

2011 年 8 月 18 日

JC 総研「TPP 疑問・反論シリーズ」(その 12)

オバマ政権の財政赤字削減問題で不透明感を増す今後の TPP 交渉 ～失業者への特別救済措置(TAA)の改定問題も影響～

<要約>

- 米国のオバマ民主党政権は、ブッシュ前共和党政権が 4～5 年前に合意した韓国など 3 カ国との自由貿易協定 (FTA) の議会批准の手続きを遅らせ、選挙の支援母体である労働組合等の主張を踏まえて、これら FTA を有利に改造するため、合意済みの FTA の追加交渉を進めてきた。
- 2011 年 7 月までにオバマ政権は、FTA の貿易自由化による失業者等への特別救済措置である貿易調整支援制度 (TAA) の改定をセットにした FTA の議会批准を求める準備を整えた。しかし野党共和党側は、TAAこそ財政赤字増の元凶の一つとして反発。オバマ政権と労働組合の関係にくさびを打ち込んでオバマ大統領の次期選挙戦略を切り崩そうとする共和党側は「TAA と FTA のセット批准」に強く反対し、オバマ政権は FTA の議会批准を 9 月以降へ延期せざるをえなくなった。
- TAA をめぐる与野党の対立は、2012 年 11 月の次期大統領選と中間選挙が 1 年後となる今秋にはいっそう激化して、TPP 交渉にも影響を及ぼすことになる。オバマ大統領が自らの大統領選挙に利するような TPP 合意にこだわるなら、同交渉は予想を超えて長期化する可能性がある。
- 米国企業の利益増大と労働組合の利益保護を実現するため、オバマ政権が引き続き強硬な姿勢で TPP 交渉を主導していくのは必至である。こうした TPP 交渉へ日本政府が参加することによって、自国の企業と労働者、そして何よりも国民の利益を本当に確保できるのだろうか。TPP をめぐる情勢の冷静な分析が重要となってくる。

<ワシントンでの注目度はいまだに低い TPP 交渉>

2012年11月6日の米国大統領選挙では、上院100議席の3分の1と下院435議席が改選される中間選挙も同時に行われる。両選挙の実施は1年以上も先だが、ワシントンでは同選挙に向けた与党民主党と野党共和党の熾烈な戦いがすでに始まっている。

ベトナムの首都ハノイで開催された環太平洋経済連携協定(TPP)の第7回の交渉は2011年6月24日に終わった。この直後に米国通商代表部(USTR)は「交渉は着実に進展した」とする声明を発表した。しかしこの声明は、一部の通商専門誌を除き、米国内の一般マスコミには完全に無視され、その後もTPP問題は報道機関の注目をほとんど集めていない。連邦議会の夏季休会(8月8日～9月5日)を前にした7月のワシントンでは、政府の債務上限引き上げ(デフォルト回避)問題をめぐる対立が、オバマ大統領と野党共和党右派、与党民主党左派の間で激化し、TPPどころではない状況に陥ったために、TPPに対するメディアの注目度はさらに低下しているのだ。

<TPP よりも FTA の「改造」を優先したオバマ政権>

一方、オバマ政権にはTPPよりも先に「3つのFTAの議会批准」問題を片付けなければならない事情があった。

「3 FTA」とは米国がコロンビアと2006年11月に、パナマと2007年6月に、そして韓国と2007年6月にそれぞれ合意した自由貿易協定 (FTA) である。いずれもブッシュ前政権が合意したものだが、議会批准に必要な手続を進めず、長期間にわたってたなごらしにしてきたのはオバマ現政権だ。これには次のような背景があった。

