



# TPP協定に対する米国内産業界 および労働界の見方

ITIメガFTA研究会報告 (3)

国際貿易投資研究所 客員研究員 滝井光夫

2016年4月

一般財団法人 **国際貿易投資研究所(ITI)**

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT

# 目 次

要約 .....	1
第 1 節 TPP 協定に対する米国政府の期待と米国の対 TPP 貿易.....	1
1. 米国政府の期待.....	1
2. 米国の対 TPP 貿易 .....	4
3. 米国農産物の対 TPP 貿易 .....	7
第 2 節 米国内業界の TPP 評価.....	9
1. 諮問委員会の構成と ITC 報告.....	9
2. 貿易政策交渉諮問委員会（ACTPN）と関連諮問委員会の報告.....	10
第 3 節 米労働組合の TPP 評価.....	15
1. 全米 3 大労組（鉄鋼、自動車、輸送）等の見解.....	15
2. 労組の TPP 全面反対の論拠.....	17
第 4 節 為替操作問題とその是正策 .....	18
1. TPP 参加国マクロ経済政策当局者共同宣言 .....	18
2. 2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法 .....	20
3. ACTPN 報告の妥当性 .....	22
おわりに .....	23

# TPP 協定に対する米国内産業界および労働界の見方

桜美林大学 名誉教授

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

滝井 光夫

## 要約

米国の産業界は総じて TPP が財、サービスの輸出を拡大し、労働、環境、電子商取引、SPS などで大きく前進したと評価しているが、国有企業規制、医薬品に関する知財権保護、原産地規則などでは問題が残るとしている。特に批判が多いのは為替操作に対する規制の欠如である。本稿は米国各業界および労働界の TPP に対する見方を米国政府の主張などと合わせて検討し、最後に為替操作問題に対する政府と議会の対応を TPP12 カ国の共同宣言と 2016 年 2 月に制定された新法を読みながら、その有効性を検討する。

## 第 1 節 TPP 協定に対する米国政府の期待と米国の対 TPP 貿易

### 1. 米国政府の期待

「TPP は世界経済の 40%を占める」、「TPP によって米国産品に対する 1 万 8,000 品目の関税が撤廃される」。こうした米政府の謳い文句は、米国の TPP に対する最大の目標が米国の輸出拡大とこれに伴う高賃金雇用の増大にあることを示している。この世界経済のシェア 40%と 1 万 8,000 品目の関税撤廃が、関係業界の TPP 評価報告書にも頻繁に登場し、各業界の輸出拡大に対する期待を表している。2015 年 10 月 5 日、TPP 交渉が成功裏に終了した日に米政府が発表した TPP に関するファクト・シート<sup>1</sup> は、TPP がもたらす経済効果を強調している。

このファクト・シート（表 1）は、①製造業品および農産物の TPP 市場に対するアクセスの改善と輸出拡大が確保されたと成果を強調し、②米国が締結した FTA では、TPP が強制力を伴う最高水準の労働者の権利と環境規定が達成されたことを訴えている。また、FTA（自由貿易協定）としては初めての規定を TPP に取り込めたとして、③中小企業を貿易に

参加させるための支援策、④国有企業 (SOEs) に対する規制、⑤経済開発とキャパシティ・ビルディングによる低開発国への支援を挙げている。さらに、⑥腐敗行為の防止、⑦E・コマースなど電子商取引と情報通信の促進が協定に盛り込まれ、⑧世界最強の米国のサービス貿易がさらに拡大する方向が確保された、と訴えている。

表 1 米国政府の TPP 合意のファクト・シート

**(1) TPP 域内で米国の輸出品 18,000 品目以上の関税が撤廃される。**

米国の輸出品に課されている 18,000 品目以上の関税が撤廃され、米国の労働者、企業、農業・牧場経営者にとってアジア太平洋という重要な新市場に対する前例のないアクセスが可能となる。

- 1) **製造業品**：米国の TPP 向け機械輸出に対する最高 59%の関税が撤廃される。2014 年の TPP 向け機械製品輸出は 560 億ドル。
- 2) **農産物**：米国の家禽製品に対する最高 40%、大豆最高 35%、果実最高 40%等の関税が撤廃され、米国の農業・牧場経営者は輸出拡大により所得が約 20%上昇する。さらに外国の規則、農産物に対する検査等が科学的根拠に基づくものとなるほか、農業輸出補助金の撤廃、輸出禁止措置の最小化によって海外市場における障壁が撤廃される。
- 3) **自動車製品**：米国車に対する最高 70%の関税が撤廃される。2014 年の TPP 向け自動車製品輸出は 890 億ドル。
- 4) **情報・通信技術製品**：米国製品に対する最高 35%の関税が撤廃される。2014 年の同製品輸出は 360 億ドル。

**(2) TPP は史上最高の労働者保護規定を有する貿易協定である。**

TPP は、すべての加盟国の労働法制が ILO の基本原則および労働権利宣言の強制力のある労働原則に合致するよう求めるとともに、組合結成の自由、集団的交渉権、児童労働および強制労働の禁止、最低賃金、労働時間、安全な作業条件、雇用差別保護など、いかなる貿易協定の労働基準よりも高くなつた強制力のある規定を設定している。これにより米国の労働者は公正な競争条件を確保し、国際労働基準の下方への引き下げ競争を防止できる。

**(3) TPP は史上最高の環境保護規定を有する貿易協定である。**

TPP の環境保護規定は、NAFTA 規定をより強化し、環境保護を協定の核に据え、他の義務規定と同様に紛争解決による完全に強制力のある規定としている。TPP はすべての加盟国に野生動物の密売、樹木の不法伐採、不法漁業をやめさせ、最も有害な漁業補助金を禁止し、持続可能な漁業慣行の促進を求めている。さらに、鯨、イルカ、鮫、海亀等の海洋生物、サイや象等の動物の長期的な保護促進も 12 カ国に求めている。さらに TPP はエネルギー効率強化のための共同努力の促進とともに、オゾン層破壊物質、船舶による海洋汚染の防止も規定している。

**(4) TPP は中小企業に国際貿易の利益を享受できるよう支援する。**

TPP は自由貿易協定としては初めて、中小企業が貿易の利益を享受できるようにするための一章を設けている。輸出を行う米国企業の 98%は中小企業だが、輸出を行う小企業は 5%未満に過ぎない。TPP は高関税、過度に複雑な手続き、腐敗、通関、コスト上昇要因となる輸送の不備等、小企業に負担となる障害を除去し、中小企業の貿易比率を高めていく。

**(5) TPP は E コマースを推進し、デジタルフリーダム、オープンインターネットを維持する。**

TPP はインターネットによる商業活動を促進する最先端のルールを有しているが、この分野は米国がリーダーシップを発揮する中心的分野である。データの自由な国際移動を保護し、TPP 加盟国内のすべての個人、家庭、小企業がオンライン・ショッピングを利用し、低価格で効率的な通信、データのアクセスと蓄積が行えるようにする。同時に、TPP は米企業に対して現地化の強制といった差別的な要求を行うことを禁止している。

**(6) TPP は国有企業 (SOEs) を規制し、域内を公平な市場にする。**

自国政府から不公正な補助金等を受けるなど、TPP 各国における国有企業の不公正な競争から米国の労働者と企業を保護する。

**(7) TPP は良き統治を優先し、腐敗を排除する。**

TPP は透明性の確保と腐敗防止を規定した史上最高の貿易協定である。TPP は加盟国に国連反腐敗協約 (UNCAC) の批准を求め、国内法の整備等を行う。

**(8) TPP は開発章を有する初めての協定である。**

米国の貿易協定としては初めて、TPP は開発とキャパシティ・ビルディングに資する独立した章を設け、経済成長、貧困の削減、食糧安全保障の促進等、持続可能な開発促進のための一連の約束を規定している。

**(9) TPP はサービス輸出における世界のリーダーとしての米国の立場を強化する。**

米国のサービス産業は米国の労働者 5 人のうちの約 4 人を雇用している。TPP 域内のサービス貿易にかかわる複雑な規制を撤廃することにより、米国のサービス産業に新たな経済機会が生まれる。

(出所) Fact Sheet: How the Trans-Pacific Partnership (TPP) Boosts Made in America Exports, Supports Higher-Paying American Jobs, and Protects American Workers, the White House, October 5, 2015.

