

トランプ政権下の超党派合意形成と保護主義

—USMCA を事例に—

渡辺 将人

(北海道大学大学院メディア・コミュニケーション研究院准教授)

【要約】

アメリカの政治的分極化はトランプ政権期に深度を増したが、政策調整や議会における超党派合意も存在した。そこではアメリカの二大政党の支持層の変容が、合意形成の成否を左右している。本稿は、共和党の保護主義化、民主党の社会イデオロギー問題での左傾化が著しい中で、北米自由貿易協定（NAFTA）の改訂であるアメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA）実施法が、なぜ合意に達したのか内政的な政治過程を明らかにした。

まず、共和党と民主党の両党が超党派で保護主義化する政治傾向を確認した。次に、労働組合や消費者団体が USMCA に賛成した一方で、気候変動対策を訴える環境保護団体が反対に転じ、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）反対では結束した「リベラル派連合」が瓦解したことを詳述した。加えて、トランプ弾劾裁判、2020年大統領選挙との相互作用を指摘した上で、「保護主義強化」と「自由貿易協定維持」の両義性が USMCA の超党派合意の鍵であったことを示した。

キーワード：アメリカ、共和党、民主党、保護主義、USMCA

一 はじめに

トランプ (Donald Trump) 政権下では政治的分極化は拡大し、政権最終年における大統領支持の支持政党別ギャップは過去最大の85ポイントを記録した。これはオバマ政権を10ポイント上回る数字である¹。アメリカ特有の開放的予備選挙制度²を背景にトランプ支持層が現職共和党議員に圧力をかけることで、落選を恐れる共和党議員がトランプに同調し共和党のトランプ党化が促進された。他方、民主党側では左派層を中心にトランプ否定の主張が政策を支配した³。2020年大統領選挙もこの構造に定義され、バイデン (Joe Biden) 陣営はかつてビル・クリントン (Bill Clinton) が提起した「第三の道」、オバマ (Barack Obama) が目指した脱党派対立の統合への「チェンジ」など、なにがしかの哲学の提案よりも「トランプ否定」で票を集める戦術に終始して勝利した⁴。

¹ Philip Bump, “Party polarization hit a high under Trump. Can Biden reel it back?” *The Washington Post*, January 21, 2021, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/20/party-polarization-hit-high-under-trump-can-biden-reel-it-back/>.

² 予備選挙の国際比較については以下が参考になる。庄司香「世界の予備選挙：最新事例と比較分析の視角」『選挙研究』27巻2号（2012年）、93～103ページ。アメリカの開放的予備選挙と2016年大統領選挙については以下も参照。渡辺将人「2016年アメリカ大統領選挙の選挙運動：集票戦略の効果をめぐる問題を中心に」『選挙研究』33巻第1号（2017年）、18～29ページ。

³ ビル・キートル＝共和党アイオワ州ジョンソン郡元委員長、ティモシー・ヘーグル＝アイオワ大学政治学部教授、ジョン・ディース＝アイオワ州ジョンソン郡民主党委員とのインタビュー（2020年2月4日、Iowa City）；アローク・パラブ＝カマラ・ハリス陣営スタッフとのインタビュー（2019年10月28日、Iowa City）；ジョー・バイデン陣営、エリザベス・ウォーレン陣営、バーニー・サンダース陣営スタッフとのインタビュー（2020年2月1日、Iowa City）；ピート・ブデジェッジ陣営スタッフとのインタビュー（2020年2月2日、Iowa City）。

⁴ ロバート・クレーマー＝民主党全国委員会顧問とのインタビュー（2020年11月12

しかし、トランプ政権期に二大政党間で前向きな政策調整や合意がなかったわけではない。移民や人種、ジェンダーや信仰など社会イデオロギー問題での亀裂が深まる一方で、本稿で事例として取り上げるアメリカ・メキシコ・カナダ協定（United States-Mexico-Canada Agreement: 以下 USMCA）実施法のような経済問題では合意が実現した⁵。それはどのような背景で可能であり、どの程度例外的な合意だったのだろうか。本稿はまず先行研究を土台に、共和党と民主党の両党が超党派で保護主義化する政治傾向を確認する。その上で、民主党左派内での経済的な保護主義を重視する労働組合や消費者団体と気候変動を重視する環境保護団体の間での深刻な亀裂に加え、トランプ弾劾裁判と選挙年の再選事情などの内政要因が作用したことを指摘し、北米自由貿易協定（North American Free Trade Agreement: 以下 NAFTA）を修正する法案として、保護主義の強化と自由貿易協定の二重性が USMCA の超党派合意に結びついた政治過程を明らかにする。

二 近年の分極化における共和党の経済での左傾化

2017年、民主主義基金有権者調査グループ（Democracy Fund Voters Survey Group）から発表されたリー・ドルトマン（Lee Drutman）の報告書「2016年における政治的分断とその後」は⁶、共

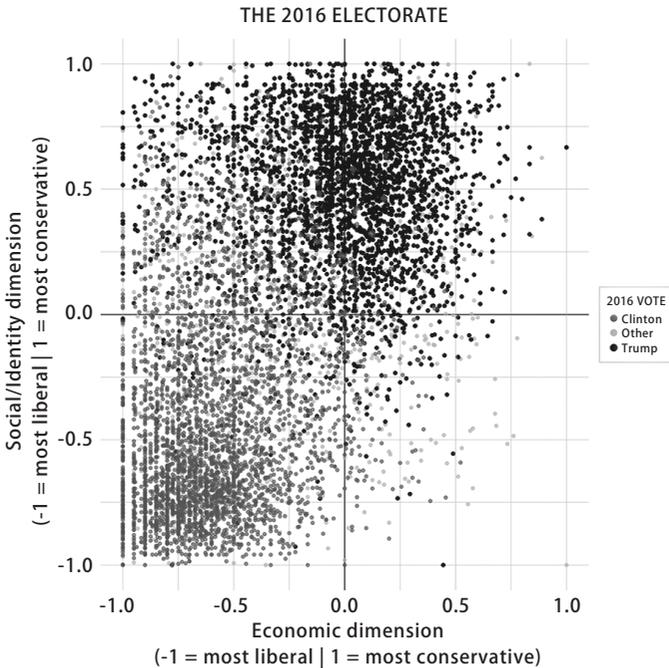
日、シカゴ時間 11 日 Zoom を介したオンライン形式 Chicago- 札幌）；サイモン・ローゼンバーグ＝NDN 会長、元ビル・クリントン大統領選挙陣営とのインタビュー（2020年11月13日、ワシントン DC 時間 12 日 Zoom を介したオンライン形式 Washington DC- 札幌）。

