

## アメリカ通商政策の政治的文脈

|     |   |
|-----|---|
| 著者  | 西山 隆行   |
| 雑誌名 | 甲南法学  |
| 巻   | 53  |
| 号   | 3   |
| ページ | 1-45  |
| 発行年 | 2013-01-30  |
| URL | <a href="http://doi.org/10.14990/00000748">http://doi.org/10.14990/00000748</a> |

# アメリカ通商政策の政治的文脈

西山隆行

アメリカ通商政策の政治的文脈

はじめに

第一節 自由貿易をめぐる政治

第二節 アメリカの通商政策の特徴

一 政治戦略的考慮

二 グローバルな通商ルールの確立

三 アメリカの通商政策の現状と政治過程

第三節 オバマ政権の通商政策

一 概観

二 TPPとオバマ政権の通商政策の特徴

(一) アジア太平洋地域経済圏におけるアメリカの

位置付け

(二) 経済成長戦略

(三) 中国への対応

三 オバマ政権が直面する内政上の課題

(一) 貿易調整支援 (TAA) プログラム

(二) 貿易促進権限 (TPA)

(三) 世論の動向

(四) 党派対立とティーパーティー

むすびにかえて

はじめに<sup>※</sup>

二〇一〇年一〇月に当時の菅直人首相が環太平洋経済連携協定（ＴＰＰ）の交渉への参加を検討すると表明し、翌一年のアジア太平洋経済協力会議（ＡＰＥＣ）首脳会議で野田佳彦首相がＴＰＰ交渉に参加する方針を表明した。それ以来、ＴＰＰについて一般読者を対象とした書籍も数多く発売され、様々な次元で賛否両論を巻き起こしている。<sup>①</sup>その中には、自由貿易がもたらす利点を強調したり、ＥＵのように平和を制度化するべく地域協定を推進する観点からＴＰＰを推進する物もあれば、農業にもたらされる不利益を強調したり、ナシヨナリスト的な観点からＴＰＰへの参加に反対を示す物もある。

それらの書籍を並べた時に気づかされるのは、ＴＰＰを批判する書籍の中に、ＴＰＰをアメリカが国家的利益を追求するために日本に押し付けようとする策略、あるいは陰謀と捉える議論が頻繁に展開されていることである。例えば、日本でＴＰＰ批判を巻き起こすきっかけを作った中野剛志氏の『ＴＰＰ亡国論』の帯には、「アメリカの仕掛けた罠」と記されている。また、浜田和幸氏の『恐るべきＴＰＰの正体』には「アメリカの陰謀を暴く」、佐藤洋氏の『ＴＰＰターゲット』には「アメリカの『モクロミ』と日本の進むべき道」との文言が記されている。いるし、ＴＰＰを特集した『別冊宝島』には「ＴＰＰはアメリカの策略だ！」との文言が記されている。

だが、このような指摘には疑問を抱かざるを得ない。ＴＰＰは包括的な内容を含む自由貿易協定（ＦＴＡ）の一つであるが、アメリカが韓国との間に結んだＦＴＡを批准するのに数年を要したことは、自由貿易をめぐるアメリカの態度が一枚岩でないことを示している。陰謀や策略といえるほどの一貫した戦略的計画に基づいてアメリカの通商政策が展開されているとは考えられないのである。

日本の通商政策を考える上で、世界最大の経済大国であるアメリカの通商政策の方針を理解することは不可欠である。そこで本稿は、アメリカの通商政策の特徴を説明することにした。なお、通商政策については経済学者による有益な研究が数多く積み重ねられている。だが、通商問題は狭義の経済問題にとどまらず、国際政治上の重要課題である。また、国内的にも、通商政策の立案に際しては様々な議論が展開されていることはいままでもないだろう。本稿は、政治学の観点からアメリカの通商政策の特徴に迫ることにした<sup>1)</sup>。

以下では、まず自由貿易という争点が政治的にどのように位置づけられるかを第一節で検討した後、第二節でアメリカの通商政策の一般的特徴を整理する。それを踏まえて、第三節で、オバマ政権の通商政策の特徴を整理することにした。

