアとのFTAと同様に未可決のパナマおよび韓国とのFTA実施法案の審議も諦めてしまった。拙稿（2008、2012）参照。なお、PDRは上院、下院ともに議員は誰でも提出でき、上院は財政委員会、下院は歳入委員会を経て本会議でそれぞれ審議される（提出された決議案の修正は不可、審議時間も限定）。

- 16) 本文には「どちらか一方の院がCCRを決議すれば」と書いたが、正確には“上院財政委員会ないし下院歳入委員会が実施法案を否決した場合に各委員会はCCRを審議する”と書かれている〔Sec.106(3)(A) および(4)(A)〕。これについてPublic Citizenは、上記委員会が実施法案を否決すれば、自動的にTPA法の適用は停止されるはずだと批判している。
- 17) TPA法が制定される前に交渉が開始されたシンガポールおよびチリとのFTAを除き、発効したFTAだけを見ると、すべてのFTAはファストトラック権限ないしTPAが有効な期間中に交渉が開始され、協定が締結されている。なお、ヨルダンとのFTAにはファストトラック権限は適用されていない。
- 18) この協定署名に至るドラマチックな展開はHart (1994) p.357-366に書かれている。
- 19) 自動車の関税撤廃スケジュールは協定のAnnexの部分で、自動車の環境基準などはサイドレターでそれぞれ処理されたため、協定本文の再交渉にはなっていないとの主張もある。
- 20) 中米のエルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、グアテマラ、コスタリカおよびドミニカ共和国と締結したFTA。
- 21) Fergusson (2015) p.15.
- 22) Fergusson (2015) p.13. 詳細はGAO (2007) の報告が詳しい。
- 23) ただしTTIPについてはこの条文中では直接言及されておらず単にEUとの協定と書かれている。

参考文献

- 磯部真一（2014）「TPA法案成立には大統領の関与が不可欠－上下院の通商所管委員会トップがTPA法案を提出」『New American Policy』No.7362、ジェトロ・ニューヨーク事務所、1月20日。
- 櫻井雅夫（2002）「NAFTAとFTAA協定の議会承認過程－アメリカにおける条約と行政協定」『国際商事法務』Vol.30, No.6.
- 鈴木康彦（2000）『註釈 アメリカ合衆国憲法』国際書院。

- 滝井光夫 (2008) 「ファスト・トラック審議を歪めた下院決議とその含意」『季刊国際貿易と投資』No.73、国際貿易投資研究所、9月。
- 滝井光夫 (2015a) 「混迷する貿易促進権限 (TPA) 法案の米議会審議」フラッシュ 238 (2015年6月22日)、国際貿易投資研究所。
- 滝井光夫 (2015b) 「復活した貿易促進権限 (TPA) 法と貿易調整支援 (TAA) 法」フラッシュ 240 (2015年7月7日)、国際貿易投資研究所。
- 安井明彦 (2014) 「TPA が問うオバマの『本気度』 - 成立の鍵は大統領の働きかけ」『みずほインサイト』みずほ総合研究所、1月15日。
- 安井明彦 (2015) 「TPA 決着後の米国政治 - 民主党のティー・パーティー化とクリントンの限界」『みずほインサイト』みずほ総合研究所、6月26日。
- Devereaux, Charan et al (2006) , *Case Studies in US Trade Negotiation Vol. 1: Making the Rules*, Washington, DC, Institute for International Economics.
- Fergusson, Ian F. (2015) , *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, Congressional Research Service, June 15.
- Ferguson, Ian F., Richard S. Beth (2015) , *Trade Promotion Authority (TPA) : Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, July 2.
- GAO, United States Government Accountability Office (2007) , *International Trade-An Analysis of Free Trade Agreements and Congressional and Private Sector Consultations Under Trade Promotion Authority*, GAO-08-59, November.
- Hart, Michael (1994) , *Decision at Midnight-Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*, Vancouver: UBC Press.
- Public Citizen (2015) , *Myth v. Fact on the 2015 Hatch-Ryan Fast Track Bill*, April 20.
- Shapiro, Hal S. (2006) , *Fast Track: A Legal, Historical, and Political Analysis*, Ardsley, NY: Transnational Publishers, Inc.
- Smith, Carolyn C. (2011) , *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*, Congressional Research Service, January 12.
- Smith, Jane M., Daniel T. Shedd, Brandon J. Murrill (2013) , *Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than Treaties*, Congressional Research Service, April 15.