

第7章 トランプ政権と議会 —USMCA をめぐる政治過程を事例に—

渡辺 将人

はじめに

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（以下 USMCA と略記）実施法案に署名した。2019年の議会民主党とトランプ（Donald Trump）大統領の関係はメディアの報道量だけで判断すれば弾劾に終始したかに見える。しかし、弾劾の裏側では北米自由貿易協定（以下 NAFTA と略記）を修正した USMCA 実施法案可決に向けた調整がトランプ政権と議会民主党の間で続けられていた。2012年以降アメリカは全体としては自由貿易への賛成世論が主流化しているが、個々の貿易協定については利益主体によって賛否に濃淡がある。トランプ大統領はアメリカの国内利益優先を唱え 2016 年大統領選挙中から NAFTA 見直しを主張してきたが、2020 年再選選挙を目前にして USMCA 批准に向けて民主党の協力を引き出すことに成功した。

民主党リベラル派は USMCA に対しては環太平洋パートナーシップ協定（以下 TPP と略記）とは異なる分裂的な姿勢を示した。2015年から2016年にかけて激しく展開した TPP 反対運動では、労働組合、環境保護団体、消費者団体が足並みを揃え、「リベラル派連合」が形成された。しかし、USMCA では主要な全国労働組合組織と消費者団体が賛成に回ったが、環境保護団体が反対を貫き、労働組合の賛否も産業別に一部割れる事態が生じた。このことが 2020 年大統領選挙の民主党候補の態度表明にも微妙な影響を与えた。また、ペロシー（Nancy Pelosi）下院議長が USMCA 実施法案の可決を優先した背景には、2019 年秋に党内圧力に押される形で踏み切った大統領弾劾裁判の影響も絡んでいた。本稿は USMCA をめぐる政治過程とりわけ議会民主党と民主党の支持基盤の動向を事例として検討し、トランプ政権下におけるアメリカ連邦議会の合意形成と分極化の併存状況を概観するものである。

1. USMCA に対する超党派の賛成

大きなトレンドとして存在するのは貿易を利益と考える割合がかつてない数字で上昇し、貿易を脅威と捉える割合が減少している流れである。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」と捉えていて、貿易を経済への脅威と考えている割合は18%となり、2016年の34%から半減している¹。しかし、本研究会のこれまでの拙稿でも指摘してきたように個々の貿易協定については賛否が割れる²。TPP に関しては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も離脱を決めた。他方で USMCA に関しては超党派の世論が肯定的姿勢を示している。ギャラップの2020年2月前半調査における賛否はアメリカ人全体では賛成80%・反対13%であったが、党派別内訳は、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%となっている³。反対世論は民主党側に多いがその割合は決して大きくはない。

USMCA の違いは第 1 に TPP のような 10 か国以上の多国間協定ではないことだ。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ており、貿易協定そのものを全面否定している政権ではない。第 2 に既存の協定の修正協定であることだ。修正協定は現行の協定で利益を得ていると感じている集団は協定の利益の維持を望む立場から賛成に回るし、現行の協定に反対してい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、かつて NAFTA に反対していた集団ほど USMCA に関しては高い関心を示した。無論、後述するように NAFTA に反対していた集団のすべてが USMCA の賛成に転じたわけではないが、トランプ政権の NAFTA 見直し自体を肯定的に捉える姿勢は民主党にも強かった。結果、議会で超党派の協力が実現したが、TPP 反対運動と同種のリベラル連合の形成は一部困難化した。

特筆すべきは、この貿易協定をめぐる議会における超党派合意の裏では、大統領弾劾に関する激しい党派対立が並行的に進行していたことだ。一方で特定法案について超党派成果が部分的に積み重ねられ、他方で左右双方の支持基盤に向けて過度な分極化がアピールされる状況が継続した。トランプ政権と民主党議会指導部の全面对立だけでは捉えきれないトランプ大統領と議会の関係性を象徴したと言える。

民主党穏健派、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。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」において、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と指摘した。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試算された⁴。ピーターソン国際経済研究所の分析は、民主党が議席を持つ 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く、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）に及んでいるとしている⁵。

他方、民主党が USMCA に拘泥した政治上の背景には、ペローシ下院議長の本優先関心事が USMCA であったことも関係していた⁶。2019 年の第 116 議会では、民主党は主要課題として、USMCA のほか薬価引き下げ、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いのが USMCA であった。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て、USMCA が厳しい労働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、後述するように弾劾に踏み切ったことでその重圧は一層増した。2018 年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。