- 2008年の大統領選でオバマ大統領候補は「自由貿易一辺倒のブッシュ政権の通商政策が失業者を増やした」との主張を展開し、特に600万人もの失業者をもたらしたとされる北米自由貿易協定 (NAFTA) を強く批判した。このため、オバマ政権にとっては、前政権が結んだ3 FTAをそのままの形で議会に批准を求めることは困難であった。
- オバマ大統領誕生の「立役者」であった米国の労働組合や環境保護団体は、「海外投資を促進し、労働者の権利を認めないような途上国とのFTAは企業の海外移転と安価な商品の輸入急増をもたらして国内失業者を増やす」「環境基準の低い国とのFTAは国際的な環境破壊を促進する」として3 FTAの再交渉を強く求め、オバマ政権はこれに応える必要があった。

こうした状況の下、過去1年以上にわたってオバマ政権は合意済みのFTAの再交渉を強引に展開したのである。

2010年11月11日、G20首脳会議でソウルを訪問したオバマ大統領は、同会議後に韓国の李明博 (イ・ミョンバク) 大統領と米韓FTA問題でトップ交渉を行ったが、「詳細な問題を解決するためさらに時間が必要だ」として交渉は決裂。その後同年12月3日に韓国側が、米国産自動車の環境・安全基準の緩和や米国産豚肉の輸入増、韓国産自動車に対する米国の関税撤廃期限の延長などで譲歩し、米韓FTAの追加交渉は決着した。12月4日ホワイトハウスでの記者会見で、オバマ大統領は米韓FTAの最終合意が米国内の雇用増に大きく貢献するとの期待感を表明した。さらに大統領は「労働基準や環境基準を強化することができた」と強調し、労働組合等の支持勢力へメッセージを送ったのである⁽¹⁾。

ブッシュ前政権が結んだFTAを強引に「改造」しようとするオバマ政権の次のターゲットはコロンビアとのFTAであった。過去数年の間、労働組合幹部の殺人事件が続いてきたコロンビアとのFTAに対し、米国の労働組合組織は強硬に反発。最低限の労働基準を守れないような国とのFTAは、米国企業の移転を

⁽¹⁾ 詳しくはUSTR, “Remarks by the President at the Announcement of a U.S.-Korea Free Trade Agreement” (December 4, 2010) を参照。
(<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/04/remarks-president-announcement-a-us-korea-free-trade-agreement>)

促進し、安価な輸入品の増大で米国内の失業者増に拍車をかけることになると、米国の労働組合組織は危機感を強めたのだ。

そのため2011年1月と6月に、オバマ大統領はコロンビアのサントス大統領をワシントンへ呼び、労組活動の保障を含む行動計画の策定を約束させて同国とのFTAを改造した。同様にパナマ政府とのFTA追加交渉においても、カーク米国通商代表自らが再交渉に参加して、労働法の整備や環境基準の強化、外国企業への課税情報の交換等に関するパナマ政府の合意を取り付け、2011年4月までに3 FTAの大幅改造を実現したのである。

＜失業者への特別救済措置との「セット批准」を狙うオバマ大統領＞

しかしオバマ政権は、労働基準や環境保護基準を強化したFTAの改造だけでは米国内の労働組合の継続的な支援を確保するのが困難であることを十分承知していた。つまり、FTAによる自由貿易推進で国内の失業者が増える可能性を完全に否定することができないため、オバマ政権は、貿易自由化によって被害を受ける企業や労働者を特別に救済するための貿易調整支援制度（TAA）の改定を3つのFTAの議会批准とセットにして議会側へ強く迫るという作戦に出た。これによってTAA改定を求める反FTAの与党民主党議員のFTA支持を得ると同時に、FTA推進の野党共和党議員による反TAAの動きを押さえ込めると踏んだオバマ政権は、2011年7月末までに3 FTAの議会批准を実現するため、議会側との折衝を急ピッチで進めたのである。

TAAは、貿易自由化によって失業した労働者や被害を受けた企業に対し一定期間の補償を行う米国独自の特別制度。特に失業した労働者に対する措置は極めて手厚いもので、現行制度では、再就職のための職業訓練手当（最長130週）や再就職活動手当（最高1,250ドル）、転勤手当（最高1,250ドル）などが通常の失業保険の他に支給されている⁽²⁾。

