



基調講演 米国の通商政策：多国間主義の代替策としての 地域主義と二国間主義

AEI研究所特別研究員
クロード バーフィールド

今日は、政治の話、制度的な基礎、あるいはアメリカの通商政策の実質的な面について、特に、多国間主義という米国の通商政策の一つの手段から、地域及び二国間主義へ移ってきた過去20年間の動きについて話したい。まず、米国の通商政策の基本的な特徴もしくは事実について振り返る。その後、最近の政権の歩みと、どのようにこのテーマを扱ってきたかを話し、最後に、今起きていることにどのように対処すべきか、また米国は北東アジア、東アジアにおける動きにどう対応しようとしているのかについて述べる。

最初に、皆さんがあまり考えていないかもしれない一つの現実を話したい。ブッシュ政権とそれ以前の米国行政府における大統領の権限の強さについて様々に言われ、ブッシュ政権は立法府と司法府に圧力をかけていると批判されている。しかしブッシュ政権は、それ以前の政権から行政府の力が落ちてきたことを間違いなく感じている。チェイニー副大統領はしばしば、1970年代のウォーターゲート事件から大統領府がまだ復活していないと言っている。米国の通商政策の構築にあたって、大統領及び行政府は明らかに弱い立場になっている。

あまり知られていないことかもしれないが、米国憲法が通商政策に対する権限のすべてを議会に与えているという点で、米国は民主主義国家の中でユニークだと言えるだろう。実際、200年の間、大統領、行政府は通商政策にほとんど関与していなかった。

1790年代から1930～1940年代の通商政策は、基本的には関税についてであり、議会が議決を行っていた。政権との折衝もあるが、20世紀に入るまでは、共和党の大統領ならば保護貿易主義党という暗黙の合意で、共和党議会により高い関税率を進めてきた。当時の通商政策はおおむね、議会によって提案、作成、施行された国境税政策にすぎなかった。

1930年代以降、これがどのように変わったかについて細かくは述べないが、民主党・共和党が入れ替わる議会と共和党大統領の下、あまりにも状況が複雑になり、議会は政策を実行できなくなった。政策を策定することはできても、通商政策が国境を越えたり、サービスや規制に関連したり

すると、施行できなくなった。

また、大恐慌のときの議会の通商政策について、一連の国の反発があった。第二次世界大戦後、超党派級の人たちは、米国などの1930年代の保護主義が大恐慌や第二次世界大戦を引き起こしたわけではないが、密接に関与していたことは明らかだという見方を示した。経済学者から見れば、大恐慌を引き起こしたわけではないが長引かせたという意見の一致があった。

そこで、大統領が力をもつべきだという総意に基づき、ある程度の権限が大統領に移った。しかし米国議会、下院歳入委員会、上院財政委員会が最終的な決定者であることは間違いない。米国通商政策の策定において最も大きな権限をもつのは、そのときの歳入委員会の委員長であるのは間違いない。確かに調整や連合を組むこともあるが、究極的には議会が権限を持っている。

20年前、行政府になんらかの柔軟性を持たせようとした議会は、いわゆる「ファスト・トラック権限」と呼ばれる「貿易促進権限」を可決した。これは、議会が大統領に「我々は指針や主要な政策を策定したい。しかし我々は、大統領が1930年代以降、そしてGATT、WTO以来行ってきたように、この政策を実行に移してほしい。我々は他国との交渉ができない。しかし、指針を出すからそれに沿って欲しい」と言ったわけである。次に議会は「貿易相手国が最終案をもって交渉のテーブルにつかねばならないわけだから、我々は大統領に信任投票しよう。大統領や政権と意見は一致しないかもしれない。しかし一定期間内は意思決定をさせよう」と伝えた。そこで大統領はGATTであれ、他の2国間交渉であれ、「このように進め、議会も反対はしない。長引かせたり、数年間も進行妨害されたりすることもない。信任投票も得られる」と言えるわけである。これが政権と議会の間で1970年代から続けられた通商政策の協力、調整の要となっている。

これが行き詰まったというところから二つ目のポイントに入りたい。1970年代後半以降、特に80年代後半から90年代にかけて、第二次世界大戦以降続いた超党派の支持が徐々に失われ始めた。共和党が通商政策を批准し、米国が貿易自由化の主導的な立場を取るべきだという意見の一致

