

TPA(貿易促進権限)法案について

1 TPA(貿易促進権限)法案をめぐる状況は、次のとおりである。

○米国は、TPP(アジア太平洋地域の12か国)及びTTIP(米・EU)を交渉中で、TTIPは交渉妥結まで未だかなりの時間を要するが、TPPは「終盤に入っている」というのが米国政府の見かたである。TPPは2010年3月に交渉が開始されてから5年が経過しようとしているが、今年後半には次期大統領選が本格化することから、今年前半がオバマ政権にとってTPP交渉妥結の最後の機会となっている。

○オバマ大統領は、1月20日の一般教書演説で、TPP及びTTIPのために、例年以上に力強く、共和・民主両党にTPA法案を成立させるよう求めた。

オバマ大統領は、この演説の中で、「我々が話しているように、中国は、世界で最も速く成長している地域のルールを作ろうとしている。そうさせると、我々の労働者と企業にとって不利益となるだろう。そうはさせない。…我々がこれらのルールを作らなければならない。公正な条件で競争できなければならない。アジアやEUとの間に自由だけではなく、公正な協定を新たに締結し、米国の労働者を保護していけるように、私に貿易促進権限を与えるよう共和・民主両党に求める。…製造企業の半分以上の経営者は中国から米国本土に仕事を戻そうと積極的に考えていると言っている。彼らにそうする理由を更に与えようではないか。」と呼びかけた。

○米国は、一番早いシナリオとして1月26日から2月1日までのニューヨークにおけるTPP非公式事務レベル会合を踏まえ、上院におけるTPA法案の審議状況を見ながら、3月中旬ごろに閣僚会合を開催し、大筋合意に持っていこうという道筋を描いている。

今回のTPP非公式事務レベル会合では期待された成果が挙がっていないといわれているが、いずれにせよ、米国以外の11か国に対し、交渉成果が米議会の反対で覆ることがないという安心感を与えるためにも、TPA法案の早期成立が欠かせない前提条件となっている。TPA法案は、現在のところ、早ければ2月下旬には提出される見込である。

昨年11月の中間選挙の結果、TPA推進論者が多い共和党が上下両院の多数派を制しており、TPA法案が成立し得る環境が整いつつある。ただ上院よりも下院の票読みが難しいというのが大方の見立てである。2002年超党派貿易促進法も下院では1票差で可決されたが、下院共和党の保守派(ティーパーティー)の反対票を考慮すると、民主党から40票程度の賛成票が必要という意見もある。

○2002年と2015年の議会の議席数は、次のとおりである。

	上院			下院		
	共和党	民主党	独立系	共和党	民主党	独立系
2002年	50	50		201	212	2
2015年	54	44	2	247	188	

2 TPPと為替操作問題

○自動車、鉄鋼業界、労働組合等を中心にして、TPPに為替操作に関する強い規律を盛り込むべきであるという意見が根強くある。

しかしながら、為替操作問題の所管が財務省一連邦準備制度(FRB)であり、交渉を早期に妥結するためにも、米通商代表部はこれまで、その重要さは強調しながらも、TPP交渉で取り上げるについて一貫して慎重な方針を堅持している。これまで、為替操作関連の法案については、例えば、2010年に下院を通過した「公正貿易に向けた通貨改革法案」や2011年に上院を通過した「為替相場監視改革法案」などがあるが、いずれも成立していないのが実情である。

○昨年1月に提出されたボーカス(前上院財政委員長一駐中国大使)・キャンプ(前下院歳入委員長一昨年11月の中間選挙に立候補せず)・ハッチ(前上院財政委員会筆頭理事一現上院財政委員長)法案では、主要な交渉目標として為替操作に関する規律が盛り込まれている。しかし、この規律については、「参加国間協力メカニズム、強制力のある規則、報告、監視、透明性又はその他の適切な手段を通じて、・・・為替レートの操作を行わないようにさせる」とされており、「強制力のある規則」は選択肢の一つとされているに過ぎないと批判されている。

上述の法案の共同提出者になっていない下院民主党のレビン歳入委員会筆頭理事(ミシガン州)は、自動車業界・労組をバックにして、かねてからTPPに強制力のある為替操作の規律を盛り込むべきと主張している。同議員は、1月20日のオバマ大統領の一般教書演説を受けて、「TPP交渉に加わっている国々は世界のGDPの40%を占めており、アジア・太平洋地域では多くの重要な対立課題があり、その解決方法は米国民や雇用を生み出す米国企業の能力に影響を及ぼしかねない。議会はこれらの課題解決についての自らの役割と力を保たなければならない」と発言しており、TPA法案よりもTPPを重視する態度を鮮明にしている。