TPP における米国の最終的な関税撤廃率は、品目数ベース、貿易額ベースともに 100.0% である (日本はともに 95.0%)。品目別にみると、米国の工業製品の関税撤廃率は品目数ベース、貿易額ベースともに 100.0%だが (日本もそれぞれ 100.0%)、即時撤廃率は品目数ベースで 90.9%、貿易額ベースで 67.4%と日本のそれぞれ 95.3%、99.1%に比べて低い。一

方、農林水産品では米国の関税撤廃率（品目数ベース）は 98.8%だが（日本は 81.0%）、即時撤廃率は 55.5%（日本は 51.3%）で日本より高いものの、オーストラリアの 99.5%、ニュージーランドの 97.7%などよりもかなり低い<sup>2</sup>。ファクト・シートでは、米国は TPP11 カ国から大きな市場アクセスを獲得したと訴えているが、米国の即時撤廃率は工業製品、農林水産物ともに 12 カ国のなかではかなり低い水準である。

米国の FTA は最初に締結した 1985 年発効の米イスラエル FTA から、新たな FTA を結ぶ毎に進化しているが、TPP は 21 世紀型の高度な貿易協定を目指して交渉が行われた。

「21 型で高度」の意味するところは、知財権、競争政策、労働、環境など、これまで米国が締結した FTA のすべての要素を TPP の協定本体に取り込み、なおかつ WTO ルールを超える協定とすることを意味する。この観点からみた TPP の特徴は上記表 1 のファクト・シートで一部指摘されているが、それ以外には次のような点を挙げることができよう。

①衛生植物検疫では WTO の SPS 協定以上の透明性が確保され、科学的根拠が明確化された。②政府調達では WTO の GPA に参加していない 8 カ国の政府調達市場が開放された。③繊維製品の原産地規則であるヤーンフォワード原則がより柔軟になった。④電子商取引では米韓 FTA で規定されていたデータ移転規制が緩和された。⑤知財権では企業秘密の窃取、著作権所有物の不法搾取に対する刑法罰則の適用、生物製剤に対するデータの排他性規定が追加された<sup>3</sup>。

しかし、米国の関係業界がすべて、締結された TPP の協定内容に十分満足しているわけではないことは、後述する第 3 節のとおりである。

## 2. 米国の対 TPP 貿易

TPP12 カ国の経済規模は極めて多様である。12 カ国の 2013 年における GDP 構成（表 2）をみると、米国が全体の 60.2%、他の 11 カ国が残りの 39.8%を占め、経済規模で見ると、米国 3、米国以外 2 の関係にある。日本の GDP はカナダ、オーストラリア、メキシコ 3 カ国の合計よりもやや大きく、マレーシア以下ブルネイまでの GDP の合計はオーストラリア 1 国とほぼ同じである。

表 2 TPP 域内 GDP 構成 (2013 年)

国	GDP 10億ドル	域内GDP比 %	
米国	16,663	60.2	78.0
日本	4,920	17.8	
カナダ	1,839	6.6	16.6
オーストラリア	1,497	5.4	
メキシコ	1,262	4.6	
マレーシア	323	1.2	5.4
シンガポール	302	1.1	
チリ	277	1.0	
ペルー	202	0.7	
ニュージーランド	185	0.7	
ベトナム	171	0.6	
ブルネイ	18	0.1	
12カ国総計	27,659	100.0	

(出所) IMF

こうした GDP 構成が米国の TPP11 カ国との貿易にそのまま反映されているわけではない。米国の TPP 貿易を 2000 年および 2015 年における相手国別の輸出入状況 (表 3) からみると、次のような特徴を挙げることができる。

表 3 米国の相手国別 TPP 貿易

	輸出額(100万ドル)		シェア(%)		増加率
	2000年	2015年	2000年	2015年	
オーストラリア	12,482	25,038	3.1	3.7	2.006
ニュージーランド	1,970	3,634	0.5	0.5	1.845
カナダ	178,941	280,327	44.3	41.2	1.567
メキシコ	111,349	236,377	27.6	34.7	2.123
チリ	3,461	15,587	0.9	2.3	4.504
ペルー	1,660	8,811	0.4	1.3	5.308
日本	64,924	62,472	16.1	9.2	0.962
シンガポール	17,806	28,657	4.4	4.2	1.609
マレーシア	10,937	12,293	2.7	1.8	1.124
ベトナム	368	7,072	0.1	1.0	19.217
ブルネイ	156	133	0.0	0.0	0.853
TPP11カ国	404,054	680,401	100.0	100.0	1.684
世界	781,918	1,504,914	51.7	45.2	1.925

	輸入額(100万ドル)		シェア(%)		増加率
	2000年	2015年	2000年	2015年	
オーストラリア	6,438	10,862	1.1	1.3	1.687
ニュージーランド	2,080	4,282	0.4	0.5	2.059
カナダ	230,838	295,190	40.3	35.1	1.279
メキシコ	135,926	294,741	23.7	35.1	2.168
チリ	3,269	8,880	0.6	1.1	2.716
ペルー	1,995	5,069	0.3	0.6	2.541
日本	146,479	131,120	25.6	15.6	0.895
シンガポール	19,178	18,235	3.3	2.2	0.951
マレーシア	25,568	33,828	4.5	4.0	1.323
ベトナム	821	37,993	0.1	4.5	46.276
ブルネイ	384	19	0.1	0.0	0.049
TPP11カ国	572,976	840,219	100.0	100.0	1.466
世界	1,218,021	2,241,086	47.0	37.5	1.840

(注) 世界欄のシェアは TPP の対世界輸出入に占めるシェア、増加率は 2015 年/2000 年、倍率。

(資料) 米商務省 FT900

①米国の最大の貿易相手国はカナダとメキシコで、両国のシェアの合計は、輸出が 2000 年 71.9%、2015 年 75.9%、輸入はそれぞれ 64.0%、70.2%と圧倒的である。これに日本を加えると、カナダ、メキシコ、日本 3 カ国のシェアの合計は輸出が 2000 年 88.0%、2015 年 85.1%、輸入はそれぞれ 89.6%、85.8%とほぼ 9 割に達する。②米国の対 TPP 貿易の中で、ベトナムとの貿易は輸出入金額、シェアともに最も急激に拡大し、とりわけ 2015 年の対ベトナム輸入は対シンガポール輸入の 2 倍超の規模となった。また、オーストラリア、ニュージーランド、チリ、ペルーとの輸出入も 2000～2015 年に順調に拡大した。③日本との貿易は金額、シェアともに大きく減少した。2000～2015 年間に輸出額は 3.8%減、輸入額は 10.5%減となり、シェアは輸出が 16.1%から 9.2%へ、輸入は 25.6%から 15.6%へそれぞれ大幅に縮小した。カナダとの貿易は、貿易額は増加したが、シェアが輸出は 44.3%から 41.2%へ、輸入は 40.3%から 35.1%へそれぞれ低下した。同様に、マレーシアおよびシンガポールとの貿易も貿易額の伸びは緩やかにとどまり（ただし対シンガポール輸入は 4.9%減）、シェアは輸出入ともに低下した。④ブルネイとの貿易は輸出が 1 億ドル超だが、輸入は 2000 年の 3.8 億ドルから 2015 年には僅か 1,900 万ドルに激減した。