⁵ 2020年1月29日、トランプ大統領はアメリカ議会で可決したアメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA）実施法案に署名した。

⁶ Lee Drutman, “Political Divisions in 2016 and Beyond: Tensions Between and Within the Two Parties,” Democracy Fund Voter Study Group, June 2017,

和党支持層の経済問題での左傾化がみられる一方、民主党支持層が社会的アイデンティティ問題で左傾化していることを明らかにした。経済的にはリベラルだが社会的アイデンティティについては保守的な層が生まれ、結果としてアメリカの有権者の間の意見の相違が、経済問題よりも社会アイデンティティの方で強く現れていると分析している⁷。図1が示すように、図上部に広がるトランプ支持者

図 1 2016 年大統領選挙における支持候補別の有権者分布



(注) 横軸は経済、縦軸は社会アイデンティティを表し、-1 を最もリベラル、1 を最も保守として示している。

(出典) Lee Drutman, “Political Divisions in 2016 and Beyond,” op. cit.

<https://www.voterstudygroup.org/publication/political-divisions-in-2016-and-beyond>.

⁷ マーク・リラ「液状化社会」『アステイオン』2020年 (Vol. 93) 、78～89 ページ。

は社会イデオロギーでは保守性を維持しながら、経済的には左に膨張している。

自由貿易支持の政党だった共和党が、かつてに比べて保護主義化していることは、トランプが TPP 離脱と NAFTA 見直しを訴えて 2016 年の大統領選に勝利し、それらを実行に移したことにも示唆されている。大型のインフラ投資案も共和党の財政保守とは相容れない政策だった。経済ではリベラルだが社会問題では保守という約 3 割は、岩盤のトランプ支持者の割合と概ね符合する。トランプ現象はラストベルトの製造業疲弊による保護主義だけではなく、社会的アイデンティティの保守性との結合で成立していた。飯田健が指摘するように、アメリカの実証研究も白人の間に渦巻いていた人種マイノリティへの反感を明らかにしている⁸。保護主義と社会アイデンティティの保守性の結合は、2012 年以降のティーパーティー運動の分裂経緯からも理解できる。ティーパーティー運動は当初、2008 年の金融危機に公的資金を投入したブッシュ(子) 政権を批判する共和党内の財政保守運動だったが、徐々にキリスト教右派的な社会保守が増加し、保護主義化して TPP 反対運動を牽引した。

ただ、ドルトマンが示す共和党の経済での左傾化は全面的なものではないことには注意が必要である。共和党支持層内で保護主義的な性質や財政支出への寛容度は増しているが、減税路線の棄却を伴うものではなく、トランプは法人税の大幅な減税を実施しているし、「社会主義」へのアレルギーも依然として根強い。

⁸ 飯田健「2016 年大統領選挙に関する実証研究の知見と 2020 年大統領選挙」日本国際問題研究所、2020 年 10 月 29 日、<https://www.jiia.or.jp/column/post-16.html>。

三 自由貿易に対する総論賛成と各論での保護主義

安井明彦は USMCA 実施法案への超党派の賛成には、「保護主義の共鳴リスク」と「新たなコンセンサスの萌芽」の双方が浮き彫りになっていると分析する。米中対立の影響で中国企業を念頭に置いた対米投資の審査強化やアメリカからの先端技術の輸出を規制する法律が超党派で成立していると安井が述べるように、トランプ政権下での対中政策では超党派の合意が見られた。ただ、対中関税を始めとする諸政策は中国の覇権主義への包括的な対応とも絡んでおり、保護主義だけで解釈するわけにはいかないだろう。安井も中国関連の通商政策ではなく USMCA がむしろ超党派の保護主義の象徴例に該当することを指摘している。

他方、安井は USMCA が NAFTA よりも自由貿易を後退させる保護主義的な性質を持つ一方で、自由貿易協定であることは事実で、典型的な保護主義法案とは違うと主張する。民主党の保護主義化をある程度抑制するための効果をもたらす意味で、自由貿易の後退を抑止する「新たなコンセンサスの萌芽」だとする見方である⁹。この指摘は、貿易を利益と考える割合がアメリカ全体では増大し、貿易を脅威と捉える割合が減少している流れと符合する。2020年2月のギャラップ調査では、79%が貿易を「アメリカの輸出増により経済成長を推進する機会」と捉え、貿易を経済への脅威と考えた割合は18%となり、2016年の34%から半減した¹⁰。

⁹ 安井明彦「トランプ政権の通商政策と国内政治の変化：保護主義の今後を占う視点」『国際問題』No. 689（2020年3月）、17～27 ページ、http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2020/2020-03_003.pdf?noprint。

¹⁰ Lydia Saad, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade,” Gallup, February 26, 2020, <https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear->

安井が分析した一層目の「保護主義の共鳴リスク」は、TPPに関して雇用や賃金への正の効果に対する実感不足から、民主党を中心に反対の動きが強まり、労働者層を支持基盤にするトランプ大統領が TPP 離脱を決めた経緯にも象徴される。しかし、USMCA に関しては超党派で肯定する世論が見られた。2020年2月前半における賛否は、全体では賛成 80%・反対 13%で、共和党支持者は賛成 88%・反対 6%、民主党支持者では賛成 73%・反対 20%、無党派層が賛成 78%、反対 14%であった¹¹。