3 TPA法案の主な仕組みと論点

○米国憲法第2章第2条第2項に基づいて大統領は上院の助言と承認を得て条

約を締結する権限を有するとされているが、連邦議会の立法権限として同憲法第1章第8条第3項に基づき、諸外国との通商を規制する権限も認めている。

このような憲法上の規律を踏まえ、1974年通商法によって、貿易交渉における大統領の交渉力を高めるための議会と行政府の手続き上のメカニズムが導入された。この措置は、1984年通商関税法、1988年包括通商競争力法及び2002年超党派貿易促進法と一貫して受け継がれている。

①議会の政府に対する監視機能

- ・ 議会は、上述の一連の TPA 法で主要な貿易交渉の目標や優先事項を定め、大統領が実施する貿易交渉はこれらの目標や優先事項目標に合致する必要
- ・ 一方で大統領は、通商交渉相手国の選定と交渉開始の権限を保有

②大統領の議会に対する通報・報告

- ・ 交渉開始 90 日前－交渉開始の意図を報告
- ・ 協定締結 180 日前－交渉結果に係る関税率等につき下院歳入委員会、上院財政委員会に報告
- ・ 協定締結 90 日前－協定締結の意図を報告
- ・ 協定締結 90 日前－国際貿易委員会(ITC)に協定の詳細を提供し、ITCは協定締結後 90 日以内に経済的な影響評価を議会に提出
- ・ 協定締結後 60 日以内－必要な法律改正事項を議会に提出

③協定実施法案の迅速な議会審議(ファストトラック)

- ・ 大統領は、議会の会期中に協定実施法案を提出
- ・ 下院歳入委員会、上院財政委員会等の審議期間は、下院 60 日(委員会 45 日、本会議 15 日)開会日以内に、上院 30 日(委員会 15 日、本会議 15 日)開会日以内に限定。審議時間は、1974年通商法 152 条(d)及び(e)を引用して、それぞれ 20 時間以内に限定
- ・ 実施法案の修正は許されず、議会は賛否の二者択一のみ

○議会が定めた交渉目標が達成され、その上で妥結したのかを審議する法律上の権限や枠組みがなく、従って議会は、大統領が協定署名する前に議会の設定した交渉目標が達成されたことを確認する手段がない。行政府の判断に際しても、「交渉目標に向かって前進しておれば足りる」というのが一般的な解釈となっている。

このため、特に秘密裏に交渉が行われ、29章にわたって様々な規律が盛り込まれている TPP については、議会のチェックが十分に行き渡らない、一層の透明性が必要との批判が強くなっている。

4 2002年超党派貿易促進法(2002年通商法)のポイント

①通商交渉の主要目標は、貿易障壁及び歪曲措置、サービス貿易、対外投資、

知的所有権、透明性、腐敗防止、WTO 及び多国間通商協定の改善、規制的慣行、電子商取引、農業における互恵的な貿易、労働及び環境、紛争処理及び拘束性、WTO 拡大交渉、貿易救済法、国境税、繊維交渉、最悪の形態の児童労働とする。

②議会の政府に対する監視、大統領の議会に対する通報・報告、迅速な議会審議は、従前の TPA 法と同様の措置が取られている。

③対象期間は、2002 年 8 月 6 日から 2005 年 6 月 30 日までとなっていたが、2007 年 6 月 30 日まで延長された。

5 ポーカス・キャンプ・ハッチ法案の概要

○貿易促進権限を 2018 年 7 月 1 日まで 4 年間付与し、更に議会の反対決議がなければ、大統領に 3 年間更新する選択権を付与する。

○議会の監視機能を強化するため 2002 年通商法の議会監視グループを上院と下院に分割し、上院及び下院に交渉助言グループを設置する。更に上院議員、下院議員であれば誰でも、交渉会合の前後を問わず、米通商代表と面会し、協議するよう求めることができるほか、議員であれば誰でも、「法律上の権能として」、交渉中のテキストを閲覧することができる。

2002 年通商法と同様に、議会は、交渉目標を満たす上で交渉が不十分であれば、協定実施法案をファストトラックから外すことができる。

○18 の主要目標の主な変更点は、次のとおりである。

新設された条項—国有企業、現地化の障害撤廃

強化された条項—為替操作

拡充された条項—農業、デジタル貿易、知的財産、規制的慣行

補足された条項—労働、環境

①農業貿易については、2002 年通商法と比較し、次のとおり拡充。

主要交渉目標：3 農業における貿易（2002 年通商法：10 農業における互恵的な貿易）

(A) 強固な SPS の規律を通じたより開放的で、公正な市場アクセスの確保

- i 国際基準の採用を促進し、SPS の基準が現行の国際基準よりも制限的になる場合には、科学的正当性を要求する。
- ii 各国間の規制の一貫性を改善し、科学的知見の使用を促進し、輸出国の健康・安全規制と同等のものを適切に承認する。
- iii 透明性を持って検討・実施され、国際的なガイドライン、科学的データを考慮したリスク評価に基づくとともに、所要の目的以上に厳しくならないよう要求する。