TPP 協定の内容および 2000～2015 年における米国の対 TPP 貿易の推移を考慮すると、TPP 批准によって米国の対 TPP 貿易が短期間で急激に変化するとは考えられない。これは、米国の対カナダ、メキシコ貿易のシェアが大きく変化することはないとみられるからである。しかし、対オーストラリア、ニュージーランド貿易で、米国の乳製品等の農産物輸入

の増加、対ベトナム貿易で繊維製品等の工業製品輸入、綿花などの輸出の増加などは短期的に効果を表す可能性があると思われる。

また、TPP11カ国のうち、米国がこれまでFTAを締結したことがない日本、ニュージーランド、ブルネイ、マレーシアおよびベトナムの5カ国との貿易がTPPによってどう変化するかが注目される。日本によるコメおよび麦の対米輸入枠の新設〔コメ：当初3年間5万トン、13年目以降7万トン、麦：当初19.2万トン、7年目以降25.3万トン。ともにSBS（Simultaneous Buy and Sell、売買同時契約）方式による〕、大麦および乳製品のTPP枠の新設、牛肉、豚肉の関税の削減等の実施、自動車貿易に関する日米並行交渉の妥結などの結果等が、対日貿易にどう反映されるかも注目される。

### 3. 米国農産物の対TPP貿易

農産物輸出は米国の農業生産の約20%を占め、米国農業にとって輸出の重要性は極めて高い。2014年の米国の対TPP貿易は、輸出が630億ドルで農産物輸出総額の42%を占め、輸入は570億ドルで約50%を占めている<sup>4</sup>。このように米国の農産物貿易に占めるTPP貿易の比率は極めて大きい。ただし、この対TPP農産物貿易に占めるカナダとメキシコのシェアはかなり大きいとみられるため、カナダ、メキシコ以外のTPP諸国との貿易がどう推移しているか検証する必要がある（ただし、本稿では検証していない）。

表4は米国商務省外国農業局（Foreign Agricultural Service）などによる主要農産物21品目のTPP向けの輸出（2014年）を示したもので、大麦・同製品、キャノーラ（西洋油菜）、野菜および果物（生鮮および加工品）、豚肉・同製品の4品目はTPP向け輸出が総輸出の70%を超え、50%を超える品目はトウモロコシ・同製品、エタノール、ソルガム、砂糖・同製品、ジャガイモ・同製品、柑橘類・ジュース、乳製品、牛肉・同製品の8品目に上っている（21品目合計の対TPP輸出シェアは43.4%）。この表でも農産物のTPP向け輸出が対世界輸出に大きなシェアを占めていることがわかるが、これら21品目でも輸出はカナダおよびメキシコに大きく依存しているとみられる。

表 4 主要農産物の TPP 向け輸出 (2014 年)

(単位:10億ドル、%)

品目	対世界	対TPP	TPPのシェア
大麦・同製品	0.320	0.305	95.3
小麦	8.0	2.4	30.0
トウモロコシ・同製品	14.0	7.0	50.0
大豆・同製品	30.1	5.4	17.9
コメ・同製品	1.9	0.8	42.1
飼料穀物	16.8	8.0	47.6
ヒマワリ	0.163	0.076	46.6
キャノーラ	0.200	0.172	86.0
エタノール	2.0	1.0	50.0
ソルガム	0.17	0.098	57.6
砂糖・同製品	1.6	1.1	68.8
ピーナッツ・同製品	0.7	0.3	42.9
ジャガイモ・同製品	1.2	0.7	58.3
野菜・生鮮・加工品	5.1	3.7	72.5
果実・生鮮・加工品	7.7	5.5	71.4
柑橘類・ジュース	2.1	1.2	57.1
綿花	4.4	1.0	22.7
乳製品	7.1	3.6	50.7
牛肉・同製品	7.1	3.9	54.9
豚肉・同製品	6.6	4.7	71.2
家禽肉・同製品	6.1	2.57	42.1
上記21品目合計	123.353	53.521	43.4

〈注〉ヒマワリとキャノーラは2015年度

(出所)米農務省 TPP:Benefits for U.S. Agricultural Products, USTR

諮問委員会報告

TPP 実施後、米国の TPP 向け農産物輸出がどう変化するかは、米国が初めて FTA を結んだ日本、ニュージーランド、マレーシア、ベトナム、ブルネイの 5 カ国への輸出がどうなるかによるところが大きい。

2014 年時点の MFN ベースの輸入関税率はベトナム 16.3%、日本 14.3%、マレーシア 9.3%<sup>5</sup> であり、その関税撤廃の効果と市場規模の関係 (ベトナムは TPP の中で 4 番目に人口が多い) から、米国では対ベトナムおよび日本への輸出拡大効果が期待されている。

## 第2節 米国内業界の TPP 評価

### 1. 諮問委員会の構成と ITC 報告

2015年貿易促進権限法（Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015）は、第105条（a）（4）で、貿易政策交渉諮問委員会（ACTPN）は大統領が貿易協定締結の意思を議会に通知した日から30日以内に、当該貿易協定に関する評価報告書を大統領、議会および USTR（米国通商代表部）に提出することを義務付けている。

諮問委員会委員の役割等は1974年通商法の第135条（b）、（c）、（e）に規定されており、各委員は USTR 代表と当該業界を管轄する省庁長官によって任命される。

TPP の場合、この諮問委員会は貿易政策交渉諮問委員会（ACTPN, Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations）、その下部委員会として農業貿易諮問委員会（Agricultural Trade Advisory Committee）と工業貿易諮問委員会（Industry Trade Advisory Committee）の2委員会があり、農業貿易諮問委員会の中には果実・野菜、穀物など品目別に6委員会、工業貿易諮問委員会の中には航空宇宙、自動車など16委員会が設けられている。さらに USTR 直属機関として、USTR 貿易政策諮問委員会（USTR Trade Policy Advisory Committees）が設置され、この部会として貿易に関する政府間政策諮問委員会（Intergovernmental Policy Advisory Committee on Trade）、貿易交渉および貿易政策のための労働諮問委員会（Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy）、貿易および環境政策諮問委員会（Trade and Environmental Policy Advisory Committee）の3委員会が置かれている。このように諮問委員会は ACTPN を含めると、全部で28の委員会が設置されている。

オバマ大統領が TPP 協定締結の意思を議会に通知したのは、2015年11月5日であったから、ACTPN 委員長およびその下部25と USTR 直属の3諮問委員会委員長はその日から30日以内の12月5日以前に一斉に大統領、議会および USTR に報告書を提出している。委員会のなかには、諮問委員会報告の提出まで30日間しかなく、しかも交渉終結まで USTR から交渉状況に関する途中の経過報告もなかったこともあり、報告書の作成は大変であったこと、従って報告提出までの期間は少なくとも45日間とすべきであることなど、報告書提出に関連する苦情や要望を書いている委員会もある<sup>6</sup>。