2. 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き、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、連帯を組んだ反TPP運動がむしろ例外的であったと言える。しかし、NAFTAが発効した1990年代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。無論、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の重要度は後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であった。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（Wilbur 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 Lighthizer）USTR（通商代表部）代表は民主党労組派に信頼を得ていた⁷。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⁸。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も辞さなかった。共和党政権の通商代表と民主党リベラル派の共闘という人的要因もUSMCA実施法案可決の政治過程では無視できないが、これもトランプ政権の特質の一端とも言えよう。以下、アジェンダごとに各団体の賛否状況を簡単に確認する。

(1) 労働組合

労働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で生産された物品とサービスへの罰則である⁹。

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¹⁰。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のことで極めて異例である。しかし、すべての労働組合が同意したわけではない。政権と議会との合意には、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）は賛意を示したが¹¹、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¹²。

(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トビリティにあった。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」をメキシコシティに駐在させるとしている。新たなアカウントビリティとして、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¹³。

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¹⁴は気候変動への対応不足と大気・水の汚染に関する基準が甘いことが、政権との交渉失敗と判断した理由であった。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¹⁵。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いた。「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」など論点は多岐にわたるが、いずれの面でも修正案は及第ではないとされた¹⁶。既存の産業や企業の雇用維持重視か、新たなグリーン・ニューディール関連雇用への期待かで、労働組合と環境団体の方向性もすれ違いに終わった。

(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¹⁷。

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、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、議会民主党の努力で修正案は満足いくものであるとの見解を示した¹⁸。薬価の引き下げは従来から消費者団体の主要課題の 1 つであったが、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¹⁹。

3. トランプ大統領に対する弾劾との関係性

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、党内势力的には10%以下の少数派であった。ワシントンのトランプ・インターナショナル・ホテルが外国政府に利用されていた利益相反疑惑も、弾劾に至るほどの事案と民主党内の多数派は考えなかった。民主党内で真剣に弾劾が想定され始めたのは、モラー（Robert Mueller）特別検察官が捜査報告書を公開した2019年4月以降であった。2016年大統領選挙にロシアがどの程度関与していたか明らかにされたことで、民主党内の弾劾支持派議員が急激に70人規模に伸びた。しかし、賛同議員も弾劾で大統領を辞任させることで一致したわけではなく、報告書に照らして大統領の行動が違憲かどうかを調査する必要を認めただけだった。民主党議会幹部の見積もりではモラー報告書を読んだのはアメリカ人のごく僅か数%程度に過ぎず大半は無関心である上に、モラー報告書の公開後も民主党議員の賛同者は90人以上に広がる気配がなかった²⁰。

そもそも最大の弾劾反対論者はペロシ下院議長であった。ペロシ周辺によると理由は大きく3点存在した。第1点は、大統領の弾劾は極限まで控えるべきだという慎重論である。アメリカ大統領弾劾は歴史的にも4例しかない上に弾劾は分極化を確実に増す。民主党が政治的利益だけに走っているとトランプ大統領に攻撃の口実を与えることは必至であった。第2点は、モラー報告書の分かりにくさの問題であった。大統領有罪の決定的なエビデンスと子どもにも説明できるくらい分かりやすい違法性が認められる必要があるとペロシは考えていた。第3点は、下院で多数派を握った民主党としての立法責任である。下院多数党の民主党議会で主要な立法成果が皆無ではいられないが、弾劾には凄まじい人的、時間的コストを要し、対立の増幅は超党派の合意形成や法案可決を困難にする。

「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」とペロシ議長の胸の内を知る下院議長室の関係者は語る²¹。弾劾はトランプ支持者の怒りを招き共和党の草の根動員率を高めかねず、弾劾には綿密な党内コンセンサス形成が不可欠だと考えられた。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も浮上した。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という。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²²。

この新人議員団の尻込みを激変させたのがウクライナ問題の露見だったが、それは地元の有権者に分かりやすい問題だったからだ。民主党執行部の幹部補佐官はこう説明する。「平均的なアメリカ人はロシアがアメリカの友達ではないと理解している。ウクライナがロシアに攻撃されている。ウクライナはアメリカにロシアからの防衛で協力してほしいと願っている。安全保障と引き換えに政治的な頼みごとをしたのはおそらく悪いことだとテレビを見ている人も理解できた」²³。満を持してフロント・ライナー議員7人が連盟で「ワ

