

# ファストトラック権限法案 クリントン政権はなぜ更新できなかったのか

吉沢 万里子

## 序章

### 第一章 ファストトラック権限とは

#### 第一節 通商政策と議会

#### 第二節 大統領への権限委譲と大統領の信任

### 第二章 大統領と議会の対立

#### 第一節 93 年 NAFTA 承認

#### 第二節 NAFTA 承認の反響

#### 第三節 94 年ウルグアイ・ラウンド承認

### 第三章 第 104 議会以後の共和党多数議会の影響

#### 第一節 棚上げされた 97 年ファストトラック権限法案内容から

#### 第二節 共和党多数議会とファストトラック権限法案

#### 第三節 H.R.2621 98 年ファストトラック法案の結果から

### 第四章 90 年代前半と後半

#### 第一節 労働問題・環境問題への懸念の高まり

#### 第二節 第 104 議会以降のアメリカ議会

## 終章

## 序章

クリントン政権はもともと「自由貿易主義」を売り物にしてきた。クリントン大統領就任後、二年目の 1993 年には GATT ウルグアイ・ラウンド妥結、北米自由貿易協定 NAFTA 批准といった一連の二大通商政策の大規模な通商協定について議会の承認を獲得し、成果を残してきたといえる。ミッキー・カンターアメリカ通商代表率いる通商政策チームは高い評価を得ていた。

しかしながら、対外貿易自由化交渉について非常に重要な役割をはたすファストトラック権限は、議会の承認を得ることができず 94 年以来更新が途絶えてしまった。74 年以来 20 年にわたって大統領に付与されて続けてきたこのファストトラック権限を失効したことによって、クリントン政権はアメリカの貿易自由化措置を伴う対外貿易自由化交渉を行うにあたって 1994 年以来、相手国の信頼を得て交渉を進めることができる立場になかった。

本論文では、クリントン前政権においてファストトラック権限を 94 年に失効して以来、なぜ承認にこぎつけることができなかったのか、クリントン政権と議会との対立に焦点をあてて検証する。そもそも貿易自由化を進める対外通商協定は党派を超えた対立があり、民主党内の保護主義派が常に反対するため、クリントン政権において貿易自由化交渉の承認を得るためには敵方の共和党からの支持を得る必要があった。ファストトラック権限法案は、貿易自由化交渉に関連して 94 年以来、議題にはのぼるものの、更新の失敗、もしくは法案の棚上げという結果に終わっていた。そうした背景を踏まえ、クリントン政権の時代にファストトラック権限法案が更新できないという事態に、どのような要因が影響を及ぼしていたのかを、40 年ぶりに上下両院共和党が議会の多数党に返り咲いて誕生した第 104 議会（1994-1995）に焦点をあてて分析を行う。

論文の構成は以下の通りである。

第一章では、アメリカの通商権限が議会から大統領へと委譲された結果、ファストトラック権限が大統領に付与されるようになったこと、また国際社会とアメリカとの関係の中でファストトラック権限がいかなる意義をもつものなのかを論文の前提として捉える。

第二章では、93 年、94 年にクリントン政権が議会の承認を得た北米自由貿易協定（以下、NAFTA）とウルグアイ・ラウンド協定という二大通商協定の承認獲得、続く国内実施法案の成立過程を踏まえることで、クリントン政権と議会との対立を明確にする。

第三章では、94 年以来ファストトラックを更新できなかった要因を考察するにあたって、第 104 議会の共和党多数議会成立とその後の変化、影響に注目して考察をおこなう。

その際、94 年中間選挙後における、共和党の議会占有率の割合の変化に着目し、通商関連法案の成立と共和党議会占有率の因果関係について仮説をたて、98 年のファストトラック法案が成立しなかった要因を考察し、論証していく。

特に、自由主義貿易を唱える共和党と与党民主党政権の関係、労働者や環境保護団体をバックにもつ民主党と民主党政権との党内対立の問題に注目することで、クリントン政権において具体的にファストトラック権限法案の承認を妨げた要因について考察し論証を行う。またクリントン政権が二大通商協定を通過させた 90 年代前半と、ファストトラック権限を失効してから、98 年にファストトラック権限法案が下院本会議で否決された 90 年代後半までの、議会の保守化、議員の保守化といった変化についても指摘する。

主な先行研究は以下三冊である（洋書二冊、和書一冊）。一冊目は、ロバート・E・ボールドウィン、クリストファー・S・マギー、共著の“Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat”<sup>1</sup>である。この研究は、クリントン政権に入って通商政策が行き詰まりを見せたことを受けて、特に通商政策関連法案に対して上下院議員の投票行動に影響を与えるような、経済的要因、政治的要因、社会的要因についての理解を深めることを目的とするものである。さらに、こうした影響力が 90 年代前半と後半で変化が起きていることを指摘している。研究では、主に NAFTA（1993）、ウルグアイ・ラウンド交渉（1994）、ファストトラック継続（1998）の三つの重要な通商政策に対する議会の投票行動を分析することによって、それらの理解に努めようとするものである。直接的には民主党員が環境・労働基準を含む貿易協定の要求に失敗したことをあげている。本著では、90 年代後半から特に下院において貿易自由化に対する後ろ向きの姿勢がうかがえるとし、その要因についてさらに根本的には民主党だけではなく共和党も同じように貿易自由化による労働者に与える影響を懸念していることをあげている。

それぞれの通商協定について、回帰分析をはじめ詳細かつ厳密な分析が行われているものの、あくまでも議員の投票行動に研究の目的をおいているために、ファストトラック権限法案がなぜ更新できなかったのかという問いに対しては、十分ではなかったといえる。

次に、ファストトラック権限法案をめぐる対立について、根本的には労働・環境基準の取り扱いをめぐる問題があるが、この問題については通商政策の研究で知られる I.M. デスラー氏とピーター・J. バーリント氏の著書“*The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*”（1999）<sup>2</sup>が非常に有益な研究であったといえる。

著者は 90 年代後半に入ってからアメリカにおける通商政策の「行き詰まり」の原因を、特に「労働や環境への懸念」にあると述べている。ファストトラック法案が可決されるためには、環境・労働についての妥協が適切に行われなければならないところであるが、特に環境保護団体は NAFTA 後の幻滅、政府の貿易機構に対して猜疑心があり、90 年代初頭に培われていたはずの NGO と政府の関係が崩れてしまったという指摘があった。

NAFTA が与えた衝撃は、実際に与えた大きさよりもインパクトが強かったことも示している。しかしながら、クリントン政権がファストトラック権限を承認に持ち込めなかった要因は、本著に取り上げられている貿易と環境・労働の問題というポイントのみでは不十分である。

最後に、クリントン政権に注目し、かつその中でファストトラック権限法案の動向を考察する上では、松原克己著の『クリントン大統領と議会～対立の構造』<sup>3</sup>が大変有益であった。松原氏の研究においては、クリントン政権と議会との対立構造を明らかにする上で「北米自由貿易協定 NAFTA(93年)」と「ウルグアイ・ラウンド協定(94年)」を事例に、クリントン政権が与党民主党からの支持を得ることによってではなく、共和党の支持を頼って通商政策を承認に導いていった過程が詳細に描かれている。しかし、松原氏の研究にさらに客観的事実に基づく分析を加えることで本論文に大いに活かすことができたと感じる。

概してアメリカ政治においてはあらゆる事柄で行政府と議会は対立しがちであるといえる<sup>4</sup>。もともとチェック・アンド・バランスに見られるように権力の分散システムが確立されていることも関係するだろう。特に、対外通商政策をめぐる行政府と議会の対立は強まる可能性が強いとされる。その要因には、対外通商の管轄権が元来合衆国憲法によって議会に与えられている一方で、外交交渉は行政府が司るとされていることが挙げられる<sup>5</sup>。行政府はより大きな国益という国際的な立場から問題を解決しようとするのに対して、議会では地域的、個別的な利害に敏感に反応するために、こうした対立はアメリカ政治において大きな意味を持つものであるからといえる。こうしたアメリカ政治の特徴からも、対外通商政策においてはアメリカの特に下院議会の存在を無視することはできないものと考えられる。アメリカの通商政策を判断する上でも行政府の動きだけではなく、議会の動きに注目する必要があるということである。先行研究を通じてクリントン政権における通商政権の一環として、ファストトラック権限のみに焦点をあてた論文は少なかった。<sup>6</sup> 本論文において、特に94年に誕生した共和党多数議会という視点から、クリントン政権時におけるファストトラック権限法案の動向を研究することは、アメリカ政治の構造を理解するうえで意義あるものと考えられる。また通商政策におけるアメリカ政治の変容について、GATT ウルグアイ・ラウンド妥結、北米自由貿易協定 NAFTA 批准以降の諸問題を扱いながら、ファストトラック権限法案の政治過程を位置づける点も他には無かったように思う。論文を通じてファストトラック権限だけにとどまらず、アメリカの通商政策に共通する反グローバリゼーションや保守化という背景を指摘できればと考える。