一方、2015年貿易促進権限法の第105条（c）（1）および（2）は、国際貿易委員会（ITC）に対して、大統領が貿易協定締結の意思を議会に通知してから105暦日以内に大統領およ

び議会に対して、ITC は当該貿易協定によってもたらされる米国経済全般および特定産業部門への影響を GDP、輸出入、雇用、生産、消費者の利益の諸点を含めて報告するよう求めている。ITC の報告書は 2015 年 11 月 5 日から数えて 105 日目の 2016 年 5 月 18 日以前に提出される予定だが、これに関連して ITC は 2016 年 1 月 13～15 日の 3 日間に亘って公聴会を開催した<sup>7</sup>。

本稿では USTR に提出された ACTPN の報告書を中心に報告し、それを補完する形で各部門の諮問委員会報告、ITC 証言などを取り上げ、締結された TPP 協定に対して米国内業界はどのような見方をしているのかを以下にみていく。

## 2. 貿易政策交渉諮問委員会 (ACTPN) と関連諮問委員会の報告

貿易政策交渉諮問委員会 (ACTPN) は諮問委員会の全体的組織であり、17 名の委員が所属している。出身母体の業種は農業、牧畜業、製造業、サービス業など全業種をカバーしている。2015 年 12 月 3 日付でフロマン通商代表に提出された報告書<sup>8</sup> は、「TPP 協定は 21 世紀型の高度な協定であり、2015 年貿易促進権限法で規定された交渉目的を満たし、TPP はアジア太平洋地域における米国の商業的、戦略的利益を拡大する」、「TPP は最先端の国際貿易協定であり、米国の外交、安全保障に大きく貢献する」と TPP 協定を高く評価し、TPP は一部 WTO の基準を超える内容となっているとして、次の 6 点を挙げている。

①関税の撤廃、削減、②特に豚肉、牛肉、穀物製品の輸出機会の拡大、③国有企業 (SOEs)、デジタル貿易、e-コマース、投資に対するパフォーマンス要件、貿易関連の環境・労働慣行に対する革新的規制の実施、④知的財産権保護、ビジネス円滑化促進、サービス提供者のための市場アクセス、⑤中小企業 (SMEs) 支援のための新規規定、⑥米投資家の権利、保護のための米二国間モデル投資協定に準じた規定の拡大<sup>9</sup>。

そうした全体的な評価とは別に、ACTPN は個別具体的に TPP 協定の各章に対する懸念や米国政府への要望を書いている。その概要は以下のとおりだが、関連する委員会などから提出された報告書に指摘されている問題も〔 〕内に付記した。項目の順番は、ACTPN 報告に従った。

なお、下記の (11) の為替操作の規制問題は 2015 年貿易促進権限法で規定された貿易交渉の主要目的に含まれているが、TPP では協定交渉の対象にはなっていない。しかし、ACTPN がその報告書でこの問題を取り上げたのは、業界別の多くの諮問委員会が TPP 参

加国による為替操作、通貨安政策を非難し、具体的な対抗策を政府に強く求めているからであると思われる。後述する ACTPN の (11) の見解は、各業界の意見に対するひとつの回答となっているが、この問題は第 4 節で改めて検討する。

《ACTPN の 2015 年 12 月 3 日付報告書の概要》 ([ ] 内は各委員会等の指摘事項)

(1) 金融章は米国の FTA と同様に高いスタンダードが維持されているが、金融サービス提供者に対するローカル・サーバー要件が禁止されていないこと、国別のコミットメントが一部希望の水準以下となったこと、投資章では金融サービス・サプライヤーに対する保護が十分ではないこと、は残念である。

[サービス・金融諮問委員会：金融産業に ISDS が適用されていないことを批判]

(2) 米国の農業セクターは TPP の最大の受益者のひとつである。輸出先では、特に FTA が未締結だった主に日本、マレーシア、ベトナム、品目では牛肉、豚肉、園芸製品および加工食品が有望である。しかし、センシティブ品目の市場開放が日本（特にコメ、乳製品）およびカナダ（乳製品、豚肉製品）で十分でなかったことに失望した。

(3) 貿易協定として初めて、衛生植物検疫措置 (SPS) に WTO の SPS を超える強制措置が入ったことに留意する。さらに地理的表示 (GI) の採用、農業バイオテクノロジー規定、輸出補助金および輸出規制のコミットメント、米国が締結した貿易協定に初めてオーガニック・スタンダードに関する相互協力規定が設けられたことにも留意する。

(4) TPP が中小企業章を設けた最初の貿易協定であることを歓迎する。ただし、すべての財に対するデミニマス関税の免除規定が定められていないことは遺憾である。この問題は中小企業が直面している障害であるだけに、今後の貿易協定で実現するよう要望する。

(5) TPP に強力かつ無差別の投資保護規定が設けられていることを支持するが、一部の委員は ISDS からタバコ製品が除外されたこと、および金融サービスについても同様の措置が取られたことを憂慮している。

[タバコ・綿花・落花生諮問委員会：同諮問委員会報告書で TPP 協定第 29.5 条を中心にタバコの ISDS 適用除外について詳細な反論を展開している]

(6) 知的財産権保護 (IPR) 規定は米国製医薬品および医療機器に対する公正、透明かつ

無差別の取り扱いを規定しているが、数名の委員は生物製剤の保護水準が米国法の基準をかなり下回っていることに困惑している。

[**米国医薬品調査製造業者 (PhRMA)**：米国製薬業界の次代を担う生物製剤のデータ保護期間が 12 年を守れなかったことに失望した。12 年という期間は議会で長期間議論した結果のもので容易に変更できるものではない]、[**化学・医薬品・医療科学製品サービス諮問委員会**：生物製剤のデータ保護期間を 8 年に短縮したのは約束違反であり、生物製剤の定義も米国のそれよりも狭くした。これでは議会の支持を得ることは保証できない]、[**知財権諮問委員会**：同委員会報告書で極めて詳細な反論を展開している]、[**情報技術・イノベーション財団**：医薬品のデータ保護期間が実質 8 年では、新薬の開発に必要な資金を十分に確保できない。医薬品の売上高と研究開発費の支出には相関関係があることは OECD も認めている]

(7) TPP は財・サービスのデジタル貿易およびクロスボーダーのデータ・フローを規定した最初の貿易協定となり、米国がリーダーシップを発揮する主要分野を守る強力な規定が設けられたことを支持する。しかし、金融サービスのサプライヤーが e-コマース章に含まれるべきであったと我々は考える。今後の貿易協定でこれが実現されることを希望する。

(8) TPP は国有企業 (SOEs) 章を設けた最初の協定だが、SOEs の活動は商業的なものか否かで判断されなければならない。しかし、我々は TPP には何が「商業的」活動か十分に規定していない点を憂慮し、米国政府に対して今後の貿易協定では SOEs に対する規制を強化し、米国の企業と労働者のために対等の競争条件を確保するよう要請する。

[**鉄鋼諮問委員会**：鉄鋼諮問委員会は SOEs 規制を永年求めてきたが、TPP 協定は第 1 歩に過ぎない。SOEs の定義は狭すぎ、範囲をより広げるべきである]、[**自動車・資本財諮問委員会**：SOEs に対しては厳重な監視が必要であり、反競争的歪曲行為をモニターし、是正させる必要がある]