があったものが、80年代後半から90年代、そして今に至るまで、徐々に崩れ始めている。共和党がおおむね自由貿易協定、新自由貿易協定、GATT・WTO合意を支持する一方、民主党は分裂している。1990年代のクリントン政権末期、下院において民主党の3分の2は自由貿易協定に反対した。共和党も、とりわけ南部の繊維部門ではグローバル化に反対票を投じる者がいないわけではないが、3分の2は支持し、3分の1は懐疑的もしくは反対し、民主党は反対する、ということが予測されるようになった。それが最近、より大きな意味を持つようになってきている。

クリントン政権の初期、共和党ブッシュ政権から続いたNAFTAの交渉、ウルグアイラウンドを停止させる交渉の継承について反対の動きがあった。議論の後、大統領と経済顧問は、より大きな貿易自由化に踏み切った。クリントン大統領の初期のスローガンは、「我々は競争するのであって、後退するのではない」というものであった。

現在の民主党の2候補、ヒラリー・クリントンとオバマも非常に注意を払っている。2人とも、特にある程度クリントン政権を継承するクリントン夫人は、完全に反対をしているわけではない。しかしクリントン夫人は、非公式に、自分が当選した場合の通商政策はクリントン第三期ではない、独自の考えを持つと言っている。このように民主党は分裂し、このことについては重要なので、後にも述べたい。2006年に民主党が議会を支配し、もし2008年に大統領職と議会をとった場合、米国の通商政策は大きく変わるかもしれない。それがいったい何になるのか、私にも予測はできない。

そこから第三点目に移りたい。大統領はいったん就任すると、議員よりも国際的な見方をする。100年も続いた保護主義から共和党を方向転換させた1950年代のアイゼンハワーであれ、貿易自由化から離れる党の動きに抵抗した1980年代のカーター大統領、1990年代のクリントン大統領であれ、大統領はより国際的な形で動く。それは本人の最終的な責任でもある。私は多少、米国の通商政策の経済的土台について悲観的かもしれないが、結局、政権の責任とこれから述べる外交政策に関する点を考えると、誰が大統領に選ばれ、議会の構成がどうなるうとも、2009年に米国の通商政策が大幅な方向転換をすることはないだろう。

以上、政治的、組織的事実を三点述べた。四点目に、その次の話と大きく関連することとして、実質的な内容について話したい。米国が通商政策に二国間主義、地域主義を加えるなかで、多国間主義やWTO（または以前のGATT）は最優先課題であり、それは政権にとっても同様であった。

ブッシュ政権がドーハ・ラウンドの完了を最優先に二国間協定の交渉を始めたが、多国間主義から離れたとは言えないであろう。ここでブッシュ政権におけるドーハ・ラウンドの立場の分析をしようとしているわけではない。私自身はすでに彼らが弱腰だったという批判はしている。ブッシュ政権も末期であり、ドーハ・ラウンドの農業改革に向けて政治的にもっと大胆でもよかったのではないかと思うのである。米国が製造、サービス、規制政策など、ドーハ・ラウンドの主要分野の先頭に立ったという点は、批判できない。そして2009年に共和党、民主党のいずれが大統領になったとしても、他の米国通商政策は変わるかもしれないが、WTOと多国間主義は最優先課題であり続けるだろう。

さらに言いたいことは、アメリカの状況だけでなく、世界の状況である。私は、WTO、多国間制度が一つの終止点にきているのではないかと考えている。間違っていればと願うのだが、これが破綻するのではなく、しかしドーハ・ラウンドにおける主要な問題に対する現実的な解決策を見出すことができず、小さいパッケージでの二国間合意、そして最終的には地域的合意にいかざるを得ないのではないか。地域的合意が多国間合意と同じくらい難しいという点については後ほど触れるが、私自身は、二国間、多国間合意は、東アジアに限らず、世界中でこれからも続いていくと考える。