シントンポスト」に9月24日付でコラムを投稿し、弾劾への決意を表明した²⁴。このコラムが号令となり、下院での弾劾賛同者が3日以内に219人に膨れ上がった。下院で必要な218人を超え、世論調査での弾劾支持も過半数に迫ったところで、ペロシーは弾劾を決断した。

共和党側の反応は冷静であった。まず、トランプ大統領弾劾の超党派性の欠如があった。ニクソン弾劾の際に憲法上の危機であるとしてニクソン（Richard Nixon）に辞任を水面下で促したのは共和党上院議員達だったが共和党はトランプ大統領擁護で概ね足並みを揃えた。そして、政治化の度合いの強さである。クリントン弾劾よりもはるかに政治化した弾劾だと共和党は考えた。特に民主党現職上院議員にウォーレン（Elizabeth Warren）、ハリス（Kamala Harris）など複数の大統領選挙の予備選候補者が存在していたことが問題視された。大統領選挙の一環で弾劾を訴えることは、下院の決定に対して陪審員的に中立な判断を下す上院議員の役割として似つかわしくないと考えられたからだ。弾劾には上院で67票が必要であったが、選挙が近くなればなるほど、再選を控える議員は地元の圧力で身動きが取れなくなるだけに、共和党から大量の造反を引き出すのは困難であった。さらに、民主党、共和党の相打ち的な性格であった。ウクライナ疑惑の裏が明かされる過程でバイデン（Joe Biden）元副大統領の息子の関与が明らかになり、大統領選挙の主要候補の関与に民主党側の攻撃は歯切れが悪くなることを共和党は期待した。そして最後に、大統領本人が辞める意志は一切ないことが共和党内には伝わっていたことだ²⁵。

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月時点で既に次のように悲観的な指摘をしていた。「新たな事実が出て来なければ、可能性のある上院議員に絞って説得を続ける方針だが、20人ぐらいの狭間の上院議員で決まる。だが、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」²⁶。弾劾の動力として付言しておかねばならないのは、2020年大統領選挙をめぐる含意である。2008年におけるイラク戦争への賛否、2016年におけるTPP賛否のような決定争点が不足する中、民主党はトランプ信任選挙を目指した向きもある。しかし、結果として弾劾裁判過程で世論は変化せず、民主党大統領選挙でも主要な議題にならずに終わった。だが、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、弾劾の深みに嵌ることでUSMCAのトランプ政権との交渉で合意する動機が増し、弾劾は皮肉にもUSMCA実現の梃としては意味があったとの見方もある²⁷。

4. 2020年大統領選挙との関係性

上院少数党の民主党上院議員の賛否は結果には影響を与えないものの、2020年民主党指名争い始動とUSMCAをめぐる議会投票が重なったことで、民主党候補は同法案への賛否を有権者に示す必要性が生じ、予備選挙ディベートでも言及を余儀なくされた。無論、USMCA自体は2016年におけるTPPほどには社会関心事にはなっていない。2020年2月ギャラップ調査によると46%がUSMCA関連のニュースを把握しているものの、そのうち熱心に確認しているのは12%に留まっている²⁸。しかし、特別な関心を持っていたのはリベラル派内の少数の強固な反対派で、USMCA賛否を踏み絵にした環境団体の落選活動は民主党候補者に静かな恐怖を与えた。

上院で反対票を投じた10名は、共和党側は自由貿易と減税を原則とするトゥーミー (Pat Toomey) のみで、残り9名はサンダース (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、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) らの民主党議員であった。いずれも気候変動対策への不満が主な原因であり、環境保護団体の基盤が強い州の意向と各自の支持基盤をそのまま反映した。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、労働組合のような古い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い。サンダースのコアな支持層は労働組合員ではなく、文化的に社会主義を理想とする高学歴層である。そのため AFL-CIO が賛成に回った USMCA に反対することはさほど問題とはならず、協定の修正内容に不満を示して反対を貫くことは弱者のための妥協なき奮闘と言うことも可能であった。サンダースを大統領選挙で支持する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²⁹。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る。

