

大統領選挙から読み解くTPPの行方

富田 晃 正

TPP（環太平洋経済連携協定）は2015年10月5日、ジョージア州アトランタにおける交渉で、世界の国内総生産の4割を占める12ヶ国による大筋合意が実現した。このTPPが発効すればアメリカにとってはNAFTA（北米自由貿易協定）以来の大型貿易協定の成立となる。また、日本にとってもTPPは経済成長のテコ入れとしても、日米同盟の再強化の手段としても重要な意味を持つ。他方、この21世紀最大の大型自由貿易協定の各国の批准プロセスは進んでいない。特に大統領選挙の混迷もありアメリカ国内での批准プロセスの不透明さは増している。アメリカでは1990年以降、通商政策において根底的な変化が生じた。アメリカは自由貿易とグローバル化に背を向けているが、その底流には、この2つが格差を広げ、中間層を没落させているという感情がある。本報告では、こうした状況に陥った要因をアメリカ通商政策の特徴を描写しながら明らかにし、大統領選挙がTPPの批准にどのような影響を与えるかを考察する。

自由貿易への道—議会支配からの開放

アメリカ通商政策の重要な特徴として、議会による貿易協定の締結実施がある。合衆国憲法第一条は、議会に外国との貿易を規制する独占的な権限を与えている。つまりは、大統領や行政府には、他国と通商政策を策定し、交渉する権限が与えられていないのである。実際、建国期から1934年までは議会が通商政策の交渉権限を行使していたが、議会が通商政策を支配することには、実施される通商政策が保護貿易へと傾倒するという弊害もある。特定の地域代表として選出されていない大統領及び行政府とは異なり、議員達は再選実現のために地元の有権者の利益を、米国全体の利益よりも優先するからである。実際、議会が通商政策を支配していた1934年までのアメリカ通商政策は、高関税かつアメリカ全体の経済メリットを損ねる保護的な貿易政策が実施されていた。これに転機が訪れたのが、1934年の互惠通商協定法の成立である。議会は分権的な機関であり、特定利益からの圧力に晒されやすく、そこで決定される通商政策は国民全体には損害になるという反省に立ち、議会内でも国際通商問題についての管理を全て議会の中で保持、行使することの難しさが確認された。そして1934年に議会が互惠通商協定法を制定し、アメリカ史上初めて大統領に関税引き下げのための通商交渉権限を委譲したのだった。これにより、通商政策は保護貿易を望む特定の利益集団の支配から開放された。これはその後の通商政策を自由貿易へと規定する重要な制度変化であった（こうした権限移譲は1974年に「ファスト・トラック」という形で制度が進み、さらに2002年にTPA（大統領貿易促進権限）へと発展していく）。こうした議会から大統領への貿易交渉権限の委譲により、他国と通商政策に関する交渉を、大統領や行政府は行うことができるようになったのである。こうした権限の委譲は第二次世界大戦後も続き、大統領主導のもと安定して自由貿易政策が実施され、それが結果的にGATTを中心とする国際通商

体制の成立及び発展に大きく寄与したのである。

不安定化する通商政策—貿易への寛容性の消失

こうしたアメリカ通商政策に大きな変化が生じたのが、1990年以降である。1934年から90年代初頭までは、通商政策の策定はアメリカ国内において、政治的な論争の対象とならず、議会から大統領への通商交渉の権限移譲が続き、大統領やUSTRが大局的な観点からその運営を行っていた。しかしながら、1990年代初頭のNAFTAを契機に、大統領に通商交渉権限を与えていることを疑問視する声が議会から表出し、議会が大統領から通商政策の主導権を取り返す状況が頻繁に生じるようになった(1994～2002年、2007～2016年の期間、大統領に貿易交渉権限が不在の状況)。このように大統領と議会の主導権争いが常態化したのが、1990年代初頭から現在まで続くアメリカ通商政策の特徴である。この状況は、アメリカの通商政策をそれまでのように自由貿易を促進する一貫性のあるものでなく、不安定なものへと変容させた。大統領に貿易交渉権限が認められている時には、FTA等の自由貿易政策が実現するのに対し、議会が通商交渉権限の委譲を拒否している期間には、それが実施されない状況が出現したのである。なおこの背景には、①通商政策への労働組合に代表されるリベラル派の参入、②世論の貿易への寛容性の喪失—がある。

第一に、通商政策への参加アクターの拡大がある。経済グローバル化の進展により、それまで国内問題だと考えられていた労働や環境、そして人権問題といった非貿易的関心事項と呼ばれる 이슈が、通商政策と関連性を持つようになってきている。それまで通商政策といえば純然たる経済問題と考えられており、問題となるのは、自由貿易（もしくは保護貿易）の進展により利益、もしくは損失を被る集団間の争いであった。しかしながらNAFTA以降、従来通商政策と関連性のない労働や環境、そして人権問題などが注目されるようになり、それと同時にそうした 이슈を扱う労働組合や環境団体といった、それまで通商政策の決定過程に参加していなかったアクターの政策決定過程への参入を生み出した。1980年代後半までは、通商政策に関与する民間アクターは企業のみであり、政権は貿易によって経済的損害を受ける産業には補助金の供与や、自由貿易の例外に置くことで、比較的容易に反自由貿易勢力に対応することができた。しかしながら、通商政策への参加アクターが拡大して以降は、政権が通商政策を運営する上で配慮すべき項目が増大し、以前に比べて通商政策運営の難度が高まっているのである。