経済学者たちが10年くらい前から心配しているような、世界が排他的な三つのブロック、アジア、南北アメリカ、EUに分断されてしまうことは起こらないであろう。米国、EU、その他の二国間合意をみても、3分の1か2分の1は地域間で行われている。米国に続いてEUが韓国と交渉を行っている。米国との二国間合意は世界中で行われている。実はチリやメキシコといった小さな国が二国間合意のチャンピオンとも言え、チリはほとんどあらゆる地域と国との間で二国間合意を締結しており、シンガポールも同様のことを目指している。アジアでもどの地域でも、相互に排他的な経済ブロックを作るような過程を進むことにはならないであろう。二国間合意にも問題点はあるが、これがその1つだとは思っていない。

一般的な観測として、大きな対外政策、安全保障を目標とした一つ的手段として、米国、ブッシュ政権にみられる通商政策について述べたい。ブッシュ政権の政策ではっきり打ち出されているように、通商政策が前面に現れたのには特別な理由があると思う。同時に、共和党でも民主党でも、いろいろな理由からブッシュ政権の延長と見なされたくないであろうが、米国通商政策の策定において、対外政策に対する考慮は唯一とはいわないまでも、まさに重要な

一部となっていくであろう。

私の間違いであることを望むが、米韓FTAが来年成立するというのに、強い疑いを持っている。恐らく次の政権までずれ込むだろうが、そうなると一つの解釈として大変な問題になると言える。なぜなら、オバマであれヒラリーであれ、通商政策、二国間合意を激しく非難し、韓国を批判する新しい民主党政権が誕生するからだ。「誰が韓国を失ったのだ」という非難を恐れて最終的には成立するだろうが、大事なことは、この交渉のあとで韓国に平手打ちを食らわせるなら、あるいは交渉を終わらせないなら、積極的に投票するつもりがないなら、交渉に入るべきではないという考え方である。

現在、対コロンビアでも民主党議会は同じような状況に直面している。選挙に行き「コロンビアを失ったのは誰だ」、「チャベスを招いたのは誰だ」と言われたくない。誇張しているかもしれないが、ここから政治的な議論に発展する可能性がある。企業はますます、米国の政治・安全保障の目的と併せて通商政策を捉えなければならなくなるであろう。

企業はこのことに不満をもち、不平を言うだろう。なぜなら、米国の大統領は冷戦時代に何度も、米国の経済的な利益を犠牲にしたと言ってきたからである。彼らが言っているのは、米国の大統領がバリアを下げ、貿易の自由化が行われたことで、一時的にいくつかの産業が打撃を受けたことである。国益にとっては良かったと私は思うが、アイゼンハワー、ニクソン、カーター大統領が、ソ連・中国の共産主義から同盟国の経済を救うために何とかしなければならぬと考え、1960年代から1990年代にかけて、繊維、鉄鋼、自動車産業が結局は貧乏くじを引いた。それがまた現れると私は思っている。

個々の政権については逐一取り上げないが、米国の多国間主義だけが通商政策である、という見方から離れる動きについては説明したい。米国は、1945～1980年代後半の日本と似たような状況にある。日本はかつてGATTに入り、その数十年後の1999～2000年まで、強固に忠実に多国間主義を支持し、やむを得ずそこから離れていった。米国は長い間、GATTを支持しながら、同時に「二国間主義」、「一国主義」とも呼べるものであった。1960年代から1980年代にかけて、GATTがカバーできない部分がずいぶんあり、米国は常に日本、EU、その他各国とGATTの枠外で個々の二国間交渉権を留保してきた。日本は1970年代～1990年代にかけてその中心にあった。これを二国間主義というのか、ともあれ多国間政策と共にあった

いわば秘密裏の政策であった。

1980～1990年代にかけて、米国は二国間主義、地域主義に傾いたが、そういう枠組みはつくらなかった。事象に対応したと考えている。多くの貿易関係の文献でNAFTAまたは南北アメリカのFTAの影響が取り上げられているが、米国がNAFTAへの連結を始めたわけではない。カナダとメキシコがアメリカに近づいてきた。イスラエルとの二国間合意が唯一で、独特のものであった。通商政策のというよりも、いうなれば米国が通商政策を安全保障政策と結び付けた始まりであったが、最後まで貫かれることはなかった。

経済ではなく、安全保障と政治的問題が、最初のブッシュ政権において我々を地域主義に向かわせた。このことを強調したいのは、私がこれから申し上げるように人、個人の問題であり、誰かが大きな影響力をもつ可能性があるからである。