また、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、クロブシャー (Amy Klobuchar)、ブーデジェッジ (Pete Buttigieg) から穏健派で、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。態度を変えたのはウォーレンであった。ウォーレンは NAFTA の問題点を支柱に反 TPP 運動の設計図を描いた張本人で、ウォーレン事務所の指導力で「反 TPP リベラル連合」が集った³⁰。オバマ政権期に TPP 推進に協力した穏健派のローゼンバーグ (Simon Rosenberg) 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³¹。ウォーレンは USMCA について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、1月になって突如、修正は前進したと述べ賛成に回った³²。労働者票獲得の必要性のほか陣営に USMCA 賛成派の重要議員が参加したことも微妙な影響を与えた。例えば、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 反対に固執することが組織的には困難化していた。ウォーレンが抱え込んだ問題は複合的であった。

第1に態度保留により曖昧な姿勢を示したことで政治的計算を信念よりも優先したと捉えられたことだ。法案の慎重な精査は法律家としても研究者としてもウォーレン的な誠意であったが、決断力や指導力のアピール合戦である大統領選挙ではマイナスにしかならなかった。第2に、かつて NAFTA の二の舞への警告で TPP 反対の理論構築をした議員であるにもかかわらず、肝心の NAFTA 修正案に明快な賛否を早期に示せなかった問題だ。改善内容を見届ける必要はあったし、ウォーレンの反対票を望む環境保護団体の支持者も多く、いずれにせよ上院議員として育ててきた支持基盤の全員を満足させられないジレンマを抱えた。第3に、サンダースとの差異化圧力である。サンダースの出馬可能性を現実視

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。サンダースとの差異化を目指せば目指すほどリベラル基盤の信頼が崩れていく。無論、サンダースが USMCA 反対を頑固に貫くのであれば、サンダースが失う票を奪うメリットはあった。労働組合と消費者団体の支援や連携を視野に、気候変動重視の有権者を諦める判断である。本選勝利の可能性と統治能力のある現実的候補への脱皮にも資するはずであった。

しかし、この戦略は穏健派候補が早期に敗退し、サンダースとの一騎打ちにならなければ効果的ではなかった。2020年民主党指名争いではアイオワでブーデジェッジが勝利し、バイデンがネヴァダ州以降に勢いを盛り返したことで、サンダースとの対比でウォーレンが貿易協定賛成派の受け皿になる意義は薄れた。バイデンやブーデジェッジらが堂々と USMCA 賛成を示し、サンダースが反対を貫く一方、ウォーレンの態度保留は不信感を招いた。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。これは純粋に政治的な相対性の問題であり、ウォーレンの法案吟味の慎重さが政策的に誤っていたわけではない。そもそもサンダースの出馬がなければウォーレンは当初から反対を貫き環境保護団体を味方にくらしたし、バイデンらが早期撤退していれば遅まきながらも賛成で現実路線をアピールできた。しかし、いずれの路も途絶え、ウォーレンは「スーパーチューズデー」後に撤退を表明した。ウォーレンに限らず民主党 USMCA 賛成派にとって厳しいのは、超党派での合意実現とトランプ政権への協力を天秤にかけた場合、選挙戦の過程では後者がマイナス材料になりやすい構造だ。トランプ大統領は案の定、USMCA をトランプ政権の成果として強調し、署名式に議会民主党関係者を招くことはしなかった。

おわりに

TPP 反対で形成されたりベラル連合は USMCA では足並みを乱し部分崩壊した。TPP はその必要性自体に否定的な集団が多かったため、修正ではなく阻止が単純に目的となり、リベラル連合の足並みは乱れなかった。他方、USMCA はリベラル連合の一部に NAFTA のマイナス面を改善する好機と認識された。背後にあった政治的な理由は、トランプ大統領が従来の共和党大統領と異なり、国内の労働者層を支持基盤に抱え、経済政策では超党派のハイブリッド性を有していることのほか、弾劾が同時進行することで双方に USMCA で合意をまとめる動機が増したこと、ライトハイザー通商代表と議会民主党の作業部会が緊密な協力関係を形成した要因も存在した。

トランプ政権との超党派合意は経済的な分野では例外的に実現する可能性もあることを USMCA の事例は示した。しかし、有権者の分極化のなかで合意は選挙区ではマイナスに映ることが少なくない。そのため文化社会争点を利用されるねじれた構図は継続するであろう。2020年一般教書演説はトランプ大統領が保守系ラジオ司会者のラッシュ・リンボーに勲章を与えるなど保守派を喜ばせる「党イベント」と化した。対するペロシ下院議長もテレビカメラを意識して演説原稿を破り捨てるパフォーマンスを行った。支持基盤向けに党派対立を過剰に演出する必要性にますます迫られている。実際、文化争点では修復し難い分断が鮮明になりつつある。「女性、人種マイノリティ、移民の敵」であるというトランプ定義は、利益が錯綜する雑多な民主党をまとめあげるには便利な記号である。トランプ政権との部分的な合意点を全体では覆い隠し、個別選挙区や利益団体向けには立法成