## 第一章 ファストトラック権限とは

### 第一節 通商政策と議会

2002年8月6日、ブッシュ大統領が米政府の通商交渉権限を強化するトレード・プロモーション・オーソリティ<sup>7</sup>（以下、ファストトラック権限）一括承認手続き権限法案を柱とする包括貿易法案に署名し、同法が成立した。ブッシュ政権は権限獲得により、世界貿易機関（WTO）新多角的貿易交渉（新ラウンド）の推進や米州自由貿易地域（FTAA）実現に向け主導権を発揮する方針を示したほか、海外との自由貿易協定（FTA）拡大などに弾みがつくと予想される<sup>8</sup>。大統領にこの権限が付与されるのはクリントン政権下の1994年に更新

が途絶えて以来、8年ぶりとなった。WTOやFTAなどの自由貿易協定、さらに、2005年までにFTAAを成立させるという、ケベック宣言が採択されるなど、当時のクリントン大統領としてもファストトラック権限を承認することは重要な通商政策の一環としてとらえられていた。

そもそも、アメリカにおいて、対外通商を管理する権限は議会に与えられていることは先ほども触れたとおりである。大統領にも上院の助言と承認を条件に条約締結権が与えられていたが、上院の承認は容易なものではなく、通商権限が全面的に連邦議会に与えられていたことで、大統領は通商政策において議会による制約を受けていた<sup>9</sup>。アメリカの政治制度として州と連邦の関係においても、連邦内の立法、行政、司法の関係でも高度に権力が分散されていたからである。1934年互惠通商協定法では議会が交渉相手国の関税引き下げや輸入制限撤廃を条件に、この関税をその税率の50%までの範囲内で変更する権限を3年間に限って大統領に与え、その権限内での交渉の結果締結した外国との通商協定には議会の承認を不必要にした。ここでは条件付とはいえ議会の憲法上の関税権限を大幅に大統領に委譲したという点において大きな変更であったといえる。

戦後、アメリカの自由貿易政策はこの互惠通商協定法の制度的枠組みを基礎に展開されることとなる。自由貿易政策の中心になったのが議会の通商権限の大統領への委譲であり、長期的には大統領への権限委譲が拡大していった。

## 第二節 大統領への権限委譲と大統領の信任

1974年には大統領に対する非関税措置の交渉権限が委譲され、ファストトラックと呼ばれる議会審議手続きが設けられることになった。手続きの内容としては、大統領の締結した対外通商協定、対外貿易自由化協定の承認するための国内実施法案について、議会は一定期間（通常60日）以内にこれを全面的に支持するか、全面的に拒否するか二者選択しか許されない。議会は協定条文の修正や選択的採決をすることができないということになる。通常、アメリカにおいては提出された法案がそのままの形で採決されることは少なく、法案は議会審議過程の中で修正され、原案とは姿が変わってしまう。ファストトラック手続きを採用することで、こうしたことをなくし議会での修正を排除することで対外通商交渉を効率的に進めようとするものである。

ファストトラックという新たな議会審議手続きが設けられるようになったのは、第一に近代では、貿易自由化交渉の対象が関税だけではなく非関税障壁をも含むようになったためである。第二に、通常の議会の審議手続きでは国際協定を実施するための法案を迅速に無修正で承認する保証がなく、これは大統領の国際交渉に対する国際的信頼を損ねるものであったのであったためである。戦後の通商政策の要となる大統領への通商交渉権限の委譲は、一方では大統領権限の拡大によって二国間自由貿易協定の交渉権限などが追加され

たが、他方では議会は次第に権限委譲に消極的になり、委譲権限の制限をも強めるようになったとされる。権限委譲期間が短くなり、議会の付ける条件はより厳格化されるようになったのである。そして94年のウルグアイ・ラウンド協定法では、環境・労働を交渉の議題に含めるか否かの問題などを抱え、ファストトラック権限の延長が認められずクリントン大統領はついに、ファストトラック権限を失効する結果となったのである。この権限がなくとも、大統領は貿易自由化協定を交渉することは可能である。しかしながら、議会が交渉結果である協定を交渉後に修正できるという前提では、交渉相手国が交渉に乗ってこないし、国際関係においてアメリカが交渉の主導権を握ることはできない。アメリカの大統領が責任を持って交渉をまとめるためにはファストトラック権限が必要となるのである。

ファストトラックは1974年以降、クリントン政権の94年の失効にいたるまで、5回にわたり更新され、効力を発揮してきた。さらにファストトラックによって、以下5つの協定が成立している<sup>10</sup>。

図

1979年	GATT 東京ラウンド
1985年	US - イスラエル FTA
1988年	US-Canada FTA
1993年	NAFTA
1994年	ウルグアイ・ラウンド WTO

過去20年の間、議会は協定を認めファストトラック手続きによって法案を修正することなく通過してきたのである。こうした背景から、今後のアメリカの通商政策において、なぜファストトラック権限が重要となってくるのか、そして現ブッシュ政権が重要な通商課題としてファストトラック権限法案の通過を掲げていたのかは明白である。当時のクリントン大統領もまた、FTAA や WTO のためにファストトラックの必要性を唱えていた。ファストトラック権限はアメリカが国際的な通商交渉の場において対外的に指導力や影響力を発揮できるかという問題を含むだけではない。むしろアメリカ国内においては、議会に帰属する通商権限を大統領に委譲することは、すなわち議会による大統領への信任が前提となる。クリントン政権においてファストトラック権限が更新できなかったことは、クリントン大統領への信任の問題ともいえる。

## 第二章 大統領と議会の対立

本章では、クリントン政権になってから誕生した二大通商協定である、NAFTA (1993) とウルグアイ・ラウンド協定 (1994) を事例に、その投票結果の分析からクリントン政権と議会との対立構造を明確にする。

### 第一節 93年 NAFTA 承認

アメリカ・カナダ・メキシコ三国間の NAFTA は 1992 年 11 月に当時のブッシュ政権が正式調印している。米加自由貿易協定を拡大するもので、三国間の関税・非関税障壁を 15 年以内に段階的に撤廃し、世界最大の自由貿易圏を実現するのが狙いである。しかし、民主党内の保護貿易主義派や労働組合はメキシコとの自由貿易には当初から懸念をしめしていた。またアメリカ企業のメキシコ進出がメキシコの環境問題悪化に拍車をかける可能性があるとして、環境保護団体が反対を示していた。

NAFTA への議論が過熱した理由にはいくつか考えられるが、中でももっとも重要なのは、労働組合である。労働組合は NAFTA の議会承認に強い反対の意を示し、経済学者が予想したよりもずっと深刻な賃金や雇用の悪影響を及ぼすであろう、と懸念していた。また環境保護団体の懸念は、NAFTA の承認によってアメリカの工場がメキシコへ大量に移動することで、賃金が低下し、環境基準が緩和されアメリカ国内における環境法制が弱まるのではないかということだった。<sup>11</sup>

クリントン民主党政権は、前共和党政権の遺産である NAFTA を捨てることも可能であったが、「通商拡大でアメリカの経済成長を目指す」というクリントンの政策に従って NAFTA 推進を決めていた。クリントン大統領は、貿易関連の労働と環境問題について、メキシコ、カナダの両国と交渉することを条件に同協定に賛成する立場をとってきた。実際にはメキシコ人労働者の労働組合を擁立する権利と、安全基準の強化と、メキシコにおける環境基準の強化、そして輸入の急増に対する保護などを内容とする補完協定を裏書していたわけである<sup>12</sup>。労働組合と環境団体を満足させ、かつ共和党とその支持母体である経済界の反発をうけないような内容の協定する必要があったと考えられる。

雇用・環境に対する懸念は補完協定で対処できると判断したクリントン大統領は、カナダ、メキシコ両国と交渉を開始する。この異例ともいえる補完協定は交渉難航の末に、93 年 8 月に大筋合意、93 年 9 月 14 日に調印された。補完協定は通商制裁を背景にメキシコに対して賃金など労働基準と環境規制を強化するように迫ることによって、メキシコの生産コストを引き上げ、アメリカ国内工場のメキシコへの移転を防ぐことが狙いだった。

しかし、民主党内や労働組合では、制裁の発動基準が厳しく、メキシコの賃金上昇が保障されないとの意見が多かった。そして補完協定がまとまった頃（93 年 9 月 14 日に調印）から NAFTA 承認反対運動が盛り上がっている。反対側は三国間の自由貿易という基本的考えは支持しながらも、労働・環境問題への懸念を解消できない NAFTA を承認すべきではないとの主張だった。この NAFTA 承認の反対運動は後に続く自由貿易化に関連するあらゆる法案に対して影響を与えていくことになる。