TAAは、1962年の貿易拡大法と併せて、ケネディ政権（民主党）の時代に制度化されたものであり、歴代の民主党政権は通商法の改正等と連動させてこの救済措置を強化してきたという経過がある。ただし、貿易自由化によって職を失ったことを証明するための手続きは複雑で、この制度の恩恵に与えるのは組織労働者が大部分だという実態にある。つまり、TAAは労働組合に加盟する労働者にとっての特別な救済措置となってきたのである。2009年2月にTAAはかつてないほどの規模で改定（改善）されたが、この背景にはオバマ大統領誕生に果たした労働組合の貢献があったとみられている。

＜9月以降へ延期された「TAA改定とセットにしたFTA批准」とTPPへの影響＞

一方、オバマ政権と労働組合の関係にくさびを打ち込もうとする野党共和党、とりわけ「小さな政府」の実現を推進する保守系政治勢力である「茶会党」の支援を受ける共和党議員は、TAAこそ財政赤字増の元凶の一つだと強く反発し

⁽²⁾ USTR, “TAA Program Reversion Questions and Answers for Participants,” p3, February 7, 2011

た。2011年2月には、2009年2月に実施されたTAAの改善措置の延長阻止に大きな役割を果し、その後はTAAそのものの廃止運動を強めてきた。

共和党系シンクタンクとされるワシントンのヘリテージ財団もこの運動を支援。「米国では毎月約200万人が職を失うが、貿易の自由化による失業者はこの1%に過ぎず、TAAの救済を受ける失業者は1%にも満たない」「(この限られた失業者のために)米国の納税者は24億ドル(2011年)もの負担を強いられている」と指摘し、「議会はTAAを消滅させるべきだ」との主張を展開してきた⁽³⁾。

一方、労働組合の支援を受ける民主党議員はTAAの改定をオバマ大統領へ求めてきた。つまり、2009年2月改定のTAAの延長が2011年2月に阻止されたため、現在では2002年改定のTAAが適用されており、労働組合側は2009年制度を基にしたTAAの改定を要求しているためである。

こうした状況の下で、2011年7月上旬、マコネル共和党上院院内総務等の野党指導者は、オバマ政権が準備を進めた「TAA改定とセットにしたFTA議会批准」の手続きを支持しないとの立場を明らかにした。他方、与党民主党の一部議員は「FTAの労働基準を強化したとするコロンビア政府等との追加交渉は不十分だ」として、FTAの議会批准に反発。このような状況では議会批准が困難だと判断したオバマ政権は、7月下旬の段階で、夏季休会前の3FTA議会批准の手続きを断念した。同手続きは9月以降へさらに延期されることになったのである。

FTAとTAAをめぐるこうした事態の展開は今後のTPP交渉へどのような影響を及ぼしていくのだろうか。「2014年までに輸出を倍増し、200万人の雇用を創出する」と大見えを切ったオバマ大統領にとっては、労働組合等の支持母体と野党共和党系を中心とする貿易推進派の両方から評価されるTPPの実現という、極めて困難な綱渡りをしていかなければならない。そのため、今後のTPP交渉ではいっそう強硬な姿勢を貫く政治的な必要性が増してくる。少なくとも2012年11月の大統領選挙までは、こうした傾向が弱まることは想定できないだろう。

次の第8回TPP交渉(2011年9月6~15日、於シカゴ)、第9回(10月24~28日、於ペルーの首都リマ)、そして第10回の最終交渉を11月8~13日のアジア太平洋経済協力会議(APEC)首脳会議の直前にハワイで開催し、最終合意を目指すというスケジュールは1年以上前から決められていた。しかし、オバマ大統領が、自らの誕生の地ハワイでTPP合意に果たした米国のリーダーシップを内外にアピールし、次期大統領選挙戦への大きな弾みにしていこうとする戦略は崩れ始めている。