米国の通商政策並びに外交・安全保障政策に大きな影響を及ぼしたのはジェームズ・ベーカーだと言える。ベーカーは政治的な理由をもって強力にNAFTAを支持し、ブッシュ政権は、国務長官で後の財務長官ベーカーが南米に何らかの補償をすべきと考えていたため、その提案を推進した。1997年の東アジアの金融危機からの影響が今も残り、南米も東アジアほど深くはなかったが、それぞれ1980年代に金融危機を経験し、米国とIMFは厳しい処方箋を出した。ベーカーが、我々は何かをしなければならぬと言ったことが、一つの背景にあった。

ベーカーは独自に行った。彼は、米国通商代表のカーラ・ヒルズと当時の副代表とが、二国間合意、地域合意に断固反対していたことを知っていた。彼らは、米国はGATTを重視し、そこから離れるべきではないと主張していた。ベーカーはそれを覆した。彼はレーガン、ブッシュに近かったのである。これが、十分に練られた純粋に経済的な決定ではなく、政治的・外交的決定として取り扱わなければならない理由である。

そうは言いながらも、さまざまな出来事が米国をこのような方向へ動かしたこともまた事実である。そのうちの1つは、ウルグアイラウンドが行き詰まってきた1989年～1991年、米国では別の方向へ行こうという圧力があり、ベーカーがそれに応えた。興味深いのは、クリントンが政権に就いたとき、すでに民主党内部は大きく分裂していたことだ。クリントンがとった最も果敢な二つの行動は、最初の年に、政党が分断されることを予測しながらもNAFTAとWTOを支持したことである。

クリントンは彼の政権の最後の6年間、これまでにない

貿易促進権限の状況に直面した。議会は彼にその権限を委ねることを拒否した。これは民主党の中で意見が分かっていたからであり、少数派とはいえ、民主党の票を得なければならなかったからだ。1994年以降、議会選挙で政党にマイナスになることを恐れたクリントンは、貿易促進権限を強くは推し進めず、最終的に2001年、アルバート・ゴアは大統領になるチャンスを失った。党が分裂し、前に進めなかったわけである。

しかし、今日の私のテーマに関して言えば、クリントン政権は議会に行く必要がなかったため、完全に約束をするつもりだった。1994年、南北アメリカの貿易自由化を2005年までに行う宣言をマイアミで行った。これはクリントン政権が終わる後の話なので、彼は議会とは関係なく約束だけすればよかった。

同じようなことがAPECでも起きた。1994年に、2010年もしくは2020年に向けたボゴール目標が出された。APECが独特だったのは、通常の互惠主義協約ではなく、これが異なる貿易協定である点であった。日本、ASEAN諸国が先導し、いわゆる「一致団結した一国主義」、つまり2010年もしくは2020年までにそれぞれのペースで貿易自由化に向かうというものだった。ルールに基づいておらず、それを履行しなくてもよかったクリントンにとっては、このような約束は容易だった。

経済学者のためにもう一つクリントン政権について述べると、クリントン政権下で、米国経済学者の間で初めての激しい論争があった。米国あるいは他の国・地域が二国主義か地域主義か、多国間主義へ動くとはどういうことなのか、貿易の多様化と非効率制度について、純粋に経済に基づいた議論があった。財務次官で後の財務長官でハーバード大学の学長となったローレンス・サマーズ、クリントン政権内ですべては良いことのためにと訴えたローラ・タイソンなどである。サマーズの言うところを要約すれば、「すべての主義、多国主義、二国間主義、地域主義に賛成する。いずれにしろバリアを下げればいい」ということである。それに対して、常にノーベル賞候補に挙げられているジャグディッシュ・バグワティほかの経済学者グループは、これは米国が行くべき道ではない、恐ろしい警告であり、世界経済の効率を下げるので主導すべきではないと考え、反対の意を唱えた。このような論議があったが、クリントン政権の最後の6年間はさしたる進展はなかった。

次にブッシュ政権に話を移したい。先に述べたように、二国間主義、地域主義の議論が10年ほど続き、ジェームズ・ベーカーと最初のブッシュ政権の下で、外交政策や安全保障を通商政策に生かす、もしくは同等の立場にすべきであ