以上の背景から、クリントン大統領は下院民主党での支持が思うように得られなかったが、結局 NAFTA 実施法案は 1993 年 11 月に米議会に提出される。下院では賛成 234 票、反対 200 票で可決され、続く上院でも賛成 61 票、反対 38 票で可決されることになる（図

を参照)。困難と見られていたアメリカの NAFTA 実施法案の通過がここに実現した。ここで重要なことは政権党である民主党で支持を固められない政府は共和党内の支持に頼ることによって NAFTA 実施法案を成立させたということである。

## 第二節 NAFTA 承認の反響

ロバート・E・ボールドウィン、クリストファー・S・マギー氏の先行研究では、NAFTA の承認について、11月の最終投票に先立って行われた下院議員へアンケート調査<sup>13</sup>を行った結果が分析されている。そのアンケートには下院議員 293 人が回答を示し、NAFTA への関心がかかなり高いことをあらわしていた。NAFTA に賛成すると答えた議員のうちもっとも多い 44% は、「雇用機会の増加と賃金上昇」(“Will increase jobs and wages”)、また 37% は「アメリカ製品の市場の拡大」(“Will expand markets for US goods”)と理由を挙げた。一方で、NAFTA に反対すると答えた議員のうち最も多い 70% は、「雇用喪失と賃金低下」(“Will decrease jobs and wages”)と答えている。

このアンケート調査からいえることは『雇用と賃金』に関する懸念が主に議員の投票行動に影響を与えているということである。NAFTA 法案で問題になったのは雇用とアメリカ経済に対する影響で、特に低賃金のメキシコとの貿易が拡大した場合の影響が焦点になったと言ってよい。著者は、この結果について「マクロ経済学者によれば、貿易自由化協定の雇用に対する影響は、ほんの一時的なものである」としており、「むしろ貿易自由化は根本的には国民の生活水準を上げるという事実が無視されている」と論じている。いずれにせよ、労働に関する問題が、通商政策においていかに関心が高く、また懸念材料になっているということが理解できる。

## 第三節 94 年ウルグアイ・ラウンド協定承認

NAFTA 承認を成し遂げたばかりのクリントン政権はこれに威をかりて 93 年 12 月ウルグアイ・ラウンドの基本合意にこぎつけた。このため同政権は二年連続で大規模通商協定の承認を議会で獲得しなければならないことになったのである。ウルグアイ・ラウンド協定は 94 年 4 月 15 日に(モロッコ・マラケッシュ)調印され、国内承認手続きが各国で始まった。ウルグアイ・ラウンド協定は三国間協定である NAFTA とは異なり、100 カ国以上の関税貿易一般協定加盟国間の協定だということもあって、国内では NAFTA よりは承認が容易だと考えられていた。NAFTA に反対したゲッパード民主党下院院内総務も 93 年 12 月の基本合意直後に支持を表明していた。<sup>14</sup>そしてウルグアイ・ラウンド協定実施法案の非公式審議ではファストトラック権限の再法制化も主要課題となった。

本節では、ウルグアイ・ラウンド協定の承認過程を追うことによって、ウルグアイ・ラウンド協定承認に当たっては、新たなファストトラック権をめぐって大統領と議会の対立が見られたことを検証していく。



当時ウルグアイ・ラウンドだけを対象としたファストトラック権限法はウルグアイ・ラウンド協定の議会承認手続きに適用されることは確定していたが、新たな通商交渉を行う権限を政府に与えるファストトラック法は存在していなかった。クリントン政権はウルグアイ・ラウンドで積み残した交渉や NAFTA の拡大を考えていたため新たなファストトラック権限法案を成立させる必要があった。このため政府はウルグアイ・ラウンド協定実施法案に新たなファストトラック権限を盛り込もうとした。<sup>15</sup>この際、NAFTA の承認にあたって労働・環境問題で身内の民主党内から反発を買ったことを考慮、外国の労働・環境基準の改善も通商交渉の目的として明記するファストトラック権限法案（期間は 7 年）を提案した。

しかし、自由貿易主義に傾倒している共和党は労働・環境基準を通商交渉で扱えば通商を制限することになるとして政府案に抵抗した。ウルグアイ・ラウンド協定も NAFTA と同様、議会承認を得るためには共和党の支持が不可欠とみられたため政府もいったんは共和党の主張を受け入れて、労働・環境の改善を交渉目的から落とすことにした。<sup>16</sup>しかしこれにはゲッパート民主党下院院内総務などの民主党内保護主義派が抵抗した。

こうした経緯から政府側はこの問題でウルグアイ・ラウンド協定の承認が遅れることを懸念し、ギボズ下院歳入委員長（民）とパトリック・モイニハン上院財政委員長（民）がファストトラックを翌年 95 年早々に独立法案として取り上げる方針を表明したのを受けて、ウルグアイ・ラウンド協定実施法案に盛り込むことを断念する結果となったのである。

94 年の議会は結局、選挙後の特別本会議を残して 10 月 8 日で閉会、中間選挙に向けた選挙運動に突入した。ファストトラック権限が実質的にはずされることになったウルグアイ・ラウンド協定実施法案は、採決が延期されたとはいえ可決はほぼ確実視されていた。ところが 94 年 11 月 8 日の中間選挙において共和党が 40 年ぶりに上下両院の多数派を獲得したこともあって可決の見通しに不確定要素が生じた。民主党のクリントン政権の誕生から 2 年後に行われたこの中間選挙においては、与野党逆転によって上下両院とも共和党多数の議会となり、両委員長職が共和党にうつったこともあり、当時の上院財政委員長と下院左入委員長が 95 年初めに優先決議すると約束していた新ファストトラック権限法案も実現されなかった。結果的には、ウルグアイ・ラウンド協定は、下院で賛成 288 票、反対 146 票の大差で可決され、続く上院でも賛成 76 票、反対 24 票の圧倒的多数で可決された（図を参照）。<sup>17</sup>クリントン政権はこれによってウルグアイ・ラウンドの妥結と国内承認を得ることができた。しかしながらファストトラック権限を除外したことによって、ウルグアイ・ラウンド協定の承認が得られたといわなければならない。言い換えれば、通商協定に労働・環境の基準などの項目を設けることについては、やはり民主党内からの強い反対があったことを意味しており、クリントン政権はやはり共和党の支持に多くを頼らなければ承認を得られなかったということがいえる。

図

		民主党賛成	共和党賛成	民主党反対	共和党反対	賛成総数	反対総数
下院							
NAFTA 実施法案	1993/11/17	102 (40%)	132 (75%)	156	43	234	200
上院							
NAFTA 実施法案	1993/12/1	27 (49%)	34 (77%)	28	10	61	38
下院							
ウルグアイ・ラウンド実施法案	1994/11/29	167 (65%)	121 (68%)	89	56	288	146
上院							
ウルグアイ・ラウンド実施法案	1994/12/1	41 (74%)	35 (78%)	14	10	76	24

これらの二大通商法の承認結果から、クリントン民主党政権は身内の民主党内の自由貿易反対派を敵に回し、本来の政敵である共和党の自由貿易賛成派の支持を得てようやく承認にこぎつけていることがわかる。

共和党は多数派であるが、単独では可決できないとの読みがあった。自由貿易主義を唱える共和党内にも保護主義派が存在し、新ファストトラック権限法案に反対者が出るからだ。通商政策における自由貿易化に関する法案では、常に超党派の支持が得られなければ前進しない。ウルグアイ・ラウンド対象ファストトラック権限法案の採用結果からも、労働・環境問題で妥協が成立しない限り、新ファストトラック権限法は成立しない状況だったといえるだろう。第 104 議会（1995 - 1996）においてファストトラック権限法が成立しなかった主な理由は、労働と環境の項目を通商交渉目的に含めるか否かという議論であったといえる。<sup>18</sup>このため、新ファストトラック法案は97年夏まで3年間、棚上げ状態が続いた。すなわち大統領は通商協定実施法案の無修正短期間審議・採決を前提に通商協定を交渉する権限がないままだった。よってチリの NAFTA 加盟交渉をまとめることができなかったように、クリントン大統領はアジア・太平洋協力会議（APEC）や米州首脳会議などを通じ、それぞれの地域貿易自由化を提唱してきているものの、その自由化を交渉する国内法上の権限が不在だったわけである。

### 第三章 第 104 議会以後の共和党多数議会の影響

第三章においては、ファストトラック権限法案が更新されなかった要因を考察するために、94年の共和党多数議会に焦点をあてて分析をする。第一節では、棚上げされた97年ファストトラック権限法案内容から、ファストトラック権限の問題の争点を明らかにする。第二節では、共和党多数議会成立前と成立後を比較し、ファストトラック法案を投票した