- iv テスト方法、手続き、証明書 の 要求等、輸入検査手続きを改善する。
- (B)～(E) 変更なし(2002年通商法：(A) (i)～(iv)に相当)
- (F) 過剰農産物を国際価格で販売するような国内助成制度に関する規律を検討(2002年通商法：制裁措置を講ずる)
- (G)及び(H) 変更なし(2002年通商法：(A) (vi)及び(vii)に相当)
- (I) 米国産品の輸出機会を不当に減少し、又は米国を致命的な状態に追い込むほど農産物市場を歪曲させるような慣行を廃止させるための規則の検討、強化、明確化を行うとともに、そのような規則等が効率的で、タイムリーな、効果的な紛争処理の対象となることを確保(2002年通商法：規定の趣旨は同様であるが、対象産品は輸出先国のセンシティブ品目に限定)
- (J)～(S) 変更なし(2002年通商法：(A) (ix)～(B) (ii)に相当)
- (T) 多国間、複数国間又は二国間交渉で設けられた関税割当制度の運営の透明性を確保
- (U) 透明性や手続きの公平性を欠いたり、一般的な名称を保護したりする等、地理的表示を保護し、承認する制度を不適切に利用することを通じて、米国産品に対する市場アクセスを阻害させないようにすること。

②為替操作－米国との通商協定の締約国は、参加国間協力メカニズム、強制力のある規則、報告、監視、透明性又はその他の適切な手段を通じて、国際収支の効率的な調整を妨げ、又は他の締約国に対する不公正な競争上の優越性を得るための為替レートの操作を行わないようにさせること。

2002年通商法では、「優先課題の促進」の中で、「著しく予想外の通貨変動の貿易に対する影響を調査し、外国の政府が国際貿易において有利な競争を促進するため、一定の通貨操作を行ったか否かを精査する協議機関と締約国間に設立することを求めること」とされていたが、新しく主要な交渉目的として強化している。

③国有企業－商業活動に関連する、国が所有・支配している企業に対する貿易歪曲措置及びこれらの企業が享受している、有利で、不公平な競争条件を撤廃・防止すること。更に政府の関与は、差別及び市場歪曲的補助金を撤廃・防止し、透明性を促進する規律によって、商業的観点のみから行われるようにすること。

国有企業の規定は、TPPの参加国のベトナム、マレーシア、シンガポール等の諸国を念頭に置いて、主要目標として新設された。

④知的財産－2002年通商法を踏襲しつつ、「2001年11月14日の第4回WTO閣僚会議のTRIPS協定と公衆衛生に関する宣言を尊重し、そして通商協定が技術

革新を促進するとともに、医薬品が入手しやすくすることを確保すること」及び「サイバーセフトやパイレーツ(ネットワークを対象に行われる、窃盗、海賊行為)等、政府が知的財産保護の違反に関与するのを防止し、廃止すること」を追加。

⑤デジタル貿易－「電子商取引」から「物品・サービスにおけるデジタル貿易及び越境データ流通」に変更。

2002年通商法には規定されていなかったが、外国政府がデータの越境流通を制限し、又は自国内にデータセンターの設置若しくはデータの保護を要求しないようにさせることを要求している。また、新しい通商協定が「既存及び新規の取引」の両方に適用され、可能な限り自由な取引ができるよう要求している。

⑥規制的慣行－2002年通商法に比べ大幅に強化されており、新たに「過剰な検査や検定の廃止・重要な法規制の際の早期協議・現行規制の定期的な再評価」等の追求すべき手段を追加するとともに、「一致、同質化、異なった規制・基準の相互承認」を通じて、更には「国際的又は相互運用が可能な、適切な基準」の使用により規制の調和を図ること。

⑦現地化の障害撤廃－米国企業が海外に現地法人等を設置する際に市場アクセスや投資の条件として、技術革新のための手段等の輸出や知的財産等の供与を要求されないようにすること。

米通商代表部は2012年に現地化タスクフォースを立ち上げており、一層重要性が増加している。

⑧労働及び環境－米国の通商協定の相手国は、国際的に承認されている基本的な労働基準(労働における基本的原則及び権利に関するILO 1998年宣言)及び共通の多国間の環境取決めの約束(の7つの多国間の環境取決め)を批准し、実施すること。

2002年通商法では、「主要な労働基準に対する尊重を促進するために、…持続可能な発展の促進を通じて環境を保護するために、米国の通商協定の相手国の能力を強化すること」とされていたが、『2007年5月10日合意』を踏まえて強化されている。