果としてアピールする綱渡りを行うには、文化争点で大統領との対立を強調するのが民主党リベラル派の議会や選挙区での振る舞いになっている。他方、トランプ大統領も支持基盤としてキリスト教保守を重視し、人工妊娠中絶の非合法化を悲願とする福音派有権者への期待値をますます高めている。つまり、超党派で合意をするためには、それ以上に対立を演出するための油を注ぐ必要性が他方で生じており、部分的な超党派合意と引き換えに分極化が深化していく構図は避け難い。短期的にはトランプ政権のハイブリッド性を梃に思わぬ超党派合意が実現する土壌はあるものの、政治コストとしての分極化が超党派合意の機会自体を根絶するまでに深化する可能性は小さくない。

— 注 —

- 1 Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade”, February 26, 2020. Gallup 調査 <<https://news.gallup.com/poll/286730/americans-vanishing-fear-foreign-trade.aspx>>
- 2 「アメリカの通商政策における政治過程：TPPをめぐる内政要因を中心に」『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』報告書, 日本国際問題研究所 (2017年5月) 71-82頁
- 3 Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade”, February 26, 2020. Gallup 調査
- 4 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>
- 5 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>>
- 6 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)
- 7 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)
- 8 民主党連邦下院議員とのインタビュー (2018年9月21日)
- 9 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>>
- 10 “AFL-CIO Endorses USMCA After Successfully Negotiating Improvements”, AFL-CIO, December 10, 2019. <<https://aflcio.org/pressreleases/afl-cio-endorses-usmca-after-successfully-negotiating-improvements>>
- 11 “USW Supports Adoption of Improved USMCA”, The United Steelworkers, December 10, 2019. <<https://m.usw.org/news/media-center/releases/2019/usw-supports-adoption-of-improved-usmca>>
- 12 “Machinists Union Opposes USMCA”, International Association of Machinists and Aerospace Workers, December 10, 2019. <<https://www.goiam.org/news/imap/machinists-union-opposes-usmca/>>
- 13 US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People in the New North American Free Trade Agreement”
- 14 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”, “Sunrise Movement”.
- 15 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>>
- 16 “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 <<https://www.sierraclub.org/trade/oppose-trumps-nafta>>
- 17 US House Committee on Ways & Means, “Improvements to the USMCA Democrats Secure Wins For The People

- in the New North American Free Trade Agreement”
- 18 “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 Enforcements”, Public Citizen, December 10, 2019.
<<https://www.citizen.org/news/unions-consumer-groups-and-congressional-democrats-achieve-removal-of-big-pharma-giveaways-and-strengthening-of-labor-environmental-standards-and-enforcement/>>
- 19 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>>
- 20 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）
- 21 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）
- 22 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）
- 23 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）
- 24 Cisneros, Gil, Jason Crow, Chrissy Houlahan, Elaine Luria, Mikie Sherrill, Elissa Slotkin, and Abigail Spanberger, “Seven Freshman Democrats: These allegations are a threat to all we have sworn to protect”, *Washington Post*, September 24, 2019.
- 25 保守系批評家ジョン・ギジとのインタビュー（2019年10月17日）、テイモシー・ヘーグルアイオワ大学政治学部教授とのインタビュー（2020年2月4日）、共和党上院議員補佐官とのインタビュー（2019年10月14日）
- 26 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）
- 27 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>>
- 28 Saad, Lydia, “Americans’ Vanishing Fear of Foreign Trade”, February 26, 2020.
Gallup 調査
- 29 Manes, Nick, “11 Michigan Lawmakers Vote for USMCA Trade Agreement: Trump-Backed Deal Clears the U.S. House”, *Michigan Advance*, December 20, 2019
<<https://www.michiganadvance.com/2019/12/20/11-michigan-lawmakers-vote-for-usmca-trade-agreement/>>
- 30 “Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements” (Prepared by the Staff of Sen. Elizabeth Warren). <<http://www.warren.senate.gov/files/documents/BrokenPromises.pdf>>
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>>
- 31 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）
- 32 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>>