るという通告があった。そして良くも悪くもロバート・ゼーリック通商代表のとき、ブッシュ大統領も支持して政策にまとめた。それまでの二つの見解を大統領と政権に支持されて実際の政策に作り上げた1つの転換点であり、非常に重要な制定であった。ゼーリックはベーカーの弟子ともいえ、彼がいたのは重要だった。ゼーリックの第一の野心は国務長官になることであり、彼は通商政策をベーカーと同様に米国の国益の一部と見なしていた。これは特に同時多発テロ後に強調された。

簡単にまとめると、ブッシュ政権は二つの新しい主義を進めた。今後の政権がこれを変えていくかもしれないが、おそらく従うだろう。第一に、より大きな米国安全保障を目的として、通商政策と二国間合意とが結びつけられた。通商政策は2002年の米国安全保障文書の一部となった。ここでその引用はしないが、基本的に、通商を外交政策の手段としてみている。これには含みがあり、ゼーリックは明確にこのことを伝えているが、米国は外交政策における通商政策を支持するものに自由貿易協定という報酬を与えるということである。このときはイラク戦争の最中で、これによってオーストラリアが前に出て、ニュージーランドが後ろに下がり、米国は中東の複数の国々とFTA交渉を行った。つまり、アメとムチを使い分け、実際に影響を与えた。このことは米国の貿易相手国、同盟国にとって非常に明確であった。

二点目は「自由化の競争」という注釈のついた明確な二国間主義、地域主義の考え方である。ゼーリックと政権は、多国間合意制度が最優先ではあるが、グローバルな自由貿易の構築方法はいくつかある。我々がほしいのは、自由化の競争である。つまり、一連の二国間合意を作り、他国は米国が二国間合意を地域協定に高める過程を見ながら、グローバルな自由貿易にもっていくというものである。

東アジアに話を移す前に、一つの問題点について話しておきたい。ゼーリックは、二国間主義から地域主義、そしてグローバルな自由貿易に発展するという以外に別の道があると考えた。世界最大の経済国である米国が、二国間合意を結びたいという国を引き付けることが容易である。我々にはこれだけの経済がある、分け前が欲しければ来なさいと。ところが、例えば南米共同市場の自由貿易地域で地域協定を結ぶと、さまざまな利害があるため、すぐにWTOと同じ問題、同じ障害に直面する。クリントン政権末期からブッシュ政権にかけて何が起きたかということ、ブラジルと米国が、とりわけ農業、アンチダンピング、サービスをめぐって意見が一致しなかったために、ある地点より先に進めず、合意が行き詰った。東アジアでも二国間合

意以上の交渉をしようとする、同じような問題に直面するだろう。

ブッシュ政権末期の今も、交渉中の二国間合意が8～10件ほどあり、ドミニカ共和国と中米その他6カ国との自由貿易協定、いわゆる「複数国主義」もある。しかし民主党が議会を支配した2006年に一時停止した。民主党は一つの小さな協定は認めたと、コロンビアと韓国については引き伸ばし、2009年まで決着しないであろう。

最後に、東アジアの話をしたい。1990年代初めから東アジアの地域主義には二つの競合する考え方がある。一つは、1990年代半ばから後半にかけてこの地域が動いていた頃の、APECに具体化される太平洋横断的地域主義である。私はこれまでも、これからも批判的なのだが、APEC合意について言えば、クリントン政権、ブッシュ政権の失態によって、完全に失敗したと思う。クリントン政権のアジア金融危機に対する対応は、経済的には正しかったかもしれないが、政治的には最悪だった。アジア危機の最中、クリントン政権は日本やAPEC諸国に部門別自由化をするよう圧力をかけ、失敗した。

日本はそれほど打撃を受けなかったが、他の国にとっては2度打たれた形になった。米国はそれらの国々に平手打ちを食らわせ、アジア金融危機を無視し、さらに新しい自由化をせよと追い討ちをかけた。クリントン政権は、それに対する抵抗には横を向き、中国のWTO加盟問題には努力した。このようなことが、ブッシュ政権になって同時多発テロにまで至った。

ブッシュ政権はAPECの貿易自由化などにあまり注意を払わず、安全保障に主眼を置き始めた。同時多発テロ以後の新しい状況への懸念から、APECの安全保障を取り上げることは意味がある。しかし、クリントン政権がそうだったように、ブッシュ政権にも行き過ぎがあった。ブッシュは2003年のAPEC首脳会議で一度も通商の話せず、つまり米国は、まったく気にかけていないということとなった。