USMCA は 2 点において TPP と異質であった。第 1 に TPP のような 10 か国以上の規模の多国間協定ではないことである。トランプ政権は協定当事国の数が少数に限定されている協定には前向きな姿勢を示し、貿易協定そのものを全面否定した政権ではなかった。第 2 に既存の協定の修正協定だったことである。協定の修正は、既存協定で利益を感じていた集団は協定維持を望む立場から賛成に回り、協定成立時に反対した集団は少しでも問題点を改善する可能性を望み前向きな協力を行いやすい。そのため、クリントン政権下で NAFTA に反対した集団ほど USMCA に高い関心を示し、トランプ政権の NAFTA 見直しを肯定的に捉える姿勢を鮮明にした。

民主党では穏健派、リベラル派双方に、USMCA に協力的になり得る政策上の理由が存在した。自由貿易寄りの穏健派には中国要因を踏まえた北米回帰が底流の判断として存在した。穏健派シンクタンクの進歩的政策研究所は USMCA 推進の政策提言「Getting to “Yes” on the USMCA」で、中国が「一帯一路」で野心的に市場と資源を開拓し、アメリカの多国籍企業が戦略的に中国から距離を置

foreign-trade.aspx.

¹¹ Ibid.

き始める中で、メキシコが魅力的な代替になり得ると主張した。その上で NAFTA のコアなメカニズムを残す USMCA 無しには、カナダとメキシコとの貿易は高関税で立ち行かなくなる考えを示した。トランプ政権は USMCA が批准されなければ NAFTA を消滅させるとの脅しを議会との交渉カードに用いていたが、実際に NAFTA 失効前に USMCA が批准されなければ、最大 5% の輸出減、最大 1.2% の GDP 減、最大 360 万の雇用消滅、最大 15 万 7000 の製造業雇用に悪影響を及ぼすと同研究所は試算した¹²。ピーターソン国際経済研究所の分析も民主党が議席を保有する計 21 の下院選挙区が、メキシコとカナダへの輸出の依存度が高いことを示した¹³。民主党穏健派にとって USMCA でトランプ政権と妥協することが NAFTA の効果存続において最善の選択だったが、これはトランプによる NAFTA 潰しを阻止したいと希望した共和党自由貿易派も同様であった。

四 下院民主党内での合意形成における大統領弾劾効果

2019 年の第 116 議会では、民主党は主要課題に USMCA のほか、

¹² Ed Gerwin, “Getting to ‘Yes’ on the USMCA: Maintaining and Modernizing North America’s Economic Platform,” Progressive Policy Institute, July 2019, https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2019/07/PPI_Getting-to-Yes-on-the-USMCA-V6-1.pdf.

¹³ Gary Clyde Hufbauer and Zhiyao (Lucy) Lu, “USMCA Needs Democratic Votes: Will They Come Around?” Peterson Institute for International Economics, May 15, 2019, <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/usmca-needs-democratic-votes-will-they-come-around>. テキサス州 (依存度順に 29、16、33、15、7、32、34、9、18、35 区)、ミシガン州 (13、9、5 区)、イリノイ州 (2、14 区)、カリフォルニア州 (21 区)、バーモント州 (全州区)、アリゾナ州 (1、3 区)、ワシントン州 (2 区)、ルイジアナ州 (2 区) に及んでいた。

薬価引き下げ、予算、オバマケアの延長などを抱えていたが、このうち超党派で実現度が高かったのが USMCA であった¹⁴。進歩的政策研究所の前掲提言もリベラル派の関心事に配慮し、USMCA が厳しい労働基準と環境基準を実現する好機であると強調した。下院で 2019 年 1 月以降、多数党となった民主党は立法成果への責任を抱えたが、大統領弾劾に踏み切ったことでその重圧が増した。2018 年の中間選挙においてトランプ優勢選挙区で勝利した民主党新人議員は、弾劾への地元の反発を相殺できる立法成果を欲していたからである。

ロシアの選挙介入を理由にトランプ大統領の正統性を問題視してきた民主党急進左派は当初から大統領弾劾を訴えていたが、党内勢力的には 10% 以下の少数派であった。しかし、2019 年 9 月以降に焦点化したウクライナ疑惑が引き金となり民主党は弾劾に踏み切った¹⁵。ペロシー (Nancy Pelosi) 下院議長は当初は弾劾回避を想定していた。第 1 に、歴史的にも 4 例しかない弾劾は政治的な分極化を増し、民主党が政治利益を優先したとトランプ大統領に攻撃の口実を与える可能性があった。第 2 に 2019 年 4 月に公開されたモラー特別検察官の報告書が有権者に理解にしにくい問題であった。大統領有罪の決定的なエビデンスと一目瞭然の違法性をペロシーは基

¹⁴ 民主党ナンシー・ペロシー下院議長室補佐官とのインタビュー(2019年10月17日、Washington DC)。

¹⁵ 民主党下院議員首席補佐官とのインタビュー(2019年10月16日、Washington DC)。ウクライナ大統領に対して軍事支援と引き換えに、バイデン前副大統領が息子のハンター・バイデンと絡む疑惑の調査を求めて圧力をかけたとする「権力の乱用」に加え、ウクライナ疑惑について下院が求めた証人の証言を阻んだとされる「議事妨害」の 2 つの罪に問われた。2019 年 12 月、民主党が多数を占める連邦議会下院が弾劾決議案を採択したが、2020 年 2 月に上院で無罪判決が下され、罷免を免れた。

準に求めていた。第3は、下院で多数派を握った民主党としての立法責任で、下院多数党の民主党議会で主要な立法成果が皆無では許されない中、弾劾に人的、時間的コストを割かれれば対立の増幅も超党派合意や法案可決を困難にしかねなかった¹⁶。第4に、2018年中間選挙でトランプ支持率が高かった州で当選した脆弱な新人議員（フロント・ライナー議員）の再選を危うくさせる問題があった¹⁷。