(9) 我々は労働者の権利が輸出加工区にも適用され、労働章の約束に紛争解決章の規定が適用されることを支持する。同時に米国政府には TPP 各国が労働章の規定を遵守するよう十分に監視することを期待する。

[**自動車・資本財諮問委員会**：労働者の権利問題については 2007 年 5 月 10 日に米政府・議

会間で締結された、いわゆる「5月10日協定」(Bipartisan Trade Agreement)の強制力が十分働いていない]

[参考] 2015年11月21日付ニューヨーク・タイムズ社説: TPPはベトナム、マレーシア、メキシコ等の労働基準の改善に寄与するであろうが、最低賃金、労働時間等の規定が協定に盛り込まれたものの、その明確な基準が示されていない。米国の労働界も各国が順調に関係する法改正に進むとは思っていないようだ。例えば AFL-CIO とグアテマラの労働組合は2008年に同国の労働法の改正を速やかに進めるよう同国の裁判所に提訴したが、事態が改善されないため、オバマ政権が事態の打開に乗り出したのは2014年になってからであった。次期大統領も TPP の労働規定の実施を確実に進めることが重要であり、労働規定を単なるシンボルに終わらせてはならない]

(10) TPP は貿易関連の環境問題に最も包括的かつ革新的な規定を設け、他の章と同様に拘束力のある紛争解決手続が適用されている。これは TPP 諸国の当初の非協力的対応からすれば注目すべき結果であり、TPP の環境章は他の貿易協定にとって重要な先例となる。

(11) TPP に強制力のある通貨規律を含めることは不可能だと貿易交渉当事者は言うが、新たな政策を実行すれば、我々は2015年貿易促進権限に定められた交渉目的を達成する上で効果があると信じ、ACTPN は政府に新政策の速やかな採用と精力的な実施を要請する。

新たな政策とは、TPP 各国のマクロ経済政策当局者による共同宣言<sup>10</sup>に盛り込まれた措置と2016年1月に成立した2015年貿易円滑化・貿易履行強制法(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)のベネット・ハッチ・カーパー修正条項<sup>11</sup>である。

[フォード自動車、米国自動車政策協議会(AAPC): 共同宣言で12カ国は不公正な通貨慣行を止め、競争的切り下げを慎むとしているが、共同宣言は TPP 協定の枠外であり、為替操作を止めさせる強制的措置は全く含まれていない]、[鉄鋼諮問委員会、林産物諮問委員会、農業貿易諮問委員会、穀物・飼料・油糧種子・栽培用種子諮問委員会、全米鉄鋼労組、全米自動車労組、チームスターズ等: マクロ経済政策当局者による共同宣言には強制力がない、何が許容可能な介入政策なのか規定していない。そもそも、協定本体に通貨操作に関する規

制措置が含まれていない。USTR は通貨操作問題を補完協定で対応したが、最終協定には強制力のある規定が盛り込まれるべきであった。TPP のような大規模な協定が通貨操作規定を欠いているのは、米国の労働者および農業経営者にとって不利である]

(12) ACTPN は透明性が確保され、明確なルールと効率的な日程に基づく ISDS メカニズムを支持する。TPP は輸出要件、技術移転、技術の現地化をほぼ例外なしに禁じている。

(13) TPP は米国が締結した最大の貿易協定であり、貿易相手国による協定の完全な履行を監視するためのモニタリング等が政府の行動計画に不可欠である。省庁間貿易履行強制センター (ITEC, Interagency Trade Enforcement Center) <sup>12</sup> の創設などを含む広範な対処策が米国の経済利益を推進する。

(14) ACTPN はヤーンフォワード・ルールを含む繊維およびアパレル規定を支持する。TPP 協定が米国の TPP 参加国向け輸出の増大および TPP 参加国域内における統合されたサプライチェーンの形成に繋がるものと信じる。しかし、アパレル関税撤廃の長期化などの問題もある。

[**織物・アパレル諮問委員会**：それぞれ業態が異なるため統一的な見解は示せないが、アパレル業界としては原産地規則を緩め、ヤーンフォワード原則にも柔軟性がほしい]

(15) 我々は原産地規則が TPP 域内における生産およびサプライチェーン形成のインセンティブとなるものと期待する。累積方式は他の TPP 国産の原材料使用を促進し、生産活動の海外シフトを減少させる。自動車は生産者によって違いはあるが、一部委員は自動車および自動車部品の原産地規則が米国内の生産と雇用に影響を与えるのではないかと懸念している。

[**鉄鋼諮問委員会、自動車・資本財諮問委員会、鉄鋼・自動車労組**：自動車・同部品の低い原産地規則は米国の同産業の将来に大きな負の影響を与える。米韓 FTA のような煩わしい規則は改善すべきである]

(16) TPP の政府調達ルールは透明性と公正性を高め、米国企業、特に中小企業に現地企業と平等な競争条件が与えられる。TPP 加盟国の一部センシティブ分野には米国のバイアメリカンのような例外措置が残るが、全体として政府調達問題は前進が図られた。

[**自動車・資本財諮問委員会**：ブルネイ、マレーシア、ベトナムの政府調達市場の開放は歓迎す

るが、ベトナム市場の開放まで期間が 26 年は長すぎる。米政府は各国の開放を促進すべきである]

### 第 3 節 米労働組合の TPP 評価

#### 1. 全米 3 大労組（鉄鋼、自動車、輸送）等の見解

ACTPN の報告書にはその末尾に反対意見（Dissenting Views）と題して、全米鉄鋼労組（USW, United Steelworkers）、チームスター（International Brotherhood of Teamsters）および全米自動車労組（United Auto Workers）の 3 労組連名の意見書が付けられている。

これら労組の意見は、TPP の評価すべき点を挙げながら問題点を批判するという形式はとらず、TPP のすべての項目について全面的に反対するという立場を取っている。これが労働組合の報告に共通する大きな特徴である。報告書の冒頭に、「深い遺憾の意を込めて、我々は TPP に強く反対し、多数意見（つまり各業界の意見）に不同意の見解を提出する」と書き出しているように、3 組合は TPP を全く評価していない（表 5 参照）。

これは上記 3 労組だけの特色ではない。諮問委員会報告の中にある国際食料商業労働者連合組合（United Food & Commercial Workers International Union：食料雑貨店、小売業、精肉業者、食品加工業に従事する労働者の組合）および農場経営者組合（National Farmers Union）、USTR の「貿易交渉および貿易政策のための労働諮問委員会」（LACTNTP）、および ITC の公聴会で証言した米労働総同盟産別会議（AFL-CIO）も、TPP に評価すべき点は皆無だとし、TPP を全面的に否定している。

こうした労組の論拠からすれば、「TPP 協定は批准のために議会に送られるのではなく、再交渉のために交渉のテーブルに戻すべきだ」（上記の LACTNTP 報告）ということになる。

表 5 全米鉄鋼労組、チームスター、全米自動車労組の TPP に対する見解

<p>(1) 我々労働組合は、米国の生産および雇用を改善し、国内・海外の労働者の権利、環境保護を前進させ、TPP 諸国のすべての市民が共有する貿易政策のための新たな枠組みを創出するという目標を追求してきたが、TPP 協定はこの目標から程遠いものとなった。議会は TPP 協定を拒否すべきである。我々は現在多くの要因によって生産と雇用を失いつつあるが、これは米国の間違った貿易政策によるものである。貿易赤字の増加、不公正貿易の拡大、国家資本主義の拡散、これらすべてが</p>
--