民主、共和両議員数の変化を明らかにすることで、要因を考察する。第三節では、ようやく議題にあがったファストトラック権限法案が 1998 年に下院本会議で否決されたという投票結果から考察を行う。そして第四節では共和党議会と関連付けながら、議員の保守化について考察を進める。

### 第一節 棚上げされた 97 年ファストトラック権限法案内容から

共和党主導議会とクリントン政権の間で歩み寄りが成立したのは下院歳入委員会に提出された 1997 年の法案についてであった。

97 年 10 月、クリントン大統領は議会に対し、三年間置き去りにされていた新ファストトラック権限法案の審議・可決を改めて要請した。<sup>19</sup> 結果から先に述べると、97 年のファストトラック権限法案（正式には「1997 年輸出拡大・相互的貿易協定法」）は、実際に投票に持ち込むことさえ叶わず、法案は棚上げされてしまう。本節では、この棚上げされたファストトラック法案の内容を考察することで、ファストトラック権限の問題の争点を明らかにする。

クリントン大統領は、97 年 9 月、全米で同法案の推進キャンペーン開始を宣言するためのホワイトハウスでの演説で「われわれがアメリカ経済の拡大と世界経済におけるアメリカのリーダーシップの拡大を続ける一方で、われわれには諸外国における労働基準と環境保護を支持・推進する義務があると考える」<sup>20</sup>と強調し、通商交渉で労働・環境基準の改善を図る意向を表明、民主党の支持基盤である労働組合の支持を得た上で、貿易自由化を促進しようという方針を示していた。しかしながら、政府が発表したファストトラック権限法案は労働・環境問題の扱いについて、94 年の政府案から後退する内容となった<sup>21</sup>。ファストトラックについては労働と環境政策は「独断的または不正に貿易の障壁となるようなこと」があるときまたは、「国際的な貿易や投資について包括的に利益を得られるように促進するようなとき」に使われるという形で制限を加えた<sup>22</sup>。

下院民主党議員のほとんどは、この法案では立場の弱い労働者などが貿易自由化によって被ると考えられる、「賃金や雇用に対する悪影響」を充分に対処できないと感じていた。彼らは大統領に労働や環境基準を交渉する権利が与えられ、ファストトラックの下でこれらの問題に対処しうる協定が盛り込まれない限り、法案の更新には支持できないという姿勢を示した<sup>23</sup>。大統領としては労働・環境基準を通商交渉でも取り上げるが、その改善を交渉の絶対的目的とはしないという方針を示すことで、共和・民主両党の支持を得ようと図った。しかし、事実上は「労働・環境問題のために貿易を制限するべきはない」という共和党の主張を受け入れたものに過ぎず、「玉虫色」の法案という側面があったことは否めない。クリントン政権は NAFTA 後にダメージを与えた労働や環境保護団体と関係を修復する必要がある、これらの問題を交渉することが自由貿易連合を拡大すると望んでいたわけである。

しかしながら結果的に、97年に提出されたファストトラック法案は、民主党からは法案の中核となる目的に労働や環境の項目がないことで、一方共和党は、法案には労働や環境の項目を一切設けてほしくない、という不満などから、両党から支持されることはなかった。ファストトラック権限法案が3年間も棚上げされてきたことでクリントン政権は焦りを感じ、是が非でも法案を成立させたいとの意向を持っていた。このため新政府案そのものについても事前に共和党側と折衝し、両党に受け入れられるような内容にしたのであると考えられる。<sup>24</sup>

97年のファストトラック法案は民主党保護主義派の反対が続く中で下院歳入委が可決、11月初めに下院本会議に上程された。しかし、下院ではゲッパート民主党院内総務が反対していることもあって、民主党内の支持とりまとめが難航していた。労組や環境保護団体の反対運動は衰えず、ファストトラック権限については3年前のNAFTA承認をめぐる対立が再燃していた。クリントン大統領は法案可決のためには政敵共和党に頼るしかなく、ギングリッチ下院議長らとの共闘をくむことになる。大統領としてはファストトラック権限を獲得した上で11月下旬のAPEC閣僚会議と非公式首脳会議に臨み貿易自由化で主導権を握る意向だった。

しかしながら、実際には民主党内での支持のとりまとめはNAFTA承認時以上に困難だった。National Journal's Congress Dailyによって行われた事前調査とPublic Citizen<sup>25</sup>によって行われた事前調査の結果は二つの調査でも一致していた(註20図参照のこと)<sup>26</sup>。すなわち以下の表に示されたとおり、議員が97年のファストトラック法案に好意的ではないという結果どおり、クリントンは与党民主党をまとめあげることができず、1997年11月にギングリッチ下院院内総務に採決の無期延期方針を告げている。

ファストトラック権限の更新に失敗したことは、ファストトラック権限の下で実行される労働者の権利や環境問題をカバーする規制を含む貿易協定について争いがあることを示しているが、<sup>27</sup>下院民主党の多くが、貿易自由化によって弱い立場にたたされる労働者の受ける雇用や賃金に与える影響に懸念を示している、言い換えれば悪影響を与えるものだとして理解していると考えられる。ファストトラック権限法案の争点は、貿易協定の目的に労働や環境についての項目を設けるかということであった。労働や環境基準を設けることについては党派的な考え方の違いがある<sup>28</sup>。すなわち民主党は労働や環境はファストトラック法案の主要目的とすべきだと主張し続けている一方で、共和党は、労働や環境基準についての対策をファストトラック法案の一部として扱うべきではないと主張する点である。クリントン大統領が94年にファストトラック権限を失効して以来、共和党は貿易に影響を与えられ労働や環境への制限・規制を阻止し続けているともいえるだろう。したがって、大統領がファストトラック権限を行使して行うあらゆる通商協定に関して、環境や労働基準といった問題への十分な取り決めを行わない限り、彼らがファストトラック

の更新に賛成することはないのである。

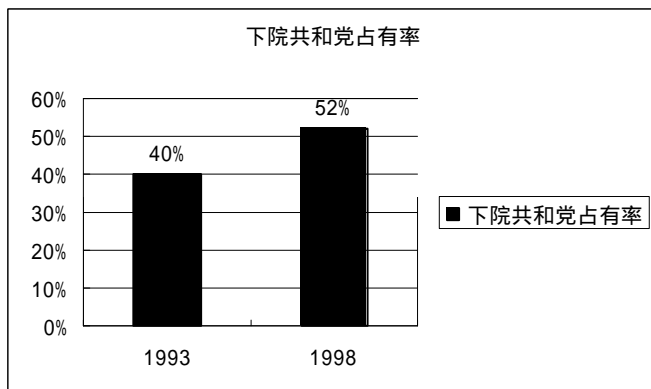
93年 NAFTA 承認と 94年 ウルグアイ・ラウンド協定を取り上げてきたが、それらからわかることは、クリントン政権において、貿易自由化を進める対外通商協定は民主党内の保護主義派が常に反対するため、承認を得るためには政敵である共和党からの支持を得る必要があったということである。両協定とも、多数派である身内の民主党内の保護主義派を敵に回し、共和党の支持を得てようやく承認にこぎつけている。そして 97年のファストトラック権限法案が棚上げされたことから、クリントン大統領が労働組合などの貿易自由化反対派をはじめとする民主党内の混乱を收拾することができず、与党民主党としての力を発揮できなかったということがわかる。

## 第二節 共和党多数議会とファストトラック権限法案

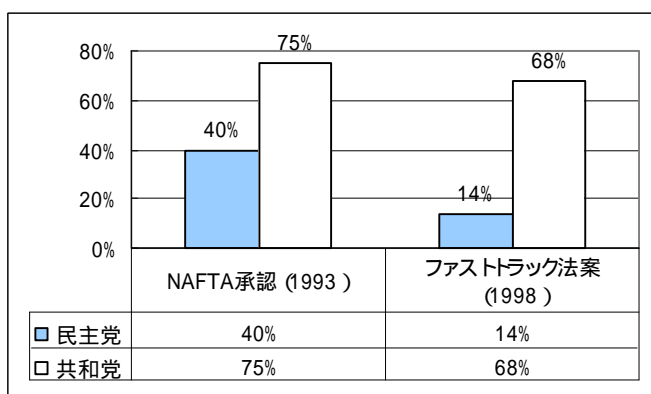
1994年の中間選挙によって、議会を構成する要素がそれまでとは変化した。議席配分は下院で第 103 議会（1993-1994）では民主党 256、共和党 177、無所属 1、（欠員 1）であったのが、選挙の結果、第 104 議会（1995-1996）では民主党 204、共和党 230、無所属 1 へ。また上院でも第 103 議会民主党 55、共和党 45 から、第 104 議会では民主党 47、共和党 53 へと大きく変動した。<sup>29</sup> たった一度の中間選挙で議席数に大きな変化が起こることは、前例がなかった。<sup>30</sup> そして議席配分の変化という点においては、1993年の NAFTA と 1998年のファストトラック法案の投票の比較においても大きく変わっている。1994年の中間選挙において共和党が下院の多数党を奪還したからである。