## 第一節 自由貿易をめぐる政治

近年では、自由貿易に対する批判が強まっているように思われる<sup>2)</sup>。自国産業を保護育成し、輸入を規制して同業種の外国企業が参入してくるのを好ましくないと考えるのは、心情的にはある意味自然なことかもしれない。ただし、そのような保護主義的政策を採用すると、国内で品質やサービスの改善に向けての誘因が欠如するた<sup>3)</sup>め、品質が低く競争力の劣る商品を国民が高値で購入せざるを得なくなる可能性が生じる。保護主義的政策には国民全体の厚生を低下させる可能性があるといえる。

これに対して、デイヴィッド・リカードの比較生産費説以来の経済学理論が教えるように、国々は比較優位を持つ産業に特化して貿易を行うことによって、全体として利益を増大することができる。自由貿易は、理論的に見れば、国民全体の利益を増大させる政策だといえる。だが、自由貿易のもたらす恩恵は国民全体に広く分散し

表 1-1 ウィルソンの政策類型

|              |    |                       |           |
|--------------|----|-----------------------|-----------|
|              |    | 認知された費用が <sup>4</sup> |           |
|              |    | 分散                    | 集中        |
| 認知された<br>便益が | 分散 | 多数派の政治                | 政治的企業家の政治 |
|              | 集中 | 顧客政治                  | 利益集団政治    |

(出典) Wilson, James Q., & John J. DiIulio, *American Government: Institutions and Policies*, [Eighth Edition] (Boston: Houghton Mifflin, 2001), p. 441.

表 1-2

|                  |    |                  |    |
|------------------|----|------------------|----|
|                  |    | 費用が <sup>4</sup> |    |
|                  |    | 分散               | 集中 |
| 便益が <sup>4</sup> | 分散 | A                | B  |
|                  | 集中 | C                | D  |

ており、明確に自覚されることは少ない。これは、自由貿易から恩恵を受ける人々が多いものの、人々が自由貿易の実現に向けて積極的に働きかけようとする誘因は弱く、自由貿易実現を主張する利益集団が形成されにくいことを意味している。

一方、自由貿易から不利益を被る人は比較劣位にある産業に集中しており、その産業には自由貿易に反対するための利益集団を形成する誘因が存在する。日本の TPP 交渉参加をめぐる議論で農協が強く抵抗することに典型的に表れているように、比較劣位にある産業が自由化に抵抗しようとするのは、合理的帰結である。<sup>(4)</sup>

これは、政治的に見れば、国民全体の厚生を増大させようとする政策を推進する政治活動が積極的に展開されない一方で、それを阻害しようとする活動が活発に展開されることを意味している。この点で、自由貿易は環境保護と似た争点上の特徴を有しているともいえる。だが、自由貿易と環境保護をめぐる政治過程には、大きく異なる点がある。それは、人々の政治活動は、実際に享受する利益によって動かされるのではなく、認識に基づいて動かされるという面に由来する。

この点を考える上で示唆的なのが、ジェームズ・Q・ウィルソンが提示する政策類型論である。表 1-1 に見られるようにウィルソンは、認

知された費用と認知された便益がそれぞれ分散しているか集中しているかによって分類を行い、その政策をめぐって行われる政治を多数派の政治、政治的企業家の政治、顧客政治、利益集団政治と四つに類型化している。ここで重要なのは、ウイルソンが実際の費用や便益ではなく、費用や便益がどう認知されているかによって分類を行っている点である。

ウイルソンの分類から認知という面を除外し、実際の費用と便益が集中しているか分散しているかに基づいて表一二のような分類を行うとすれば、自由貿易は環境問題と並んでB、すなわち、便益が広く分散する一方で費用が集中している政策に分類されるだろう。だが、これに認知の側面を加えると、自由貿易と環境問題は全く異なった政策と認識されてしまう。というのは、環境が改善されて空気がきれいになると、その恩恵が全員に行き渡ることとは比較的イメージしやすいのに対して、自由貿易の恩恵が全体に行き渡るといのは具体的にイメージしにくいからである。