成長を押し下げ、賃金の伸びを抑え、所得格差を広げている。米国の貿易政策はこれら問題の解決に貢献せず、TPP はすべてを悪化させる。

(2) 労働組合はより開かれた貿易を促進する政策を支持してきた。1994 年には AFL-CIO はファストトラック貿易交渉権限を支持し、多くの労働組合は米ヨルダン自由貿易協定、GSP の延長、アフリカ成長機会法、米輸出入銀行延長法なども支持してきた。しかし、TPP 協定は国内生産者およびその従業員の利益を高めない。米国のミドルクラスが最も関心を持つのは、TPP が米国の経済的利益を促進するか否かにあるが、労働諮問委員会は多くの基本的な点で TPP が米国の経済的利益を推進しないと判断する。

(3) その判断の理由は以下のとおりである。

1) TPP は労働者の権利を十分に前進させない。ベトナム、マレーシア、ブルネイについては補完協定があるが、補完協定が実際に使われ、成果を生むか否かに我々の関心がある。ベトナムの場合、関税削減はすぐ効果が出るが、労働問題では約束が果たされているか否かは 5 年経っても分からない。また、メキシコは NAFTA の規定に従わず、低賃金や労働者の権利を不十分なままに放置し続けているが、これが米企業のメキシコ投資を拡大し、米国の賃金や雇用に悪影響を与えている。TPP も同様の状況をもたらす。

2) 米国および米労働者の長期的繁栄と安全保障のために製造業の成功は重要であるにもかかわらず、TPP は生産のアウトソーシング化、雇用のオフショア化を通して、多国籍企業のグローバルなサプライチェーンを支援し、TPP は国内製造業に深刻な不利益をもたらす。

深刻な問題は、長期的に国内生産と雇用にマイナスの影響を及ぼす自動車および自動車部品の原産地規則である。NAFTA の原産地規則は付加価値基準で 62.5%であったが、米オーストラリア FTA では 50%に、米韓 FTA ではさらに 35%に低下した。TPP は 45%だが、TPP 参加国が多いため米国内生産と雇用はリスクに晒され、中国など TPP 域外の部品を使用した車が米国車として他の TPP 国に輸出されることにもなる。交渉の初期段階で全米鉄鋼労組は国際機械工組合および全米自動車労組と共同で NAFTA のような抜け道を排除し、付加価値基準 62.5%の標準ルールを採用を求めたが、無視された。

3) 国有企業 (SOEs) に対する規律は現在の国有企業およびその関係企業の競争力を制御するには殆ど役立たない。増大する世界の国有企業の影響と脅威に対抗するためには TPP で提示された以上の、より厳格な規律が必要である。

4) TPP は為替操作に対して有効で強制力のある規定を欠いている。

為替操作は米国の製造業に壊滅的な影響を与え、多くの雇用を犠牲にする。為替操作は米国の輸出に対する課税、為替操作国からの輸入に対する補助金に等しい。乳製品、食肉、加工食品産業などの関税削減や関税割当による利益は、為替操作によっては帳消しになる。NAFTA が発足した後、メキシコが行ったペソ切り下げと同様な事態が TPP でも起こると我々は考える。TPP では参加国の財務長官・財務大臣が為替操作に関する協定を結んだが、この協定は競争的切り下

げに関する対話程度のもので、影響力も抑止力もない。

5) TPP 協定第 30 章の最終規定は TPP 参加国の拡大についても規定しているが、我々は TPP に反対するため、TPP 参加国を拡大する場合は、第 30 章が優先して適用されるのではなく、新規に加盟する国毎に議会の承認が必要であると主張する。

6) 良い法律でも強制力がなければ、国内の製造業は壊滅し、雇用は失われ、所得格差が増大する。米国法は外国市場の開放、不公正貿易除去のための手段を備えていても、その手段は殆ど使われていない。議会は、今後新たな貿易協定で不公正貿易慣行に対して確実に対抗手段が取られる保証のない協定の審議は拒否すべきである。

(4) 政府は、TPP はアジア諸国との連携を強め、米国の影響力を強化するために必要であると主張するが、米国はすでに TPP 諸国と強力な関係を持ち、貿易を通して利益を共有している。我々の影響力を強化する最善の方法は米国および海外の労働者の賃金を引き上げる協定を作ることである。TPP は将来の枠組みを形成する遠大な貿易協定であるが、TPP の環境規定は 5 月 10 日協定の水準には達していない。

(5) TPP は生産のアウトソーシング化と雇用のオフショア化を促進し、米国の製造業は、自国の市場を閉ざし、多くの人権違反を犯す国から不必要な競争に晒さらされる。これに対抗するルールが実行されなければ、TPP は米国の製造品貿易の赤字拡大、賃金の一層の低下、所得格差の拡大をもたらす、米国労働者の経済的利益を蝕むこととなる。

(出所) The Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN) Report to the President, the Congress and USTR

## 2. 労組の TPP 全面反対の論拠

表 5 に 3 大労組の見解を示した。「反対意見」と題された 3 大労組の長文の意見書は難解で趣旨が取りにくいところが多々あるが、それをわかりやすく整理し、纏めたのが表 5 である。3 大労組と上記の他の労働組合の意見を総合すると労組が TPP 協定に反対する論拠は以下の点にある。

- (1) TPP は米国企業の国内生産を海外に移転させ、雇用を海外に流出させる。その結果、賃金は低下し、所得格差は拡大し、米国の労働者の経済的利益は蝕まれる。
- (2) 貿易政策は本来米国および海外の労働者の雇用と労働条件を引き上げ、福利を向上させるべきものであるのに、現実には、不公正貿易を拡大し、賃金を引き下げる結果をもたらしている。これは明らかに間違った貿易政策の結果である。米国の貿易政策は問題を強力に是正する強制力が高く、対抗力のあるものでなければならない。

- (3) 労働および環境規定が TPP に盛り込まれているが、これによって途上国などで労働条件等を切り下げて輸出を有利化する「下方への競争」が止まるとは考えられない。
- (4) 貿易協定の原産地規則が次第に緩み、自動車・同部品の原産地規則は付加価値基準で TPP では 45% となった。これは NAFTA の 62.5% からの大幅な低下であり、これによって米国製以外の部品の調達がいよいよ拡大し、米国内生産と雇用がいよいよ減少する。
- (5) TPP は為替操作問題に何ら有効な対抗措置を取っていない。国有企業に対する規制措置も殆ど役立たない。労働および環境の規定も十分ではない。強制力を発揮できない協定では米国の製造業はますます衰退し、雇用は失われる。
- (6) TPP によって増加する米国の輸出は限定的で、輸入は輸出以上に増加し、貿易赤字の拡大によって米国の雇用は停滞を続ける。

#### 第 4 節 為替操作問題とその是正策

ブッシュ政権下の 2005~06 年に USTR 代表であったロブ・ポートマン上院議員（オハイオ州選出）は、TPP12 カ国がニュージーランドのオークランドで TPP 協定を締結した 2016 年 2 月 4 日、為替操作、自動車の原産地規則および生物製剤の 3 つの問題を挙げ、TPP に反対を表明した。元 USTR 代表の反対表明は米国内では驚きをもって受け止められたようだが、為替操作問題を最も強く非難するフォード自動車の工場が地元であり、11 月の選挙で民主党前知事の追い上げを受けている中で、ポートマン共和党上院議員は TPP 反対を強く打ち出す必要があったとも見られている<sup>13</sup>。