ウクライナ疑惑は上記の懸念を払拭するだけの効果はあると考えられが、共和党が多数派だった上院における弾劾裁判では無罪判決が濃厚だった。民主党は上院で共和党議員20人を造反させなければならなかったが、民主党議会幹部は2019年10月時点で「大統領の支持率が極端に急降下しない限り可能性は低く、民主党も織り込み済みである」と悲観的な指摘をしていた¹⁸。そこで下院執行部は弾劾へのリソースの分配を最小限に抑えた上で、USMCAに実務的な注力をする同時並行策に転換した。言い換えれば、弾劾は実

¹⁶ 民主党ナンシー・ペロシ下院議長室補佐官とのインタビュー(2019年10月17日、Washington DC)。下院議長室の関係者は「道義的にはすぐにでも大統領を弾劾するのが正しい。しかし、気候変動、医療保険、インフラ投資など民主党のアジェンダを推進するには下院の多数派の維持が欠かせず、弾劾は労働者、高齢者、移民の利益を犠牲にする。究極の選択だった」と証言する。

¹⁷ 下院民主党 USMCA 作業部会担当補佐官とのインタビュー(2019年10月15日、Washington DC)。ペロシは当落線上にいる1年生議員に配慮し、2019年9月、ある議会内の議員会合で「あなた方が嫌がるうちは勝手に弾劾に動かない。全員が今こそ弾劾すべきだと主張するなら動く。もし弾劾は避けたいと言うのなら、あなた方の決断に従う」と語ったが、1年生議員らは尻込みの姿勢を見せた。彼らは「弾劾は自分の選挙区では理解されない」「誰もモラー検察官の報告書を読んでいない」「大統領の何が問題なのか一般市民は理解していない」「説明しても理解してくれない」等々の反発を示した。

¹⁸ 民主党下院議員首席補佐官とのインタビュー(2019年10月16日、Washington DC)。

現不可能と割り切り、党内左派を満足させ、2020年大統領選を見据えた草の根支持層の「トランプ批判」熱を掻き立てる目的に絞った。引き換えに立法成果の大義名分で USMCA ではトランプ政権の修正を受け入れる義務感を左派内に醸成し、メディア報道が弾劾に終始したことで USMCA 反対派の言い分が報道されるリスクが相当程度抑制された。トレード・ワークス・フォ・アメリカ (Trade Works for America) 共同議長のコックス (Phil Cox) が述べるように、弾劾で USMCA のトランプ政権との交渉で合意する動機が増した¹⁹。仮に弾劾が生じていなければ、党内左派議員はトランプ政権と何らかの「衝突」を求め、貿易協定での超党派合意に非協力的になった可能性もある。共和党政権に致命的にならない程度の弾劾は望ましい材料だったが、実務的合意を実現する上では、対照的に党内と支持基盤を満足させる「分断の演出」も同時に求められるジレンマを示唆する。

五 USMCA をめぐるリベラル派支持基盤の賛否

2015年に反 TPP 連合で堅く結束した労働組合、環境保護団体、消費者団体のうち、USMCA に賛意を示したのは労働組合、消費者団体で、環境保護団体は反対を貫いた。ただ、労働組合も一部産業の組合は反対に回った。労働組合と環境団体の足並みが揃わないことは民主党内の古典的な亀裂であり、連帯を組んだ TPP 反対運動がむしろ例外的であったと言える。NAFTA が発効した 1990 年代

¹⁹ Mark Niquette, “USMCA Advocates See Impeachment as Leverage to Pass Trade Deal,” Bloomberg.com, October 29, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-29/usmca-advocates-see-impeachment-as-leverage-to-pass-trade-deal>.

には現在ほど深刻視されていなかった気候変動問題が、環境保護団体を連帯に取り込むことを難しくさせている。

ただ、利益団体の賛否は政策的な基準で絶対的に決まるものではなく、政権と議会の窓口役の関係性、同じく議会と利益団体の関係性など政治的な要因に左右されやすい。USMCA では民主党議会執行部は、前述の弾劾との絡みでもトランプ支持者と重なる労働者層を重点として優先した。しかし、労働と環境では民主党の象徴的勝利を刻印するほどの交渉成果を引き出しにくいため、議会民主党の作業部会は薬価引き下げにつながるバイオ薬品が焦点になると考えた。トランプ政権内の経済チームが保護貿易派とウォール街派に割れる中で、ロス (Wilber Ross) 商務長官と並ぶ保護貿易派の顔であるライトハイザー (Robert Lighthize) USTR (通商代表部) 代表は民主党労組派に信頼を得ていた²⁰。USMCA 作業部会に加わっていたある議員は 2018 年秋の中間選挙前の段階から「オバマ政権の USTR 代表よりもトランプ政権の代表のほうがはるかに優秀で手強い」と述べ、ライトハイザーとの協力関係に意欲を見せていた²¹。ライトハイザーは共和党自由貿易タカ派や製薬会社と一時的に緊張関係に陥っても、民主党と USMCA 推進連合を形成するほうがトランプ政権として実を取ることにすると判断し、民主党作業部会への譲歩を引き出す交渉に努めた。共和党政権の通商代表と民主党リベラル派の共闘をめぐる人的要因が政治過程で効果的に作動したのは、通商政策では民主党の保護主義に近いトランプ政権らしい特質であった。以下、アジェンダごとに各団体の賛否状況を簡単

²⁰ ヘリテージ財団上級研究員らとの意見交換 (2019 年 1 月 25 日、Washington DC)。

²¹ 民主党連邦下院議員とのインタビュー (2018 年 9 月 21 日、Washington DC)。

に確認する。

1 労働組合

労働についての利害や争点に関するトランプ政権と議会民主党の合意の目玉は、徹底した監視とルール遵守をめぐる即時対応体制の確立だった。監視に関しては、メキシコの労働改革を監視するためのアメリカの省庁間連携組織の設立、議会への進捗報告義務、メキシコの労働改革の実施過程を示す基準の設定と基準に達しない場合の強制的な対応、メキシコ現地で労働状況を確認する「労働アタッシュェ」の投入などを決めた。また、ルール遵守の速やかな対応を担保する枠組みは、工場単位での実施、米墨間のすべての物品とサービスを対象とし、独立した労働専門家による検証、組合組織や団体交渉が認められない状況のまま生産された物品とサービスへの罰則を盛り込んだ²²。これを前進と前向きに評価した米国労働総同盟・産業別組織（AFL-CIO, 以下 AFL-CIO）のトラムカ（Richard Trumka）会長は「労働者が心から支持できる合意に達した」と所感を表明した²³。労働組合が貿易協定を支持するのは 2001 年の米ヨルダン自由貿易協定以来で極めて異例である。無論、すべての労働組合が同意したわけではない。例えば、北米で製造される自動車の鉄鋼の 7 割以上を域内原産品とする方針が盛り込まれたことで鉄鋼産業の全米鉄鋼労働組合（The United Steelworkers）は

²² US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement,” <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/USMCA%20win%20factsheet%20.pdf>.