ウイルソンの分類では、環境問題は政治的企業家の政治に分類される。ここに分類される政策は、認知された便益が分散しているためにフリー・ライダーが発生しやすく状況改善を提唱する利益集団が形成されにくい一方で、認知された費用が集中しているために反対派が組織されやすいのが特徴である。このような状況下で公共利益を実現するためにウイルソンが注目するのが、政治的企業家と呼ばれる人々である。政治的企業家とは、ただ乗りを誘発しやすい政策領域において、他の人よりも多くの負担を行うことよって利益団体を形成しようとする人である。政治的企業家は多くの場合、単に多くの経済的負担を行うのみならず、人々の組織化を積極的に行う。その際、人々の直接的な利益関心に訴えかける戦術には限界があるため、象徴的なアピール活動がしばしば展開される。環境問題の例でいえば、北極で氷が融けてシロクマが氷に落ちる映像や、早魃で苦しむ人々の画像

を流すことによつて、人々の同情心を掻き立て、政治活動に誘おうとするのである。

これに對して、自由貿易について同様の戦術を採用するのには困難が伴う。象徴的アピールを行おうとしても、自由貿易政策が実現されないことによつて不利益を受ける人の映像や画像を流しても、国民から広く同情を集めることはありそうにない。むしろ、自由貿易という公共利益が実現されることから不利益を受ける既得権益者（例えば安い農作物が流入したことに苦しむ農家の人々）が困る姿の方が国民の同情を買いやすいといえる。また、グローバル化から不利益を被る途上国の人々のイメージは一般に広まっているため、自由貿易は不正義のシンボルになりやすい。<sup>(5)</sup>自由貿易によりもたらされる利益は国民一般に分散しているものの、比較優位を持つ産業の人々に集中的に表れやすい面もあるため、自由貿易を推進する人々は国民の広い利益を実現しようとする人というよりも、自己利益を追求する人と目されやすい。<sup>(6)</sup>すなわち、一般的な認識としては、自由貿易をめぐる政治はウイルソンのいう利益集団政治に分類されることになるのである。

このように、自由貿易をめぐる政治は国民全体に関わる公共利益をめぐる政治というよりは、むしろ、国民とは離れたところで展開される利益集団のぶつかり合いとみなされやすい性格を帯びている。これは、通商政策を考える際に経済学的な利益と損失について考えるだけでなく、世論の認識や利益集団の活動、そして、それを踏まえた上で活動する政治家の活動に注目せねばならないことを示している。通商問題を理解する上で、政治学的な観点が必要な所以である。

## 第二節 アメリカの通商政策の特徴

### 一 政治戦略的考慮

以上を念頭に置いた上で、第二節ではアメリカの通商政策の特徴を明らかにしたい。アメリカの通商政策には、少なくとも二つの大きな特徴がある。

第一は、政策上の目的が単に輸出促進などの経済問題に限られず、様々な政治的考慮に特徴づけられていることである。もちろん、どの国においても通商政策の目的が純粹に輸出促進などの経済問題に限定されることはないであろう。通商問題は経済の問題であると同時に政治の問題でもある。だが、アメリカの場合は、通商政策が広義の政治・外交政策の一環として展開される傾向がとりわけ強い。<sup>(7)</sup>

この特徴は、アメリカのFTAの特徴を検討すれば明らかであろう。<sup>(8)</sup> アメリカで初めてFTA政策を採用したロナルド・レーガン政権は、イスラエル、カナダとのFTAを発効させた。続くジョージ・H・W・ブッシュ政権は北米自由貿易協定(NAFTA)を締結し、ビル・クリントン政権はそれを発効させた。<sup>(9)</sup> また、クリントン政権はヨルダンとFTAを締結し、キューバを除く南北アメリカ三四カ国を対象とする米州自由貿易協定(FTAA)、シンガポール、チリとのFTA交渉を開始した。ジョージ・W・ブッシュ政権は、クリントン政権が開始した交渉を引き継ぐとともに、オーストラリア、アフリカ、中米、東アジア諸国など五八カ国と交渉を開始し、一件のFTAを二六カ国と締結した。レーガン政権以降のFTA交渉の成果をまとめた表二を見ればわかるように、アメリカがFTAを締結した国は経済規模の小さな国も多く、一連のFTAがアメリカの輸出拡大に貢献することのみを目的として締結されたとは言えないことが推測されるであろう。また、TPP加盟国との貿易が