為替操作問題は、第 2 節 2 の ACTPN 報告で触れたが、2015 年 11 月 5 日に米財務省から発表された「TPP 参加国マクロ経済政策当局者共同宣言」(Joint Declaration of the Macroeconomic Policy Authorities of Trans-Pacific Partnership Countries) および 2016 年 2 月 24 日に制定された「2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法」(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015) という 2 つの資料を読みながら、前述した ACTPN の見解の妥当性を検討してみよう。

##### 1. TPP 参加国マクロ経済政策当局者共同宣言

この共同宣言は、2015 年 11 月 5 日、オバマ大統領が議会に対して TPP 協定締結の意思を通知したまさにその日に米財務省から発表された。財務省の同日付のファクト・シートに

も明示されているように、この宣言は、2015年6月に成立した2015年貿易促進権限(TPA)法の貿易協定の主要交渉目的のひとつである「為替操作の回避および通貨安政策への対策」(表6の左欄の11番と12番)に対応して作成されたものである。

2015年TPA法案審議の過程では、これら通貨問題は交渉目的ではなく、貿易協定の一部に盛り込むべきだとの意見が多かったが、この問題を協定交渉の含めると交渉は成立しないという当局者の意見を入れて、2015年TPA法に「主要交渉目的」としては書き込むが、TPP交渉の対象からは外されたという経緯がある。

表6 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) 2002年TPA法および2015年TPA法から作成。

しかし、議会在 TPP 実施法案を審議する（つまり批准する）際に、最初に政府に問うのは、TPP 協定がこの主要交渉目的に合致して交渉されたか否かである。このため、通貨問題に対しても政府は予め答えを用意しておく必要があり、その一環として財務省は USTR に協力しこの共同宣言を作り上げたものと考えられる<sup>14</sup>。

共同宣言には次のように書かれている。①TPP 参加国はマクロ経済政策と為替政策に関する協調を強化する。②自国の国際収支対策や不公正な利益確保のための為替操作を回避するとともに、競争的な通貨切り下げを慎み、競争目的で為替レートを操作しない。③通貨政策の透明性を高め、為替介入、外貨準備、国際収支等のデータの公表を TPP 参加国に義務付ける。④TPP 参加国はマクロ経済政策および為替政策を協議する「TPP マクロ経済担当官グループ」(Group of TPP Macroeconomic Officials)<sup>15</sup> を創設して、定期的に協議を行う。⑤今後 TPP に参加する国もこの宣言に加わることをとする。⑥この共同宣言は 2016 年 2 月 4 日、TPP 協定の締結と同時に発効する。

ただし、この共同宣言には、TPP 参加国がこれらコミットメントを遵守しなかった場合の対抗措置については何ら言及していない。このため、米業界は共同宣言に実効性はないと批判するが、この点を補完するのが、次のベネット・ハッチ・カーパー修正条項である。しかも、この修正条項は対象国を TPP 参加国だけに限定していない。

## 2. 2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法

2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法案の原形は 2015 年 2 月、下院に提案され、修正案を含めた最終法案が 2015 年 12 月 11 日に下院を 256 対 158 で通過し、上院では 2016 年 2 月 11 日に 75 対 20 で可決された。

2 月 24 日、オバマ大統領の署名を得て制定された 2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法 (HR644、PL114-125) は、アンチダンピング法、相殺関税法および貿易救済法などを強化したもののだが、2015 年春における上院審議の過程で下院可決法案に第 7 編として為替操作国に対する措置が盛り込まれた。第 701 条と第 702 条の 2 条から成る「第 7 編 為替レート・経済政策取り極め」(Title VII Engagement on Currency Exchange Rate and Economic Policies) は、ハッチ上院議員 (共和党、ユタ州) が提案し、ベネット (コロラド州) およびカーパー (デラウェア州) の両民主党上院議員が共同提案者となったため、ベネット・ハッチ・カーパー修正条項と呼ばれている。

第7編第701条は、「米国の主要貿易相手国との為替レートおよび経済政策の取り極めの促進」と題し、次のように規定している。

- ①財務長官はこの法律制定から180日以内に、米国の主要貿易相手各国について、米国との貿易収支、過去3年間における経常収支のGDP比、外貨準備額の短期債務比とGDP比を含む報告書を上院財政委員会および下院歳入委員会に提出する（次回報告はその後180日以内、つまり2017年以降は年2回の報告となる）。
- ②重大な対米貿易黒字と実質的な経常黒字を有し、外為市場に対する長期かつ一方的な（persistent one-sided）介入を行った米国の主要貿易相手国については、マクロ経済および為替政策に関する高度な分析（enhanced analysis）を行い、財務長官はこの法律制定から90日以内に、この分析で使用した諸要因を公表する。
- ③上記②の高度な分析には、当該国の(i)可能な限り詳細な為替介入の推移を含む当該国の為替市場の展開、(ii)実質有効為替レートの変化および為替切り下げ度合の変化、(iii)資本規制および貿易制限の推移に関する分析、および(iv)外貨準備高の傾向、を含むものとする。
- ④大統領は財務長官を通して、マクロ経済および為替政策に関する高度な分析対象国と高度な二国間取り極め（enhanced bilateral engagement）を開始する。「高度の二国間取り極め」は、(i)当該国通貨の過小評価、大幅な対米貿易および実質的な経常黒字の要因に対処するための政策の実行を当該国に促し、(ii)通貨の過小評価と大幅黒字に対する米国の懸念を表明し、(iii)当該国が適切な政策を採用しなかった場合は、大統領が取り得る行動を当該国に忠告し、(iv)通貨の過小評価と大幅黒字に対処する具体的な行動を伴う計画を作成する、ために行われる。

上記(iii)の「大統領が取り得る行動」は次のように規定されている。

高度な二国間取り極めが開始された日から1年後に、当該国が通貨の過小評価、大幅な対米貿易黒字および実質的な経常黒字の是正策の採用に失敗した、と財務長官が決定した場合には、大統領は次のひとつ以上の行動を取る。

- ①海外民間投資公社（OPIC）による新規融資等の禁止、②連邦政府による当該国からの財・サービスの調達・契約締結の禁止、③IMF 米国代表理事による当該国のマクロ経済および為替政策の厳格な監視および公式協議の要求、④当該国との二国間または地域間貿易協定の締結または交渉参加の是非の検討。

続いて第 702 条は、財務長官に政策を諮問するため、「国際為替レート政策に関する諮問委員会」（上院仮議長<sup>16</sup>、下院議長および大統領が各 3 名を任命し、合計 9 名の委員で構成。委員の任期は 2 年、更新可能）を新設することを規定している。

### 3. ACTPN 報告の妥当性

TPP 参加国マクロ経済政策当局共同宣言は強制力を持たないものの、TPP12 カ国は、「マクロ経済政策と為替政策に関する TPP 参加国の協力を強化する」こと、および「自国の国際収支対策や不公正な利益確保のための為替操作を回避するとともに、競争的な通貨切り下げを慎み、競争目的で為替レートを操作しない」ことを共通のコミットメントとして受け入れている。