²³ “AFL-CIO Endorses USMCA After Successfully Negotiating Improvements,” AFL-CIO, December 10, 2019.

賛意を示したが²⁴、国際機械工組合（International Association of Machinists）は航空宇宙産業の雇用がメキシコに流出しかねないとして反対した²⁵。

2 「環境保護団体」

環境に関するトランプ政権と議会民主党の合意の焦点は、徹底した監視と新たなアカウンタビリティにあった。監視に関しては省庁間連携組織を設置して、同組織がカナダとメキシコの環境情勢のアセスメントを行い、環境に関する義務の実施を監視するなど、協定参加国の環境対策の強化履行のためのより適切な連携の土台を提供すると決めた。また、メキシコの環境法と規制および実施を常に監視する「環境アタッシュェ」をメキシコシティに駐在させるとした。新たなアカウンタビリティとして、合法的に栽培・飼育された動植物しかメキシコとの貿易で認めない新たな税関の検証メカニズム、米墨国境の環境汚染を指摘する北米開発銀行の権限付与なども盛り込まれた²⁶。しかし、これに対して環境保護団体は納得できるものではないとして USMCA 反対の意志を表明した。シエラクラブ（Sierra Club）ら環境保護団体²⁷は、気候変動への対応不足

²⁴ “USW Supports Adoption of Improved USMCA,” The United Steelworkers, December 10, 2019.

²⁵ “Machinists Union Opposes USMCA,” International Association of Machinists and Aerospace Workers, December 10, 2019.

²⁶ US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement,” op. cit.

²⁷ 足並みを揃えた環境保護団体は以下の通り。“Earthjustice”, “Food and Water Action”, “Friends of the Earth”, “Greenpeace”, “League of Conservation Voters”, “Natural Resources Defense Council”, “Oil Change International”,

と大気・水の汚染に関する基準が甘いことを理由に、政権と議会民主党の交渉を失敗と判断した。シエラクラブら 10 団体は下院議員への公開書簡（2019年12月13日付）で「最終合意は気候への脅威」として修正が主要な環境団体が求める基準に達していないと批判し、議員に反対票を投じることを求めた²⁸。環境保護団体の連合は USMCA を「トランプ版 NAFTA」と呼び、「グリーン・ニューディールを実現したいならトランプの汚染促進 NAFTA を拒否せよ」のスローガンの下に反 USMCA ロビイングを展開してきたことから、「汚染のアウトソーシングが企業の気候対策の抜け穴になる点」「グリーン関連の製造業や雇用へのインセンティブの減退」「石油やガスへの依存度上昇」「企業への新規規制に遅延と弱体化を招く」など複数の観点で修正案は及第ではないとされた²⁹。既存の産業や企業の雇用維持重視と、新たなグリーン・ニューディール関連雇用への期待とで、労働組合と環境団体は雇用をめぐる哲学でも一致できずに亀裂を深めた。

3 「消費者団体」

消費者関連の議題でのトランプ政権と議会民主党の合意成果は処方薬の問題であった。議会の立法権限の維持、バイオ医薬品データが 10 年間保護される条項の削除のほか、ジェネリック医薬品競争や薬価引き下げの障害の原因とされる既存の薬品の新たな使用方法

“Sunrise Movement”.

²⁸ Rachel Frazin, “Green Groups Urge Lawmakers to Oppose USMCA,” *The Hill*, December 13, 2019, <https://thehill.com/policy/energy-environment/474504-green-groups-urge-lawmakers-to-oppose-usmca>.

²⁹ “Oppose Trump’s NAFTA” Sierra Club サイト上で議会への圧力を呼びかける告知。

について特許を認める条項の削除などで合意した。また、公正な競争の確保なども盛り込まれた³⁰。消費者団体パブリック・シチズン (Public Citizen) は修正成果を評価し、声明で「問題点がないわけではないが、トランプの 2018 年の NAFTA2.0 の修正は NAFTA よりも優れたもので、人々の生活を向上させるものだ」と指摘した。巨大製薬会社に高額な薬価を維持させていた NAFTA の改善にトランプは失敗したが、議会民主党の努力により実現した修正案は満足いくものであるとの見解であった³¹。薬価の引き下げは従来から消費者団体の主要課題であったが、それを USMCA の修正を介して実現する方向性が特別な成果として認知された。バイオ医薬品データ保護期間は 10 年をどれだけ年数的に短縮できるかが焦点と見られていたが、議会民主党は条項の削除にこぎ着けたことでこの点を USMCA の建設的成果と位置づけたのである³²。

六 社会イデオロギーでの分極化問題と 2020 年大統領選挙への影響

他方、上院で民主党が多数党であれば USMCA は成立していな

³⁰ US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement” op. cit.

³¹ “Redo of USMCA Better Than Original NAFTA After Yearlong Effort to Improve Trump’s 2018 Deal: Unions, Consumer Groups and Congressional Democrats Achieve Removal of Big Pharma Giveaways and Strengthening of Labor, Environmental Standards and Enforcement,” Public Citizen, December 10, 2019.