ここで一つの仮説をたててみよう。この場合、従属変数となるのが「貿易自由化の関連法案の成立」であり、独立変数が「共和党の議会占有率の割合」となる。よって共和党の議会占有率が高ければ高いほど、貿易自由化の関連法案の成立数が増えるという因果関係が成立する。本論文では、共和党議会占有率と 98年のファストトラック法案の成立の関係について、この仮説を立てることにした。

94年の中間選挙前には民主党が下院多数党であったのに対し、中間選挙後には下院多数党が共和党に変わったことで、貿易自由化に賛成する割合の高い共和党の議会占有率の増加は、貿易自由化法案の成立を容易にするのではないかと、という視点である。すなわち、94年以降の貿易自由化法案であるファストトラック法案は、貿易自由化傾向の強い共和党が議会の多数派を占めたことによって、承認が得られるとするものである。しかしながら、結果から先に述べると先述したように 98年のファストトラック法案は成立しなかった。



図



図

図 は、下院議席の共和党の占有率の変化について、共和党多数議会が成立した 1994 年以前と以後を比較しグラフ化したものである。

図 は、1994 年以前に承認された国内の NAFTA 承認と共和党多数議会成立以後に行われたファストトラック法案の投票における、下院の賛成割合を比較したものである。<sup>31</sup>

NAFTA の投票が行われた 1993 年では下院共和党はたった 40% の占有率だったのに対して、1998 年では 52% に上昇している（図 参照）。また NAFTA 賛成に民主党が 40% 投票したのに対し、共和党は 75% が賛成に票を投じていることから、1998 年のファストトラック法案は共和党多数議会のままであったとしても、容易に法案が通過すると考えられた。仮説の根拠はここにあったといていい。ところが、共和党多数議会になってからの投票であった 1998 年のファストトラック法案に賛成した共和党の割合は、それにもかかわらず 68% に落ち、また賛成票を投じた民主党員の割合も 14% に落ちてしまった（図 参照）。<sup>32</sup>（当該箇所についての論証は第四章、第一節で行う）

貿易自由化を支持する議員が共和党内においても、また民主党内においても減ったという事実からも、クリントン大統領がファストトラック権限を更新するには不利な状況になっているということがわかる。

結果的には 94 年の中間選挙によって共和党多数議会が成立したことは、貿易自由化法案の成立に必ずしも有利な影響を及ぼしたわけではなく、仮説は事実のとおり成り立たなかった。では、なぜ共和党多数議会にもかかわらず、貿易自由化法案をクリントン政権は承

認に持ち込むことができなかつたのであろうか。

以下、第二節では98年に提出されたファストトラック法案の結果から分析を行う。

### 第三節 H.R.2621 98年ファストトラック法案の結果から

1998年に行われたファストトラック権限法案(相互通商協定権限法案)の投票結果からの分析をもちいる(以下図参照)。なぜならば、97年の棚上げを経てようやく提出されたファストトラックの復活法案が下院本会議にて否決されたという状況にあったからである。

図

		民主党賛成	共和党賛成	民主党反対	共和党反対	賛成総数	反対総数
下院							
相互通商協定権限法案 (H.R.2621) <sup>33</sup>	1998/9/25	29(14%)	151(68%)	171	71	180	243

98年には、クリントン大統領は再びファストトラック権限法案を議題に持ち込むこととなった。しかしながら、クリントン民主党政権に対するファストトラック権限の付与を内容としていたこの相互通商協定権限法案は賛成180、反対243という結果におわる。<sup>34</sup>与党民主党議員の賛成票は当時の下院民主党議席総数の14%を占めるに過ぎなかつた。このことから、やはり通商協定に関しては、クリントン大統領の基礎票は大統領が属する民主党にあるのではなく、野党共和党に置かれていたといえる。

第104議会において共和党多数議会が誕生したことで、議事運営の戦略は共和党が握ることになったことを意味する。その共和党の戦術的な思惑が働いたとする考えについては、民主党下院議員のRobert Matsui (CA) 氏の引用と共に以下の状況から超党派的合意を放棄した政治的な思惑を垣間見ることができる。Matsui氏は下院歳入委員会のメンバーであるが、ファストトラック法案を長い間支持している。

Matsui氏は次のように指摘する。<sup>35</sup>クリントン大統領の「法案は通過しない」という見込みがあつたにもかかわらず、共和党が法案を採決に持ち込んだことに対して、民主党員が多数党に返り咲いた共和党への抵抗の意を示した行動の結果であるとした点である。クリントン政権は秋の中間選挙を考慮し選挙に近い時期に投票に持ち込むことに反対しており、法案は通過しないとの見込みをもっていた。そしてファストトラック権限法案は1999年まで先送りするのが良いという結論を出していた。しかしながら、上下両院多数党である共和党は、こうした与党民主党の考えには応じることなく、クリントン大統領が議会民主党の支持を取り付ける役割を果たせばファストトラックは1998年内に通過しようと主張したのであつた。

共和党側は民主党に対して、選挙の直前では労働者などの支持者を失うことになるから、

法案を投票に持ち込もうとしない、との批判をするものもあった。一方で民主党側は、共和党は選挙を目前に投票を予定し、農業やビジネス界の支持を得ようとしていること、さらに民主党にダメージを与えることを目的にしているとの批判をしたのであった。中間選挙を目前に控えているという時期を見計らい、民主党内における対立、すなわち貿易自由化支持派と環境保護主義者や労働組合などとの亀裂を埋められない与党民主党としての支持基盤の脆弱性を露にすることを意図した共和党の政治的な戦略と見ることはできるのではないだろうか。<sup>36</sup> 共和党多数議会がもたらしたものは、貿易自由化指向の強い共和党が議会で多数党に返り咲いたことで、かえって民主党からの反発を招く結果となったこと、同時に、やはり与党民主党をまとめきれなかったクリントン大統領のリーダーシップにも疑問を残す結果になったといえるだろう。逆に共和党多数議会において、ファストトラック権限法案の投票は、貿易自由化法案に有利に働くどころか、党派的对立を色濃く強調する結果となったといえる。

#### 第四章 90年代前半と後半

本章は論文の核となった第三章の、補足的かつ周辺の視点から90年代前半期と後半期の通商政策におけるアメリカの変容を考察し、ファストトラック権限法案が成立しなかった要因について論証を掘り下げていく。第一節では、労働問題・環境問題への懸念の高まりについて、また第二節では第104議会以降のアメリカ議会について、共和党多数議会成立後の具体的な影響について考察を行う。

通商政策におけるファストトラック権限法案をめぐる対立は、根本的には労働・環境基準の取り扱いをめぐる問題である。これについて、通商政策の研究で知られる I.M. デスラー氏とピーター・J. パーリント氏の著書“*The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*” では次のように述べられている。以下、要約して引用する。「1934年から90年代初頭にかけての通商政策の状況の下であれば、ファストトラックは間違いなく議会を通過していただろう。保護貿易主義は身を引き、合衆国経済は国際的に明らかに回復し、一方で不振の続くヨーロッパと日本の不景気、東アジアの財政危機を背景にして驚異的に成長を遂げていた。もちろん、オールドエコノミーのもとで、民主党大統領は超党派の支持をとりつけていた。」しかしながら、著者は、新たな勢力、貿易と環境、貿易と労働の問題がそうした図式を混乱させつつある、<sup>37</sup>と述べている。

##### 第一節 労働問題・環境問題への懸念の高まり

著者は NAFTA 承認やウルグアイ・ラウンドを続けて締結した90年代前半と、それ以降90年代後半とを分け、90年代前半の通商政策の盛り上がりとは異なり、90年代後半に入ってからアメリカにおける通商政策を「行き詰まり」と表現している。そしてその原因を、伝統的な保護貿易主義にあるのではなく、特に「労働や環境への懸念」にあると述べてい



る。労働者は、グローバルな貿易自由化の流れに反対することで利益を追求してきた。したがって労働者が保護貿易主義のイニシアティブを発揮してきた。こうした労働者に衝撃を与えた問題は先述したように（本論文 第二章 第二節参照）NAFTA にあったといえる。1991年のNAFTA交渉の反対や1993年のNAFTA承認は貿易自由化に反対する労働組合をかわした形で行われ国内の反響を呼んだ。念入りな研究ではNAFTAによる実際の衝撃は小さかったとされているが、象徴的という意味においてはNAFTAの影響力は大きかったということを指摘している。加えて、米下院議会では小選挙区制が敷かれており、各選挙区の固有の意見が反映されやすく、議員の地元産業への配慮が働きやすいという特徴がある。再選を願う下院議員が地元有権者の声に耳を傾けた結果、労働や環境基準の問題が、議員にとっての懸念材料になったことはまちがいないであろう。それが顕著になったのが、1993年のNAFTA以降であったと理解できる。