前述した「TAA改定とセットにしたFTA批准」の延期によって、2011年11月のハワイでのTPP最終合意は困難になったと推測される。11月のAPEC首脳会議までにTPPの交渉は3回残されているが、同首脳会議直前の交渉で実質的な協議を期待することは困難であり、交渉の進展を期待できるのは残り1回の交渉しかないとの観測も伝えられている。こうした時間的な制約の他にハワイでの最終合意を困難にする理由として次の2点を挙げることができる。

⁽³⁾ The Heritage Foundation, WebMemo, "Congress Should Allow Trade Adjustment Assistance to Expire," p2-3, February 4, 2011

- ① TPP交渉でオバマ政権が次期大統領選挙に有利な決着を追求して強硬な姿勢を貫けば、それだけ他の8カ国も反発を強め、米国や豪州等で展開されてきた労働組合と市民団体等による反TPP運動がさらに激しさを増して、交渉参加国政府の妥協の幅がいつそう狭まることになる。第7回のTPP交渉でベトナム政府代表は、「米国が繊維・靴等の市場開放リストを出さない限り、ベトナムの農産物市場開放の具体策は一切提示できない」⁽⁴⁾との強硬姿勢を崩さなかったと伝えられている。
- ② 2011年9月以降に延期された「FTA批准」の問題は、米国政府の財政再建策の今後の展開に強い影響を受けることになる。7月31日オバマ大統領は「連邦政府の債務上限引き上げ問題で、与野党幹部は合意に達した」と発表した。しかし、夏季休会明けの議会では「超党派委員会を設置して1.5兆ドルの財政赤字削減策を12月末までにまとめる」ことが最優先課題となる。この議論の中で、一部の野党共和党議員が「TAAとセットにしたFTA批准」に反対し、「(財政赤字増の元凶の一つとされる) TAAの廃止論」を蒸し返すのは確実とみられている。労働組合にとってTAAの廃止あるいは改悪は死活問題であり、共和党側がTAA攻撃を強めれば強めるほど労働組合側はFTA議会批准とTPP交渉にそれだけ強硬な姿勢で対応せざるをえなくなる。

＜FTA議会批准の最終段階で米コロンビアFTAが新たな課題に＞

米国の共和党議員の多くはもともと自由貿易と海外投資を基本的に支持する立場にあり、韓国等3カ国とのFTAの早期実施をオバマ政権に強く求めてきたのは共和党側であった。同党は、上院では与党民主党に多数を握られているが(民主51議席、共和47議席、他2議席)、下院では圧倒的な多数を握っており(民主193議席、共和240議席、空席2)、3FTAの議会批准は7月までに決着すると一般的には予想されていた。

しかし、次期大統領選と中間選挙が1年数カ月後に迫る中で、野党共和党首脳部はオバマ政権の選挙戦略に利するような材料は排除するとの姿勢を強めてきた。TAA攻撃も共和党側の選挙戦略の一つとみられている。

一方、組織労働者の支持を失うわけにはいかない民主党側はTAA改定とセットにしたFTA議会批准を今後も追求したいところであり、たとえセット批准が困難であっても、FTA議会批准との取り引きでTAA改定を共和党側に認めさせなければならない。長引く不況の中で、TAA改善の政治的効果はいつそう高まっているのである。

2011年5月オバマ大統領は、「議会がTAAの強化に向けて行動しないかぎり、3つのFTAの議会批准を求めない」と、労働組合に「確約」していた。米国労働組合のナショナルセンターであるアメリカ労働総同盟・産業別組合会議(AFL-CIO)が、2011年5月17日のプレスリリースでこのことを組織の内外

⁽⁴⁾ Inside Washington Publishers, “Inside U.S. Trade,” p9, July 29,2011

へ明らかにした⁽⁵⁾。さらにTAAの改悪に危機感を強めるAFL-CIOのツルムカ委員長は8月4日、すべての議員へ書簡を送り、「(コロンビア政府はオバマ大統領に労働組合活動保障などの行動計画の策定を約束したが)労働組合指導者に対する暴力は容認できない高水準で続いており、米コロンビアFTA(を批准するための)実施法案に反対する」⁽⁶⁾よう訴えた。この書簡によると、2010年にコロンビアで殺害された労働組合指導者は51名に上り、2011年に入っても17名が殺害されている。議会の夏季休会直前にツルムカ委員長が全議員へ送った書簡が、TAA改定に反対する野党共和党勢力の切り崩しを狙ったものであることは間違いない。「共和党側がTAA改定に反対するなら、(労働組合組織は共和党が求める)FTA批准を今後も阻止する」とのメッセージである。