さらにこのコミットメントに違反する為替操作が行われた場合には、2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法のベネット・ハッチ・カーパー修正条項によって、米国の大統領は「高度な二国間取り極め」を当該国と結び、当該国が「通貨の過小評価、大幅な対米貿易・経常黒字」を是正しなかった場合には、上述した「大統領の取り得る行動」によって明確な対抗措置の発動が可能となった。これによって、共同宣言が単なる宣言ではなくなった訳である。

前述のとおり、ACTPN は政府、議会に対する諮問委員会報告書で「（共同宣言と新法という）新たな政策を実行すれば、我々は 2015 年貿易促進権限に定められた交渉目的を達成する上で効果があると信じ、政府に新政策の速やかな採用と精力的な実施を要請する」と述べている。強制力を持たない共同宣言と TPP 参加国以外の国も対象とし、違反した場合の対抗措置を明記した新法（ベネット・ハッチ・カーパー修正条項）は車の両輪とも言える関係にあることを考慮すれば、ACTPN の指摘は極めて妥当なものと言えよう。

しかし、この修正条項は、通貨の過小評価、対米貿易黒字、経常黒字の程度をどのような水準に置いているのか、主要貿易相手国とはどこまでをいうのかなど、不明確な部分も多い。これによって、果たして為替操作国に対して為替介入策を放棄させられるのか、どの程度の成果を挙げ得るのか。こうした点は、今後、議会と政府が新法をどのように運用していくかによって決まっていくことになるだろう。なお、インターネットで検索すると、ベネット・ハッチ・カーパー修正条項によって、韓国が為替操作国に認定されれば、TPP には参加できなくなるといった議論が盛んだという。新法は実施以前にすでに効果を発揮し始めたのかもしれない。

ピーターソン国際経済研究所 (PIIE) のフレッド・バーグステン、シニア・フェロー兼名誉所長は 2016 年 1 月 7 日、下院歳入委員会が開催したフォーラムで、共同宣言と新法によって為替操作の新たなリスクを防止する重要な進展が図られたと述べている。また、そのための必要な手続を進めるとともに、米・EU 間の大西洋貿易投資パートナーシップ (TTIP) にも同様な措置を導入すべきだとしている<sup>17</sup>。

## おわりに

米議会が TPP 協定実施法案の審議をいつ始め、そこでどのような議論が展開され、可決されるのか、大いに注目される。議会審議が行われるのは、早くも 2016 年 11 月 8 日の大統領選挙が終わってから新議会が始まる 2017 年 1 月 3 日までのレームダック期間とみられるが、この期間に審議が行われなければ、2017 年 1 月 20 日以降、次期大統領と新議会のもとで審議が行われることになる。そうすると、大統領に誰が選ばれるのか、議会の党派構成はどうなるのか、など不確定な要素が多々あり、審議の時期を推察することは難しい。オバマ大統領と現議会のもとでは、TPP 実施法案が否決されることはまずあり得ないが、次期大統領と新議会の下では軽々な予断はできないからである。

TPP 協定実施法案審議で最も注目されるのは、採決の結果だけではなく、本稿で示した米国の産業界や労働界の意見や要望がどのように議論されていくのかという点である。その議論の過程と結果は、TPP 協定の実施に当たっても影響し、TPP 以降の貿易協定にも波及していくことになろう。

---

<sup>1</sup> Fact Sheet: How the Trans-Pacific Partnership (TPP) Boosts Made in America Exports, Supports Higher-Paying American Jobs, and Protects American Workers, White House, Office of the Press Secretary, October 5, 2015. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/fact-sheet-how-trans-pacific-partnership-tpp-boosts-made-america-exports>

<sup>2</sup> 内閣官房 TPP 政府対策本部のホームページ「TPP における関税交渉の結果」による。

<sup>3</sup> Petri, Peter A. Petri and Michael G. Plummer, The Economic Effects of the Trans-Pacific Partnership: New Estimates, Working Paper Series, Peterson Institute for International Economics, January 2016, p.6.

<sup>4</sup> Mark A. McMinimy, American Agriculture and the Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement, Congressional Research Service, January 8, 2016. <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R44337.pdf>

<sup>5</sup> op.cit. p.2 原典は右記: World Tariff Profiles 2015, World Trade Organization, at [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles15\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles15_e.pdf).

- 
- 6 各諮問委員会の報告書は USTR のウェブサイトにある Free Trade Agreements の項の Trans-Pacific Partnership にすべて掲載されている。
- 7 ITC の公聴会に提出された証言は ITC のウェブサイトに掲載されている。
- 8 The Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN) Report to the President, the Congress, and the United States Trade Representative on the Trans-Pacific Partnership (TPP) , December 3, 2015.
- 9 The Report of the Advisory Committee For Trade Policy and Negotiations (ACTPN) , p.4-5. TPP 協定の問題点については他に次も参照した。Fergusson, Ian F. et al., The Trans-Pacific Partnership (TPP) : In Brief, R44278, Congressional Research Service, February 9, 2016.
- 10 [https://www.treasury.gov/initiatives/Documents/TPP\\_Currency\\_November%202015.pdf](https://www.treasury.gov/initiatives/Documents/TPP_Currency_November%202015.pdf)
- 11 2015 年貿易円滑化・貿易履行強制法はこの報告書提出時点では成立していなかったが、同修正条項を含めて 2016 年 2 月 24 日に制定された。
- 12 2012 年 2 月 28 日付大統領令により設立。ITEC の目的は、政府内の資源と専門知識を動員して米国の輸出成長力と雇用回復を阻害する諸外国の不正貿易慣行および貿易障壁を除去し、米国の貿易権限と国内貿易法制を推進することにある。<http://www.trade.gov/ia/itec/index.asp>, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/itec>
- 13 The New York Times, February 4, 2016.
- 14 共同宣言が USTR ではなく財務省から発表されたのは問題の性質に由来するものだが、為替介入阻止という重要問題が、TPP 協定に不可欠な補完協定ではなく、TPP12 カ国の共同宣言として米国から発表されたことが重要である。なお、この共同宣言は、日本の内閣官房 TPP 政府対策本部のホームページには掲載されていないが、財務省のホームページには掲載されている。米国でも共同宣言とその関連文書は USTR の TPP のホームページには存在せず、財務省のホームページにのみ存在する。
- 15 共同宣言では Group の構成メンバーは TPP 参加各国の a senior macroeconomic policy official と規定され、会合は少なくとも年 1 回行われる。共同宣言は IMF の規定に沿って行われ (TPP12 カ国はすべて IMF のメンバー国)、TPP12 カ国が対等の立場に立っていることを示しているが、主役が米国の財務長官であることは言外に匂わせている。また宣言の末尾の Endnotes には、ブルネイ、マレーシア、シンガポールおよびベトナムの 4 カ国については、公表するデータ内容などを特定している。
- 16 上院仮議長は上院議長も兼任している副大統領の代行役として任命されている上院議員。通常最長老上院議員が任命される名誉職でもある。現在の上院仮議長はハッチ共和党上院議員 (財政委員長) である。仮議長は President Pro Tempore という。
- 17 <http://www.piie.com/publications/testimony/testimony.cfm?ResearchID=2902>. TPP and Exchange Rates (<http://blogs.piie.com/trade/?p=480>) も参照。下院歳入委員会のフォーラムは Trading Views: Real Debates on Key Issues in TPP と題している。このフォーラムでバーグステンは、通貨操作は 2013 年頃まで頻繁に行われていたが 2014 年には減少し、2015 年には殆ど行われなくなったと述べ、為替操作の例として日本と中国の事例を挙げている。