90年代後半に入り、ウルグアイ・ラウンド承認後を境に、議員に見られる特徴は、90年代初頭より90年代後半の方が貿易自由化によって悪影響を受けやすいとされる労働や環境に従事する労働者、利害関係者に対する懸念が増しているという。I.M.デスラー氏とピーター・J.バーリント氏のこの主張は、本論文、第三章における仮説の論証にあたって、参考資料の図 1 に示された、貿易自由化に関する共和党米下院議員の賛成票の割合が（93年75%、98年68%に減少）減少したことを説明するのに十分なものであると考える。

すなわち、共和党の議会占有率が94年を境に増加したにもかかわらず、貿易自由化の関連法案である98年ファストトラック法案が成立しなかった要因には、民主党だけではなく、共和党議員の賛成票の割合が減少していたからであり、その理由には労働や環境に対する「懸念」が高まっていることがあげられる。

## 第二節 第104議会以降のアメリカ議会

ファストトラック権限法案がクリントン政権時に更新されなかった要因すべてを共和党多数議会が誕生したことに求めることはできない。しかしながら、クリントン民主党政権が誕生した最初の二年の間に（第103議会、1993-1994）NAFTA承認とウルグアイ・ラウンド協定という二大通商協定の承認が行われたことを考えれば、第104議会の共和党多数議会が与えた変化や影響を軽視することはできないだろう。

共和党多数議会以降の変化として、立法過程に変化があったとする見方がある<sup>38</sup>。94年以来、共和党下院院内総務として党内で強大な権力を握っていたギングリッチは、1980年代前半より下院共和党保守派の若手指導者として台頭してきたが、交差投票が一般的であるといわれるアメリカ議会において、彼がそれを不可能にしたことであったという。すなわち、ギングリッチはあらゆる権限を集中させることによって党議拘束を強化し、自らのリーダーシップで次々と議会で法案を通過させていったのである。下院に関する限りでは

共和党は当時アメリカ政治では異例ともいえる高い団結を示したとも言われている。<sup>39</sup>最近のアメリカの政党政治が、きわめて対立的で、しばしばイデオロギー的に分極していることいわれるが、団結度が高まったことと党派的になったことは無関係ではなさそうである。さらに大統領就任当は初明確にリベラルを唱えていたクリントン大統領も、93年のソマリアでの軍事作戦以降対外行動において慎重さを増したことに加え、共和党が多数党になってからは、政策的に議会共和党の保守的な政策アジェンダに妥協する姿勢をとるようになったことが指摘される<sup>40</sup>。そのため議会民主党、とくにリベラル派の議員たちは政策的にクリントン大統領に裏切られた格好になってしまった。その結果、議会民主党内にはクリントンは見限りどきである、というような雰囲気醸成されていったという。<sup>41</sup>

ニューディール、または第二次世界大戦以来、アメリカ政治においては、大統領主導の政治、ニューディールの国内政策、そして国際主義的・自由貿易主義的外交政策が基本的特徴となってきたが、1994年の中間選挙の結果誕生した共和党多数議会は、このようなアメリカ政治の基本的枠組みを一挙に掘り崩そうとしているとの見方がある。それによればアメリカの政治が議会中心の、小さな政府による孤立主義的な姿に戻りつつあるともいえるという。<sup>42</sup>

またこうした状況に拍車をかけるように、ホワイトハウスの研修生との関係をめぐるクリントン大統領の偽証問題が98年12月には自身の弾劾裁判にまでいたったことも、党派対立の背景になっていることは確かである。クリントン大統領が与党をまとめきれなかったというリーダーシップを欠いていたこともさることながら、通商政策において超党派の合意をもたらすことができなかつた与党を支える基盤の脆弱性を指摘することができる。

ファストトラック権限法案がクリントン政権の下で更新されなかつたのか、という観点からさまざまに考察を行ってきたが、より大きな視点から考察をするならば、90年代に入ってから、アメリカの外交関係予算が削減されるなど、アメリカの国際的関与が縮小されたこと、また「93年、94年と続いた二大通商協定を承認した後」という影響、さらに94年中間選挙による共和党多数議会の成立によって、少なくとも共和党が団結したことでアメリカ政治が保守化したことなども要因になったと考えられる。

## 終章

### 反グローバリゼーションの趨勢

アメリカでは通商政策に関して、自由貿易という基本的な政策に対しては伝統的に超党派の合意が存在するといわれてきた。しかしながら、本論文の第二章において考察してきたように、労働や環境基準の扱いに関しては、民主党、共和党との間に相違があるだけでなく、民主党内でも対立している状態である。労働や環境をめぐる議論を、グローバリゼーション自体に反対する保護主義的な勢力が利用しているという側面もある。さらに自由貿易をもたらす大きな利益の影に、ある特定の集団にもたらす自由貿易の弊害に対する関

心が高まり、特に労働や環境基準といった問題は関心が集まりやすく、議会に反映されるようになってきたといえる。

たしかに、グローバル化の進展と共に、通商問題は学者だけの議論に収まる問題ではなく、一般国民の生活に近い存在になったといえる。ここではグローバル化の定義やそれ自体について論ずるのはさけるが、ファストトラック権限法案が更新されなかった要因の一つである労働や環境基準をめぐる問題と反グローバル化の関係は避けては通れない。経済的観点から、「地球規模で市場経済化が進んでいく現象を指すこと」<sup>43</sup>をグローバル化とすれば、急速なグローバル化の進展と世界経済の成長が進む一方で、雇用問題、環境問題の深刻化、貧富の格差拡大等のひずみも顕在化してきているといえる。そして、アメリカ経済のグローバル化が進むにつれて、通商に利害関係を持つ団体、人々は増えていく。アメリカ国民の関心として、またアメリカ議会の関心として、通商交渉の内容が多様化していくこと、すなわちグローバル化への関心の高まりは、ファストトラック権限を含めた通商政策にチャレンジする要素であると言える。本論文はクリントン政権がファストトラック権限の更新ができなかったこととグローバル化の関係を検証するものではないが、そうした趨勢の高まりはファストトラック権限が更新されなかったことと無関係ではないと考えられる。

ファストトラック権限法案が成立した背景に、関税中心の通商交渉が多様化し、世界経済のグローバル化がおこってきたこと、そして皮肉にもクリントン政権がファストトラック権限を更新できなかったその背景にも、反グローバル化の高まりと無関係ではないといえそうである。

## おわりに

クリントン政権はファストトラック権限をなぜ更新できなかったのかを分析することによって、以下大きく二つの結論を導くことが可能だ。

一つにはアメリカの貿易自由化を軸にした通商政策の決定過程において、労働者の権利と環境問題が、民主党内で、また民主、共和両党の間で妥協が図られない限り前進しないということ。ファストトラック権限法案に関しては、労働と環境基準の項目の法案の中で取り扱い方が両党間での重要な争点となっていた。また労働と環境基準の問題自体は、特に NAFTA 交渉以来大きな争点になってきており、90年代後半に入ってから特に、下院民主党議員をはじめとして、労働や環境基準に対してより強く懸念を示すようになったために、法案の可決に成果を得られなかったという点である。

そして二点目は、クリントン政権時代におけるファストトラック権限法案が更新されなかった要因を94年中間選挙の結果誕生した第104議会における、共和党多数議会がもたらした影響から読み取ることである。共和党多数議会は、40年間続いてきた民主党多数派体制が崩壊し、自由貿易に好意的な共和党多数派がファストトラック権限の成立には有効に作用するのではないかと思われた。しかしながら、実際には94年に誕生した共和党多数議

会は、非常に党派のかつ保守的な側面を持ち、またクリントン大統領の弾劾裁判などともあいまって、貿易自由化に関連する法案、ファストトラック権限法案の更新には貢献することはなかったといえる。クリントン大統領のリーダーシップが問われる状況に陥ったのだ。ファストトラック法案の棚上げが続き、投票結果に党派的な数値が色濃かった 98 年に提出された相互通商協定権限法案（H.R.2621）におけるファストトラック権限法案においても、下院本会議で否決される結果となった。そもそも NAFTA やウルグアイ・ラウンド協定をはじめとする通商協定が与党民主党ではなく、野党共和党の支持を得た超党派の合意があって成立したことを踏まえれば、党派的に団結した共和党多数議会のもとで、クリントン政権がファストトラック権限法案を更新することは困難だったと十分に考えられる。また政権の政策的な視点からいえば、大統領就任当初は明確にリベラルであった外交政策も、クリントン政権二期目、すなわち 94 年中間選挙以降は中道寄りに政策を変化させており、本来のなリベラルからも批判が出てきていたことは事実である。<sup>44</sup>