表2 レーガン政権以降のF T A交渉

| 年    | 大統領           | 通商代表  | F T A相手国  | 交渉開始  | 協定締結  | 協定発効   | 貿易促進権限        |
|------|---------------|---|---|---|---|--|---------------|
| 1981 | レーガン I        | ブロック<br>(1981～85年)                          | イスラエル   | 1984年1月   | 1985年4月   | 1985年6月  | 1994年4月<br>失効 |
| 1985 | レーガン II       | ヤイター<br>(1985～89年)                          | カナダ   | 1986年5月   | 1988年1月   | 1989年1月  |               |
| 1989 | G. H. W. ブッシュ | ヒルズ<br>(1989～93年)                           | N A F T A   | 1991年6月   | 1992年12月  | 1994年1月  |               |
| 1993 | クリントン I       | カンター<br>(1993～97年)                          | N A F T A 補完協定  |   | 1993年8月   | 1994年1月  |               |
| 1997 | クリントン II      | バーシェフスキー<br>(1997～2001年)                    | F T A A<br>ヨルダン<br>シンガポール<br>チリ   | 1998年4月<br>2000年6月<br>2000年12月<br>2003年6月   | (2005年11月<br>中断)<br>2001年12月<br>2003年5月<br>2004年1月  | 2001年12月<br>2004年1月<br>2004年1月   |               |
| 2001 | G. W. ブッシュ I  | ゼーリック<br>(2001～05年)                         | 豪州<br>モロッコ<br>CAFTA-DR<br>エルサルバドル<br>ホンジュラス<br>ニカラグア<br>グアテマラ<br>ドミニカ共和国<br>コスタリカ<br>南部アフリカ<br>パーレーン<br>パナマ<br>ペルー<br>コロンビア<br>タイ | 2003年1月<br>2003年1月<br>2003年1月<br>2003年6月<br>2004年1月<br>2004年4月<br>2004年5月<br>2004年5月<br>2004年6月 | 2004年5月<br>2004年6月<br>2004年8月<br>(2006年4月<br>中止)<br>2004年9月<br>2007年6月<br>2006年4月<br>2009年2月<br>2006年11月<br>(2006年9月<br>中止) | 2005年1月<br>2006年1月<br>(各国別に<br>発効)<br>2006年3月<br>2006年4月<br>2006年4月<br>2006年7月<br>2007年3月<br>2009年1月<br>2006年8月<br>*<br>2009年2月<br>2012年3月 | 2002年8月<br>復活 |
| 2005 | G. W. ブッシュ II | ポートマン<br>(2005～06年)<br>シュワブ<br>(2006～09年1月) | U A E<br>オマーン<br>マレーシア<br>韓国  | 2005年3月<br>2005年3月<br>2006年3月<br>2006年6月  | (2007年初期<br>中止)<br>2006年1月<br>(2008年中断)<br>2007年6月  | 2009年1月<br>2012年3月   | 2007年7月<br>失効 |
| 2009 | オバマ           | アルガイエ(代行)<br>カーク<br>(2009年3月～)              | T P P   | 2010年12月  |   |  |               |

(注) 大統領名の後の I、II は 1 期、2 期。通商代表のカッコは在任期間。\* は F T A 実施法案が可決され、協定は批准されたが未発効のもの。CAFTA-DR: The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement。ペルー、パナマ、コロンビアとの協定は F T A ではなく、Trade Promotion Agreement が正式名称。

(出典) 滝井光夫「米国の F T A 戦略」山澤逸平／馬田啓一／国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本—F T A 戦略と T P P』(勁草書房、2012年)、156頁の情報アップデートした。