³² Weixel, Nathaniel, “Democrats Declare Victory for Eliminating Drug Protections in Trade Deal,” *The Hill*, December 10, 2019, <https://thehill.com/policy/healthcare/473953-democrats-declare-victory-for-eliminating-drug-protections-in-trade-deal>.

かった可能性がある。1972年以來、最多の候補者となった2020年大統領選挙では左派系候補が乱立したが、上院議員に多数の大統領候補が存在し、彼らが支持基盤の意向に縛られたからだ。背景にあるのはドルトマンが指摘する社会イデオロギーでの民主党のいっそうの左傾化である。保護主義での交わりではあるが、経済では超党派合意の土壌が存在した。他方、社会問題では距離が離れ、銃規制、移民、信仰、セクシャリティなどの諸問題では合意の糸口がない。自由貿易協定に関しては、雇用や安価な薬へのアクセスを優先する労組や消費者団体と違い、経済利益を度外視する環境保護団体の説得が常に難航する。ヘクロー(Hugh Heclo)のイシューネットワーク理論に基づき久保文明が明らかにしているように³³、環境保護団体のネットワークは全盛期の労組に匹敵する広範さで、イデオロギー上の左傾化とソーシャルメディア浸透を追い風に、リベラル派議員の当落を全国規模で揺るがす影響を強めている。主要団体の会員の票数に換算できないアドボカシーとしての力は無視できない。

気候変動について環境問題の要求を満たさずに USMCA 合意を遂行したことは、環境団体と民主党執行部の間に貸し借り関係を生じさせ、バイデン政権の綱領でも、予備選で善戦したサンダース(Bernie Sanders)陣営の求めにより、気候変動で譲歩を迫られた。これはバイデン政権にとって、トランプ政権下で議会民主党が USMCA で妥協したことの代償とも言える。

当初、民主党指名争い(党員集会・予備選)の緒戦において USMCA は、2016年における TPP ほどには争点化しないだろうと

³³ 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益-環境保護をめぐる政治過程』(東京大学出版会、1997年)。

の楽観論観測が民主党では支配的だった。2020年2月ギャラップ調査では46%がUSMCA関連のニュースを把握しているものの、熱心に確認しているのは12%に限定されていた³⁴。しかし、環境団体のSNSを駆使した州横断的な影響力が民主党のリベラル派候補者には恐怖を与えた。結果、上院で反対票を投じた10名は、自由貿易と減税を原則とする共和党のトゥーミー(Pat Toomey)を除けば、残り9名は民主党だった³⁵。揃って気候変動対策への不満を原因としており、環境保護団体の基盤が強い州の意向と支持基盤を反映した。気候変動を重視して反対したサンダースは善戦し、ハリス(Kamala Harris)も副大統領候補として本選で全国的に左派の支持を得た。

格差是正を訴えるサンダースは労働者利益とは親和性があるが、労組的マシーン政治を支えてきた組織との相性はバイデン程に良好ではなく、サンダースのコアな支持層は社会イデオロギー左派の高学歴層である。そのためAFL-CIOが賛成に回ったUSMCAに反対可能だった。ただ、社会イデオロギー左派を優先した政治判断は、選挙区が州規模で広く全国の有権者を相手にする大統領選挙の上院議員候補に見られる作用で、選挙区が小さい下院議員はその限りで

³⁴ Saad, Lydia, "Americans' Vanishing Fear of Foreign Trade," op. cit.

³⁵ サンダース(Bernie Sanders)、シューマー(Charles Schumer)、ジルブランド(Kirsten Gillibrand)、ブッカー(Cory Booker)、ハリス(Kamara Harris)、マーキー(Ed Markey)、ホワイトハウス(Sheldon Whitehouse)、リード(Jack Reed)、シャーツ(Brian Schatz)らが反対した。2020年大統領選挙の予備選過程における民主党大統領候補の中でUSMCAに賛成を示したのはバイデン(Joe Biden)、クロブチャー(Amy Klobuchar)、ブーデジェッジ(Pete Buttigieg)ら穏健派で、彼らは理想的な協定として賛美することはしないものの労働基準の強化を評価して賛成した。

はない³⁶。

USMCA が逆風要因になったのは当初は左派本命候補だったウォーレン (Elizabeth Warren) である。USMCA に賛成に転じたウォーレンは予備選で左派の支持を失い敗退した。NAFTA との類似点を根拠に TPP 反対運動を主導した実績がかえって USMCA 賛否への自由度を狭めた³⁷。ウォーレンは USMCA について 2019 年 11 月末の段階では「アウトソーシング抑止効果はなく、賃金上昇や雇用増加にもつながらない」と否定していた。しかし、2020 年 1 月になって突如「修正は前進した」と述べ賛成に回った。第 1 に予備選での苦戦から労働票獲得の必要性、第 2 にウォーレン陣営に協力する USMCA 賛成派の重要議員が増加したことが影響した³⁸。また、

³⁶ サンダースを大統領選挙で支持した下院議員のトライブ (Rashida Tlaib) は、自身のミシガン州 13 区が前述のカナダ・メキシコへの輸出依存度が 3 番目と高く、同州の議員団に足並みを揃えて USMCA に賛成票を投じた。その点、サンダースの地元バーモント州全州区も 12 番目の輸出依存度であることを考えると、サンダース陣営の気候変動と高学歴リベラル層重視は鮮明であった。

³⁷ “Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements” (Prepared by the Staff of Sen. Elizabeth Warren), May 20, 2015; David Dayen, “Elizabeth Warren Sees Broken Promises in Obama’s Trade Agenda,” *New Republic*, May 18, 2015, <https://newrepublic.com/article/121825/elizabeth-warren-broken-promises-over-free-trade>. オバマ政権期に TPP 推進に協力した穏健派のサイモン・ローゼンバーグは、雇用喪失の原因がオートメーションではなく貿易政策だと思い込んでいる時点でウォーレンが「グローバルな貿易政策への無知と孤立主義的な外交観」を露呈していると批判していた。サイモン・ローゼンバーグ = NDN 会長、元ビル・クリントン大統領選挙陣営とのインタビュー(2019年10月16日、Washington DC)。