加えて、二大通商協定の承認が行われた 90 年代前半と、第 104 議会以降の 90 年代後半を分けて考察したことによって、NAFTA 承認以来、自由貿易を軸とする通商協定において問題となった環境と労働、特に後者の労働者の問題については、民主党下院議員を中心として貿易自由化と労働環境の悪化という懸念が確実に高まったといえる。そして終章では、反グローバル化の趨勢について、これらの考察をよりマクロの視点から支えるものとして論じた。

そしてこれらファストトラック権限の政治過程を考察した中から言えることは、政策について党派によらず、個別の利益や信条に伴った指示・不支持の連合が創出され、「民主党対共和党」や「リベラル対保守」という要素のみでは説明のつかない複雑な政治状況になってきているということであると考えられる。

最後に、ブッシュ政権が 2002 年にファストトラック権限を獲得したことについて触れておきたい。ブッシュ政権は政権発足当初より、海外との貿易拡大をにらみ、議会が同権限を与えるよう強く求めてきた。クリントン政権に引き続いて共和党が主導する下院では昨年 2001 年 12 月に賛成 215、反対 212 という僅差で関連法案を可決した（註 36 図 参照のこと）<sup>45</sup>。ただし、通商拡大に伴う国内労働者の失業を懸念する民主党は、多数を占める上院で審議に動かず交渉は難航していた。ブッシュ大統領は、昨年 6 月の演説では「法案に環境問題や労働問題に配慮する条項を盛り込み、自由貿易協定を結ぶ大統領の権限を弱めるべきではない。法案に制約を設けたい人は保護主義者であり孤立主義だ」と述べるなど強硬な姿勢を示していた。しかし、7 月 26 日、通商拡大で影響をうける国内労働者への救済措置で両院が妥協し、合意が成立した。民主党は労働者の健康保険支払いに関する税控除率の拡大などと引き換えに妥協したのである。同権限付与に反対する労働組合などの声を背景に、今週の中選挙前の妥協は難しいとの味方も出ていた。ただ、景気が偏重の兆しを見せる中で、反対姿勢を続ければ「民主党が海外でのビジネス機会の拡大にブレ

ーキをかけている」とする共和党の攻勢も予想されたため、柔軟姿勢に転じたと見られている。背景には、昨年同時多発テロの「対テロ戦」における軍事面での実行行使と、自由貿易拡大による他国との結びつきの強化が、合衆国の安全保障の両輪になるとの見方があった。

ファストトラック権限法案の成立の可否について、クリントン政権とブッシュ政権の比較をこの場において行うことはできないが、同権限の成立の大きな鍵になったものの一つは、貿易自由化によって影響をうける労働者への問題に対する妥協が合意に達したことだといえよう。また同法案が成立したことは、議会によって大統領への信任が一応は行われたという見方もある。しかしながら、今後も議会による最終的な立法措置がなければ行政府による対外通商交渉は実効性をもたないというファストトラック権限の仕組みを考えると、アメリカ政治における議会の存在はいずれにしても軽視できないものである。今回ブッシュ政権に同権限が付与されたことで、通商政策において下院民主党が自由貿易拡大に賛成したことにはならない。実際に、下院において民主党内で1 / 4いると言われていた自由貿易派の議員も大半が法案成立の反対に回っていた。今後も通商政策においては下院民主党をはじめとする勢力が議会において行政府の抵抗勢力となる可能性は十分にある。

ファストトラック権限法案の成立は、大統領の手腕の問題のみにとどまる問題ではなく、アメリカ政治において、また通商政策においても議会がいかに大きな影響及ぼしているかということがわかる。本論文ではクリントン政権に焦点をあててファストトラック権限法案の動向を考察してきたが、背景には近年のアメリカ議会に見る変化があったこと、アメリカの通商政策において、またアメリカ政治において議会の重要性、行政府と議会の対立の問題があるということが可能だ。ブッシュ大統領が通商政策の中で優先的に審議してきたファストトラック権限を付与されたわけであるが、今後の通商政策の動向にも注目していきたいところである。

---

<sup>1</sup> Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee, Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat (Washington: POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS,2000)

<sup>2</sup> I.M. Destler, Peter J. Balint, The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment (Washington: POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS,1999),

<sup>3</sup> 松原克己 『クリントン大統領と議会～対立の構造』(東洋出版、1998年)

<sup>4</sup> 草野厚著 『アメリカ議会と日米関係』(中公叢書、1991年) 93頁

<sup>5</sup> <<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>>

“ Clause 1: The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defense and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; ”

<sup>6</sup> 安井明彦「貿易促進権権限 (TPA) の成立」

<<http://www.mizuho-ri.co.jp/macro/MUR024.pdf>>

<sup>7</sup> 朝日新聞朝刊 2002年7月27日

Trade Promotion Authority (TPA)

ブッシュ政権においてはその呼称を従来のファストトラックから「トレード・プロモーション・オーソリティー」(通商交渉促進権または一括交渉権)に変えた。論文では以下クリントン政権について中心に扱うためファストトラックと記載する。

<sup>8</sup> White House home page

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020806-4.html>>

<<http://www.flcitrusmutual.com/trade/tpapasses.pdf>>

<sup>9</sup> 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』(岩波新書、1997年) 21頁

<sup>10</sup> The Brookings Institution Home page

<<http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb91.pdf>>

<sup>11</sup> 前掲書、Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee,p.6

<sup>12</sup> Ibid.,p.6

<sup>13</sup> Ibid., pp. 7 - 9

<sup>14</sup> 前掲書、松原克己、73頁

<sup>15</sup> I.M. Destler, Renewing Fast-Track Legislation (Washington: POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS,1997),p.17

<sup>16</sup> 前掲書、I.M. Destler, Peter J. Balint,p.31

<sup>17</sup> 前掲書、Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee,pp. 8 - 9

<sup>18</sup> Lenore Sek,IB10084: Fast-Track Authority for Trade Agreements-Trade Promotion Authority-Background and Developments in the 107th Congress(Foreign Affairs, Defense, and Trade Division,2001)

<<http://www.cnie.org/nle/crsreports/economics/econ-128.cfm>>

<sup>19</sup> Jeanne J. Grimmett

97-957: Fast-Track Trade Negotiating Authority-A Comparison of 105th Congress Legislative Proposals,(Legislative Attorney American Law Division,1998)

<<http://cnie.org/NLE/CRSreports/Economics/econ-27.cfm>>

<sup>20</sup> “ Remarks Supporting Renewal of Fast-Track Trading Authority ” ,Sept 10,1997

<<http://www.gpo.gov/>>

<sup>21</sup> 前掲書、I.M. Destler, Peter J. Balint, p.11

<sup>22</sup> “ arbitrarily or unjustifiably discriminate or serve as disguised barriers to trade ”

“ as an encouragement to gain comprehensive advantage in international trade or

investment ”

HR2621 section102, <<http://thomas.loc.gov/>>

<sup>23</sup> 前掲書、Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee, ,p. 1 2

<sup>24</sup> 前掲書、松原克己、90 頁

<sup>25</sup> Public Citizen Home page <<http://www.citizen.org/documents/ACF1C2C.PDF>>

<sup>26</sup> 前掲書、Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee、p.12 より表を独自に作成、具体的には以下の通り。

National Journal 's Congress Daily ( 10. Nov 1997)