こうした中で、一部の与党民主党議員の動きが事態を混乱させている。前述した「ツルムカ書簡」に先立つ7月14日、ジョージ・ミラー下院議員(民主・カリフォルニア州)など6名の与党民主党議員はオバマ大統領へ共同書簡を送り、コロンビア政府が策定した労組活動保障等の行動計画の完全実施の保証と同計画の定期的な実施検証を米コロンビアFTAの実施法案に盛り込むことを迫ったのである⁽⁷⁾。FTA批准の早期実現を求める共和党議員が多数を占める下院で、このような法案が通る可能性はない。コロンビアでの労働基準等が米国並みに厳しくなるなら、米国企業や投資家にとって同国への企業移転等のメリットは無くなるため、FTA推進派の共和党議員が同法案を拒否するのは確実だからである。

オバマ大統領にとっては、FTA対応で与党民主党の内部がまとまりきっていないのも頭痛の種となっているのである。

<予想を超えて長期化するか、11月以降のTPP交渉>

こうした米国議会の動きにしびれを切らしたのは韓国政府である。同政府は、米国議会による米韓FTA批准の直後に国会批准の手続を進める準備を完了させていたが、ワシントンでの7月批准が困難になったため、8月の韓国特別国会へ同批准を求めることとなった。韓国政府側は、オバマ政権が議会の夏季休会前に「9月中のFTA批准確約」のメッセージを内外に発するよう強く求めた模様だが、実現しなかった。

このような事態を踏まえるなら、2011年の9月から11月において、USTRがTPP交渉の合意を最優先課題にして取り組むことはいつそう困難になってきたといえる。9カ国のTPP交渉は今後も米国主導で進められるものと予想されるが、一部に報じられるような11月の大枠合意に達するのも難しくなるかもしれない。

(5) AFL-CIO Press Release, "White House Says No Trade Deals Until TAA Strengthened," May 11, 2011

(6) AFL-CIO Now Blog News, "Don't Pass Colombia Deal Until Real Changes Are Made," August 5, 2011 (<http://blog.aflcio.org/?s=colombia&submit.x=0&submit.y=0&submit=submit>)

(7) Inside Washington Publishers, "Inside U.S. Trade," p21, July 29, 2011

さらに今後の大統領選挙戦の中で、共和党側がオバマ政権の通商政策を争点に加えて攻撃を強めるようなことになれば、11月以降の TPP 交渉は予想を超えて長期化し、その行方が不透明感を増す可能性も出てくる。

FTA 議会批准と TPP 交渉をめぐる米国での今後の展開を予測する際に、失業者への特別救済措置 (TAA) をさらに改善するか、廃止するかの与野党間の駆け引きが一つの重要なカギになると考えられる。共和党側にとっては、オバマ政権と有力な支援母体である労働組合との間にくさびを打ち込む上で、「TAA 廃止論」の戦略的な効果がいっそう増してきたからである。

米国の大統領選挙と中間選挙が目前に迫ろうとするワシントン。景気回復と雇用増大の兆しが見えない中で、通商政策をめぐる与野党のせめぎ合いはますます激しさを増していくだろう。米国企業の利益増大と労働組合の利益保護を実現するため、つまりは選挙戦を有利に戦うために、オバマ政権が引き続き強硬な姿勢で TPP 交渉を主導していくのは必至である。こうした TPP 交渉へ、国民的な議論、合意を得ていない日本政府が参加することによって、自国の企業と労働者、そして何よりも国民の利益を本当に確保できるのだろうか。TPP をめぐる情勢の冷静な分析が重要となってくる。(文責：薄井 寛)