³⁸ James M. Lindsay, “Campaign Foreign Policy Roundup: Elizabeth Warren Endorses the USMCA,” Council on Foreign Relations, January 10, 2020, <https://www.cfr.org/blog/campaign-foreign-policy-roundup-elizabeth-warren-endorses-usmca>. ウォーレン陣営で候補者代理人として遊説演説を引き受けたシャコウスキー (Jan Schakowsky) は、USMCA 作業部会・処方薬部会責任議員でもあり、同議員らペロシ派の支援を受けるには、候補者の信念で USMCA 反対に

サンダースとの差異化圧力も関係した。サンダース出馬の可能性を現実視していなかったウォーレン陣営は、リベラル票の奪い合いに無策であった³⁹。環境保護を重視する進歩的なリベラル派からは裏切り者と見られ、労働組合からもウォーレンの労働者利益観への疑念を招く結果になった。ウォーレンに限らず分断政治の下では超党派合意は成果の定義の仕方次第で選挙に負の効果をもたらすリスクがあり、トランプ大統領も USMCA を再選に向けた政権成果として強調し、署名式から議会民主党関係者を締め出すなど、折衝過程の歩み寄りとは真逆にメディアを介しては「対立」を演出した。

七 終わりに

USMCA は既存の貿易協定の改訂としての特異な性質から、保護主義の強化と北米3カ国の自由貿易協定の維持という両義性を持ち得た。そのため、USMCA は両党の保護主義者には NAFTA を「改善」する好機と認識され、自由貿易派には NAFTA 消滅を阻止し、自由貿易を「守る」意味を持ち得た。その点では安井が指摘する「保護主義の共鳴リスク」と「コンセンサスの萌芽」は共に有効な議論であることが確認できる。また、ドルトマンが分析したように経済面で共和党が保護主義化している趨勢の中では、全体として分極化が深化していても、経済的な分野に限れば超党派合意が実現することを USMCA の事例は示している。その政治過程では、下院で多数党が民主党であったことのほか、トランプ大統領への弾劾裁判が間接的に作用した。

固執することが組織的には困難化していた。

³⁹ エリザベス・ウォーレン陣営およびバーニー・サンダース陣営スタッフとのインタビュー(2020年2月1日、Iowa City)。

しかし、通商政策で合意すれば民主党が社会的問題では過度に左派に配慮した立場を取らざるを得ない逆説性も強まる。民主党予備選の争点ではなかった USMCA から、気候変動重視が 2020 年の民主党候補の条件と化すダイナミズムが派生し、バイデン政権の方針にも影響は及んでいる。社会イデオロギーでの分断はいっそう深まりかねず、人種対立も先鋭化している。2020 年大統領選挙では、バイデンはケネディ以来のカトリック大統領にもかかわらず、女性票を優先して人工妊娠中絶の権利を認める「プロ・チョイス」に転換し民主党は世俗化しているが、トランプ大統領は本選直前にギンズバーグ (Ruth Bader Ginsburg) 判事の急逝を受けて、支持基盤の福音派の喜ばず新保守系判事を指名するなど社会イデオロギー的に保守化を深めた。

要するに、超党派で経済的な合意が通商政策で生じることがあっても、その代償として社会イデオロギーの対立軸で分極化が深まる懸念はむしろ強まっている。トランプ後の共和党でどの程度、保護主義化が存続するかは、トランプ支持層の共和党への関与の仕方に左右されるだろう。ただ、共和党の保護主義化がトランプ台頭以前から共和党内に芽吹いていた経緯に鑑みれば、保護主義が短期間で鈍化するかは不透明である。

(寄稿：2021年2月22日、採用：2021年4月30日)

川普政權時期跨黨派共識形成與保護主義

—以 USMCA 為例—

渡邊將人

(北海道大學媒體與傳播研究院副教授)

【摘要】

雖然美國政治趨向極端的情況，在川普執政時期加深，但在政策調整或議會內還是存在跨黨派共識。而美國兩大政黨支持者的結構變化，左右了前述共識能否成功形成。本文將揭露，在共和黨傾向保護主義，民主黨的社會意識形態明顯左傾的情況下，兩黨如何在內政上透過政治決策過程達成共識，修改原先的北美自由貿易協定（NAFTA）的內容，形成新的「美國·墨西哥·加拿大」貿易協定（USMCA）實施法案。

首先作者了解，這個過程中，美國共和與民主兩黨具有跨黨派保護主義的政治傾向。其次，本文將詳述，相對於勞工團體和消費者團體贊成 USMCA，主張氣候變遷對策的環保團體立場轉為反對。這狀況表示過去反對環太平洋夥伴協定（TPP）之「自由派聯盟」三者的勢力瓦解。此外，本文認為，在川普彈劾審判和 2020 年美國總統大選相互作用的影響下，使得「強化保護主義」與「維持自由貿易協定」對立的狀況並存，進而成為跨黨派達成 USMCA 共識的關鍵。

關鍵字：美國、共和黨、民主黨、保護主義、USMCA

The Dual Faces of USMCA under the Trump Era: Bipartisan Consent of Protectionism?

Masahito Watanabe

Associate Professor, Research Faculty of Media and Communication,
Hokkaido University

【Abstract】

Although the polarization of American politics broadened under the Trump administration, bipartisan compromises on some policies happened, resulting in agreements. Voter positions underwent a change and defined how the bipartisan negotiations went. This paper reveals the political process of how USMCA (U.S. -Mexico-Canada Agreement), that replaced NAFTA (North American Free Trade Agreement), won the majority votes in the US Congress, especially under the current political climate of less free-trade Republicans and more socially progressive Democrats. First, the paper delves into existing studies on the emerging protectionism that existed in both parties. Second, it examines the division among the anti-TPP progressive coalition. While the labor and consumer activists turned pro-USMCA, the climate change activists would not alter their anti-USMCA point of view. In addition, the paper analyzes how the Trump impeachment and the 2020 Presidential election influenced USMCA debates. In conclusion, support for the new agreement forged ahead because of its dual definitions symbolizing reform in both greater protectionism as well as keeping the popular free-trade agreement.