第二に1990年代以降、世論の貿易への寛容性が失われている。自由貿易に対する懸念を強めた世論が、連邦議員に対して通商政策の更なる関与を強いるようになり、それが議会による通商政策の主導権奪還及び自由貿易政策行き詰まりの背景にある。かつて世論は貿易に好意的であったというか、そもそも貿易問題は一般の人々にとって重要な関心事項でなかった。従って政府指導者には、必要だと思われる政策を世論に縛られず推進するゆとりがあった。他方、1990年代以降の世論は、貿易に対して過去のような寛容性を失っている。自由貿易はこれまで、新たな雇用と、消費者にとってのより豊富な選択肢とをもたらしつづけてきたが、今や自由貿易は雇用喪失の責めを負わされ、支持を失いつつあるのである。

さらに2010年以降は、ティーパーティーの台頭が通商政策の不透明さを増している。ティーパーティーが通商政策にもたらす影響として共和党内の分裂の促進がある。1990年以降、一般に労働

組合や環境団体を支持基盤とする民主党が自由貿易に慎重な姿勢を示す一方、ビジネス業界と距離の近い共和党には自由貿易を推進する立場の議員が多いと考えられてきた。しかしながら、ティーパーティーの出現によって、民主対共和という構図は変化の兆しを見せている。ティーパーティーは、それまでの共和党支持者とは異なり自由貿易に対して懐疑的な認識を有していると言われる。実際、2015年6月に実施されたTPA法案の採決においては、ティーパーティー議員のうち反対票を投じたのは、54%に上り、ティーパーティー以外の共和党議員が反対票を投じた割合の3%を大きく上回っており、ティーパーティー議員が従来の共和党議員と異なる行動原理で動いていることが分かる。こうしたティーパーティーの勢力伸長も最近のアメリカ通商政策の不確実性を高めている。

TPPの行方—好意的な世論と批准の可能性

アメリカ国民における貿易に対する懐疑は広まっている。更に労働組合に代表されるリベラル勢力はTPPにも反対の姿勢を打ち出していることに加え、ティーパーティーのような従来通商政策に余り関心のなかった集団まで、自由貿易に懐疑的な態度を示すようになってきている。こうした背景を受けて、労働組合を始めとするリベラル票の獲得のため、国務長官時代はTPPを推進してきたヒラリー・クリントンも、TPPへの否定的見解を示さざるを得ず、TPP大筋合意から2日後にはTPPに懸念を表明した。共和党側でも、指名獲得を確実にしているドナルド・トランプが、アメリカ労働者の雇用に悪影響を与えるとの観点からTPPに反対の姿勢を示している。こうした状況からTPP批准の先行きは暗いとも考えられるが、著者は異なる考えを持つ。世論の動向をみると貿易に対する懐疑の声は根強いものがあるが、ことTPPに対して特に対日貿易に関して反対する声は必ずしも多数ではないからである。ピュー・リサーチセンターが2015年6月に実施した「TPPがアメリカ国民にとって与える影響は良いか？悪いか？」という世論調査に対して、49%が良いと、悪いと回答した29%を大きく上回っている。また、TPP全体に関してもアメリカ人の55%がTPPの締結に賛成の意思を示し、反対の25%を大きく上回っている。

こうした世論の動向を踏まえて、今後の展望としては以下の3つのシナリオが考えられる。1)ヒラリー・クリントンが大統領になり、議会多数を共和党が占める状況、2)クリントンが大統領になり、議会多数派が民主党、もしくは民主と共和で分れた場合、3)トランプが大統領に就任した場合—である。第一のシナリオがTPPの批准においては最も円滑に進むだろう。著者は、ビル・クリントンが大統領選挙中はNAFTAに対して反対の態度を示していたものの、当選後は前言を撤回しNAFTAを積極的に推進した時同様、世論の動向を踏まえるとヒラリーも当選後は大局的な観点から、TPPに対する態度を転換する可能性が高いと考える。そこに自由貿易に親和的な議員が多い共和党が議会の多数派となれば、TPPは批准される可能性は高い。第二のシナリオの場合、TPPに懐疑的な民主党議員の影響が増すので第一のシナリオよりは不透明さは増すが、世論の動向を考えるとこの場合でもヒラリーが批准に動けば、批准の可能性は決して低くないと考えられる。ヒラリーが当選後に態度を転換させた後に穏健派民主党議員からの賛成を得れば、TPPの批准を実現することは可能であろう。なお、トランプが大統領となる第三のシナリオが最も予測は難しいが、このシナリオが実現する可能性は極めて低い。投票率が一桁の予備選や党員

定例研究会

集会と異なり、本選挙においては60%程度まで投票率が上昇する。ゆえに全人口の16%を占めるヒスパニック票や17%を占めるアジア票を獲得することができず、白人においても穏健派から支持を得られないトランプが本選挙で当選する可能性は極めて低いからである。

ヒラリー、そしてトランプの通商政策に対する対応は、必ずしも目新しいものではなく、リベラル派の影響及び世論が通商政策に懐疑的な態度を持つようになってきた1990年以降の流れに沿うものである。他方、そうした流れはあるものの、TPPに関しては世論が好意的なこともあり、クリントンが大統領に当選した場合、批准の行方は必ずしも悲観的なものではないだろう(ティーパーティー議員の動向には注意を要するが)。共和党議員の協力によっては、大統領選挙後のレームダック期間に批准される可能性もある。ただ、可能性は高くないものの、ヒラリーのメール問題などもあり、トランプが大統領に就任する可能性もわずかに存在する以上、その行方に関しては今後も注視する必要があるだろう。

なお本報告は2016年7月時点でのものであり、それ以降の現実の変化を反映したものでないことを記しておく。

(了)