下院(民)賛成 34、賛成に傾いている 7、反対 149、未決定 10、非回答 3

(共) 賛成 100、賛成に傾いている 7、反対 58、反対に傾いている 7、未決定 40、非回答 16

(独) 反対 1

Public Citizen

下院(民) 賛成 35、反対 162、未決定 6

(共) 賛成 132、反対 65、未決定 28、非回答 6

(独) 反対 1

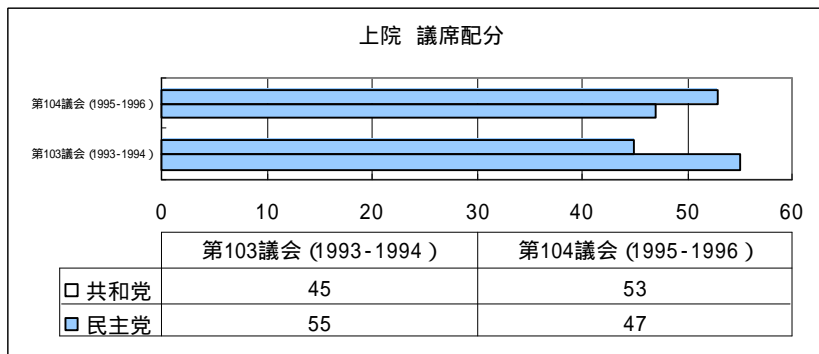
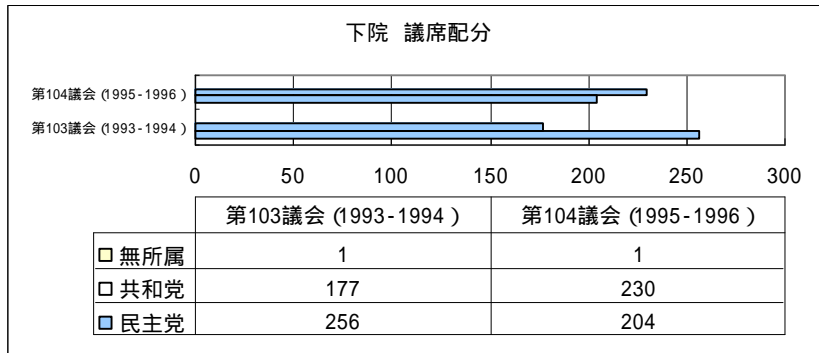
図

アンケート結果	調査日	民主党 賛成 or その予定	民主党 賛成 or その予定	民主党 賛成 or その予定	民主党 賛成 or その予定	賛成総数 (未決定・非 回答含まず)	賛成総数 (未決定・非回 答含まず)
下院							
97 年ファストトラック 法案	1997/11/1 0	41	107	149	65	148	214
National Journal 's Congress Daily							
下院							
97 年ファストトラック 法案		35	132	162	65	167	227
Public Citizen							

<sup>27</sup> 前掲書 Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee,p.12

<sup>28</sup> 前掲、Lenore Sek、<<http://www.cnie.org/nle/crsreports/economics/econ-128.cfm>>

<sup>29</sup> 1994 年中間選挙前後(第 103 議会と第 104 議会の比較)の議席配分の変化  
1994 Congressional Quarterly Almanac データより図式化。



<sup>30</sup> 1994 Congressional Quarterly Almanac 564

<sup>31</sup> Congressional Quarterly Almanac

<sup>32</sup> 前掲書 Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee p.33

<sup>33</sup> 木内恵「米国の貿易促進権限法案表決結果の歴史的分析 中間選挙とWTO 新ラウンドへの取り組みを視野に」(財)国際貿易投資研究所 研究主幹より数値参考

<sup>34</sup> 前掲、Lenore Sek、<<http://www.cnie.org/nle/crsreports/economics/econ-128.cfm>>

<sup>35</sup> 前掲書 Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee,p.13

White House Home page <<http://www.house.gov/matsui/legislation/trade.pdf>>

<sup>36</sup> 1998 Congressional Quarterly Almanac 23- 3

<sup>37</sup> 前掲書、I.M. Destler, Peter J. Balint p.9

<sup>38</sup> 吉原欽一『現代アメリカの政治権力構造』(日本評論社、2000年)115頁

<sup>39</sup> 久保文明「共和党多数議会の動向---その変化と衝撃」『国際問題』1996年2月号、40頁

<sup>40</sup> 高野紀元・本間長世・五十嵐武士 『国際問題』 1998年2月号「<討論>クリントン外交の基調をめぐって」

<sup>41</sup> Ibid.,p.62

<sup>42</sup> Ibid.pp.36-53.

<sup>43</sup> 経済産業省ホームページ <<http://www.meti.go.jp/report/tsuhaku/h13/menu.htm>>

<sup>44</sup> 前掲書、高野・本間・五十嵐

<sup>45</sup> The Brookings Insutitution Home page

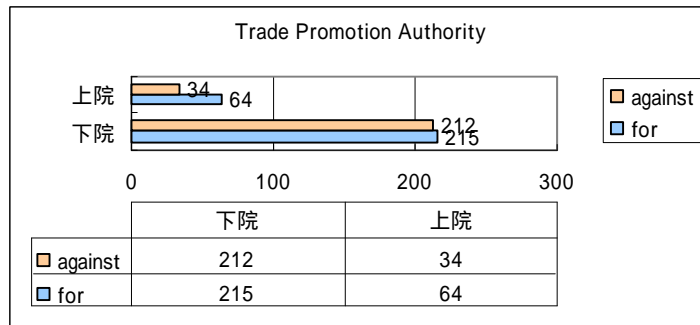
<[http://www.brook.edu/dybdocroot/pa/policybriefs/pb91\\_fasttrack.htm](http://www.brook.edu/dybdocroot/pa/policybriefs/pb91_fasttrack.htm)>

☒

	民主党 Yes	(%)	共和党 Yes	(%)	民主党 No	共和党 No	Total Yes	Total No
--	---------	-----	---------	-----	--------	--------	-----------	----------



H.R. 3009 下院	25	( 12 )	190	( 86 )	183	27	215	212
H.R. 3009 上院	20	( 40 )	43	( 88 )	29	5	64	34



### 参考資料・参考文献

- Robert E. Baldwin, Christopher S. Magee  
 “ Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat ”  
 February 2000 (59) POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS
- I.M. Destler “ Renewing Fast-Track Legislation ”  
 September 1997 (50) POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS
- I.M. Destler, Peter J. Balint  
 “ The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment ”  
 October 1999 (58) POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS
- Jeffrey J. Schott “ Restarting Fast Track ” April 1998
- Dani Rodrik “ Has Globalization Gone Too Far? ” March 1997  
 POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS
  - 1994 Congressional Quarterly Almanac
  - 1997 Congressional Quarterly Almanac
  - 1998 Congressional Quarterly Almanac

木内恵 「通商交渉とファストトラック権限～ブッシュ政権の最優先立法課題」  
 国際貿易投資研究所 2001 年秋

木内恵 「米国の貿易促進権限法案表決の結果の歴史的分析」  
 国際貿易投資研究所 2002 年春

- 安井明彦 「貿易促進権限 (TPA) の成立」2002 年 8 月 8 日 富士総合研究所 NY 事務所
- 松原克己 『クリントン大統領と議会～対立の構造』 東洋出版 1998 年
- 佐々木隆雄 『アメリカの通商政策』 岩波新書 1997 年
- 宮里政玄 『国際問題』 1994 年 2 月号 「クリントン政権のスタイルと外交政策」

- 
- 久保文明 『国際問題』 1996年2月号「共和党多数議会の動向---その変化と衝撃」
- ・ 折田正樹・佐々木毅・五十嵐武士 『国際問題』 1997年2月号「<討論>最近の米国の内政と外交をめぐって」
  - ・ 高野紀元・本間長世・五十嵐武士 『国際問題』 1998年2月号「<討論>クリントン外交の基調をめぐって」
  - ・ 「米国新政権における対外政策とその形成過程に関する調査研究」平成14年2月財団法人産業研究所  
久保文明 第5章 政策形成過程 第一部 ブッシュ政権の外交政策形成過程  
吉原欽一 『現代アメリカの政治権力構造』 日本評論社 2000年
  - ・ I・M・デスラー ジョン・S・オデル 長尾悟・信田智人訳  
『反「保護主義」勢力 アメリカの貿易政治における圧力の変化』 The Japan Times 1989年
  - ・ 細谷千博・信田智人編 『新時代の日米関係』 I・M・デスラー著  
「第3章 米国政治の変容とその日米関係への影響」 有斐閣選書 1998年
  - ・ 草野厚著 『アメリカ議会と日米関係』 中公叢書 1991年
  - ・ 秋元英一編 『グローバリゼーションと国民経済の選択』 東京大学出版会 2001年
  - ・ 『クリントンは革命する』 大和総研ワシントン 日本実業出版社 1992年
  - ・ 『国際問題』2001年8月 焦点:グローバリゼーションへの視角
- “ Search the Public Papers of the Presidents of the United States ”  
Clinton <<http://frwebgate.access.gpo.gov/>>  
Bush <<http://www.access.gpo.gov/>>
- “ The Failed Experiment -NAFTA at Three Years- “ June 26, 1997  
<<http://www.lights.com/epi/virlib/BriefingPapers/1997/failede.PDF>>
- ・ National Council for Science and the Environment  
<<http://www.cnie.org/NLE/>>
  - ・ Congressional Research Service Reports  
<<http://www.cnie.org/>>  
Institute for International Economics <<http://www.iiie.com/>>
  - ・ Public Citizen Home page <<http://www.citizen.org/>> “
  - ・ Complete listing of How Members voted on Fast Track (July 27, 2002)  
<<http://clerkweb.house.gov/cgi-bin/vote.exe?year=2002&rollnumber=370>>
  - ・ The Brookings Institution Home page <<http://www.brook.edu/>>