Keywords: United States, Republican Party, Democratic Party, Protectionism, USMCA

〈参考文献〉

- 飯田健「2016年大統領選挙に関する実証研究の知見と2020年大統領選挙」日本国際問題研究所、2020年10月29日、<https://www.jiia.or.jp/column/post-16.html>。
- Iida, Takeshi, “2016nen daitoryo senkyo ni kansuru jissho kenkyu no chiken to 2020nen daitoryo senkyo” [An Empirical Research on the 2916 US Presidential Election and the 2020 Presidential Election], The Japan Institute of International Affairs, October 29, 2020.
- 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益-環境保護をめぐる政治過程』（東京大学出版会、1997年）。
- Kubo, Fumiaki, “Gendai amerika seiji to kokyo riei---kankyo hogo wo meguru seiji katei” [Public interest in contemporary American politics: the political process of environmental protection], University of Tokyo Press, 1997.
- 庄司香「世界の予備選挙：最新事例と比較分析の視角」『選挙研究』27巻2号（2012年）、93～103ページ。
- Shoji, Kaori, “Sekai no yobisenkyo: saishin jirei to hikaku bunseki no shikaku” [Primaries around the world: Implications for comparative analysis], *Senkyo Kenkyu*, Vol.27 No.2, 2012, pp.93-103.
- 安井明彦「トランプ政権の通商政策と国内政治の変化：保護主義の今後を占う視点」『国際問題』No. 689（2020年3月）、17～27ページ、http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2020/2020-03_003.pdf?noprint。
- Yasui, Akihiko, “Toranpu seiken no tsusho seisaku to kokunai seiji no henka: Hogo shugi no kongo wo uranau shiten” [U.S. Trade Policy under the Trump administration and political dynamics: An perspective on the future of protectionism], *International affairs*, No.689, March 2020, pp.17-27.
- リラ、マーク「液状化社会」『アステイオン』2020年（Vol. 93）、78～89ページ。
- Lilla, Mark, “Ekijoka shakai” [The Liquid Society], *ASTEION*, 2020, Vol.93, pp.78-89.
- 渡辺将人「2016年アメリカ大統領選挙の選挙運動：集票戦略の効果をめぐる問題を中心に」『選挙研究』33巻第1号（2017年）、18～29ページ。
- Watanabe, Masahito, “2016nen amerika daitoryo senkyo no senkyo undo: Shuhyo senryaku no koka wo meguru mondai wo chushin ni” [How Campaigns A ect Electoral Results?: An Examination on the 2016 U.S. Presidential Campaigns], *Senkyo Kenkyu*, Vol.33 No.1, 2017, pp.18-29.
- “AFL-CIO Endorses USMCA After Successfully Negotiating Improvements,” AFL-CIO, December 10, 2019.
- “Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standers in Free Trade Agreements” (Prepared by the Staff of Sen. Elizabeth Warren), May 20, 2015.
- “Machinists Union Opposes USMCA,” International Association of Machinists and Aerospace Workers, December 10, 2019.
- “Oppose Trump’s NAFTA” Sierra Club.

- “Redo of USMCA Better Than Original NAFTA After Yearlong Effort to Improve Trump’s 2018 Deal: Unions, Consumer Groups and Congressional Democrats Achieve Removal of Big Pharma Giveaways and Strengthening of Labor, Environmental Standards and Enforcement,” Public Citizen, December 10, 2019.
- “USW Supports Adoption of Improved USMCA,” The United Steelworkers, December 10, 2019.
- Bump, Philip, “Party polarization hit a high under Trump. Can Biden reel it back?” *The Washington Post*, January 21, 2021, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/20/party-polarization-hit-high-under-trump-can-biden-reel-it-back/>.
- Dayen, David, “Elizabeth Warren Sees Broken Promises in Obama’s Trade Agenda,” *New Republic*, May 18, 2015, <https://newrepublic.com/article/121825/elizabeth-warren-broken-promises-over-free-trade>.
- Drutman, Lee, “Political Divisions in 2016 and Beyond: Tensions Between and Within the Two Parties,” Democracy Fund Voter Study Group, June 2017, <https://www.voterstudygroup.org/publication/political-divisions-in-2016-and-beyond>.
- Frazin, Rachel, “Green Groups Urge Lawmakers to Oppose USMCA,” *The Hill*, December 13, 2019, <https://thehill.com/policy/energy-environment/474504-green-groups-urge-lawmakers-to-oppose-usmca>.
- Gerwin, Ed, “Getting to ‘Yes’ on the USMCA: Maintaining and Modernizing North America’s Economic Platform,” Progressive Policy Institute, July 2019, https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2019/07/PPI_Getting-to-Yes-on-the-USMCA-V6-1.pdf.
- Hufbauer, Gary Clyde and Zhiyao (Lucy) Lu, “USMCA Needs Democratic Votes: Will They Come Around?” Peterson Institute for International Economics, May 15, 2019, <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/usmca-needs-democratic-votes-will-they-come-around>.
- Lindsay, James M. “Campaign Foreign Policy Roundup: Elizabeth Warren Endorses the USMCA,” Council on Foreign Relations, January 10, 2020, <https://www.cfr.org/blog/campaign-foreign-policy-roundup-elizabeth-warren-endorses-usmca>.
- Niquette, Mark, “USMCA Advocates See Impeachment as Leverage to Pass Trade Deal,” Bloomberg.com, October 29, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-29/usmca-advocates-see-impeachment-as-leverage-to-pass-trade-deal>.
- Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade,” Gallup, February 26, 2020, <https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>.
- US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement,” <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/USMCA%20win%20factsheet%20.pdf>.
- Weixel, Nathaniel, “Democrats Declare Victory for Eliminating Drug Protections in Trade Deal,” *The Hill*, December 10, 2019, <https://thehill.com/policy/healthcare/473953-democrats-declare-victory-for-eliminating-drug-protections-in-trade-deal>.