もう一つは、当初は計画されていなかったが徐々に成長し、APECから受け継いだ二つ目の考え方、アジア内の構想である。1998年のASEAN+3は、アジア地域内の調整という長期的な見通しで始まったわけではないが、次々に広がりを見せて成長した。2000年、2001年に東アジアスタディグループが生まれ、ASEAN+3より大きい課題を捉えた計画が生まれたが、ブッシュ政権はまったく注意を払っていない。

こうした問題は未解決のままである、というのが現状であろう。東アジアサミット、日本がASEAN+3をどう切

り抜けるか、日本からASEAN+6に出された提案などについて詳しく述べないが、中国にいかに対抗して同盟するかという絶望気味なものであり、日本、韓国、シンガポールその他の米国の同盟国がすべき決断であり、太平洋横断的な構想が欲しいのか、それともアジア内の構想が欲しいのか、という観点から離れてしまうものだ。日本政府がなぜそうしたのかは分かるが、状況を混乱させ、リーダーシップを放棄しただけのような気がする。

終わりに、現状はどうか、基本的に米国を中心に話す。米国の選択はどうなるか。ヒラリー・クリントンが大統領になったら、当面は、韓国を失いたくない、アジアを失いたくないだろうと思うであろうし、大統領・政権・民主党議会は、何らかの提案や政策をもってここに戻ってくると思われる。

そういうことであれば、3～4つの選択肢があるだろう。新しい大統領と議会のもとで、米国はひたすら二国間合意の道を歩む。再びタイとの交渉につき、マレーシアと交渉を行い、米国・ASEAN交渉を緩やかに、しかし確実に進め、どう展開するかを見る。

しばらく政権が手をつけていなかったが、米国の政策企業家フレッド・ブルックソンらが支持するように、米国が重要なアクターとなってAPECを基本にしたアジア太平洋の自由貿易を目指すという提案もある。つまり、二国間合意か、より大きな構図のアジア太平洋の自由貿易にいくか、二つの対極的な選択がある。

さらに中間的なものとして、もっとうまくいくだろうと思われる動きがある。日本・韓国・シンガポールという、現時点では鍵となると思われる同盟国と親密に協議をした結果、米国は日本と協力していわゆる「同志連合」を作ることができるのではないかと。人々は、すぐにも起こりそうなアジア太平洋の自由貿易という新しいビジョンに恐れをなしているが、現在のAPECを超えたいと希望する国もあるだろうし、ASEANがそこから離れている間に互惠主義に基づく合意に向かう国々があるだろう。なぜなら、東アジアはもちろんアジアの国々はすべて、すでに二国間の相互的な交渉を行っているからだ。

三点目に、米国は基本的に次のようなスタンスであろう。90年代初頭にマハティール首相が提唱し、明らかに米国に対抗することを目的とした東アジア経済委員会のように、東アジア域内の新しい組織や関係閣僚会議の開催は構わない。同盟国である日本、韓国、シンガポールに再び明確にしたいのは、ASEAN+3やASEAN+6など、どのような形の会議であれ、自由貿易協定に関する正式な交渉が始まるまでは、口を挟まない。しかし、米国はその時点で交渉

の席に着きたいということだ。

私自身はいわゆるドミノ理論を強く支持している。忘れてならないことは、もし2008年ではなく2009年に米韓合意が締結されれば、それがドミノ効果を生み出し、他国も加わらなければならないと思うようになるかもしれないことである。これまでそのようなことがなかったのは、米国の交渉相手国は、小さな国々だったからだ。大国同士では、まだ交渉を行っていない。ある二国が交渉を始めると、他国も動かなければならなくなるが、この場合は日本が動き始めるだろう。日本が対米、対韓という形で近づいてくる

のか、それとも両方が分からないが、日本が動き始め、それが成果となっていくであろう。

前提になるのは、ブッシュ政権において特徴的と思われていた通商・対外政策全般で、新しい政権も今後アジアに関わっていかなければならないということである。それは過去10年間に関わってきたようなやり方ではいけない。つまり、これまでのような二国間だけでなく、さらに広げて地域的な関わりをもつということだ。最後に述べた2つが米国にとって最も成果の大きなものになると考える。

[ERINAにて翻訳]