アメリカの環太平洋地域の貿易に占める割合も一七%に過ぎず、世界貿易全体に占める比率も六%に過ぎないのである。<sup>(10)</sup>

なお、アメリカでは合衆国憲法第一条第八節の規定上、通商に関する権限は連邦議会に与えられている。ただし、実際の通商交渉を実施するのは大統領をはじめとする行政府である。そこで、連邦議会は大統領に対して通商交渉に関する権限を授与する法律を制定するが、例えば二〇〇二年に制定された貿易促進権限(TPA)には交渉対象国の選定に関する規定は設けられていない。政府がどのような観点からFTAを締結しているかについては、二〇〇四年一月に発表された政府説明責任局(GAO)<sup>(11)</sup>のレポートが有益な情報を提供している。

同レポートによれば、通商に関して中心的な役割を果たしているアメリカ通商代表部(USTR)は二〇〇二年に四つのFTA交渉対象国を選定した際には一三の要因を考慮していたが、その後のアメリカ政府のFTA交渉対象国の選定基準は六つに収斂している。すなわち、一、対象国にFTAを締結する準備が整っているか、二、経済的、あるいは通商上の利益が見込めるか、三、広範な通商自由化戦略に寄与するか、四、アメリカの国益に合致するか、五、アメリカ議会、産業界の支持が得られるか、六、アメリカ政府の資源の枠内に収まるかの六つである。ただし、それらの基準を機械的にあてはめるといっても、大統領の通商戦略や地域上の特性も考慮されるし、定期的に議会や民間セクターから表出される見解も踏まえて考慮されていると指摘されている。なお、二〇〇二年まではFTA交渉対象国を選定する構成員は限られていたが、二〇〇三年五月には国家安全保障局(NSC)が評価に関わる集団を拡大し、対象国選定過程についてのガイドラインを設けている。<sup>(12)</sup>

また、アメリカのFTAは、締結相手国の経済改革を実現するとともに、その民主化を支援することがアメリカの国益に適うという考え方にも基づいている。<sup>(13)</sup> NAFTAを例にとれば、メキシコは債務危機と原油価格急落

を受けて急進政権が生まれる危険性もある状況にあったが、親米の立場を示すサリナス大統領は、経済改革と民主化の促進を提唱すると共に、アメリカにFTTAを提案した。アメリカは、この親米政権を支援し、経済改革と民主化を進展させることがアメリカの利益に適うと判断し、FTTAを締結したのだった。

また、W・ブッシュ政権は米州、ASEAN、中東など、地域貿易イニシアティブをFTTA交渉の出発点とした。例えば、二〇〇三年五月にブッシュは、将来的に中東・北アフリカ一八カ国から成る中東自由貿易地域(MEFTA)の創設を目標とする中東地域イニシアティブを発表した。これは、アメリカが地域内の国々と個別に貿易投資枠組み協定(TIFA)やFTTAを締結することで地域全体の自由化を促進しようとする目的を持っていた。これも純粹な経済的意図に基づく構想というよりは、FTTAを通して穏健なアラブ諸国の経済開発を進め、イスラエル支援を強化するなど、アメリカの外交、安全保障上の戦略的考慮が優先されたものとなっている。

現在のオバマ政権はFTTAをアメリカの輸出を拡大するために活用する立場を採っている。とはいえ、国際比較の観点からすると、アメリカの通商政策が単なる輸出促進策の枠を超えた戦略的位置づけを与えられているのは明らかである<sup>(14)</sup>。

## 二 グローバルな通商ルールの確立

第二の特徴は、グローバルな通商ルールの確立するための手段としてFTTAなどの通商政策を位置付けていることである。

一般論として言えば、FTTAは締結域内での自由化を目指すために、世界貿易機関(WTO)の最恵国待遇ベースの自由化と異なり、域外を差別する。それ故、理論的にはFTTAの採用は通商ルートをグローバルに確立す

るといふ政策目的に反する面がある。その一方で、FTAの締結は他国の参加を促したり他のFTA結成を誘うため、政策拡散、競争的自由化と呼ばれる力学が働く面もある<sup>(15)</sup>。アメリカのFTA戦略に特徴的なのは、FTAをより高度な自由化の実現に向けた手段と位置づけようとする方針が極めて強いことである。

併せて重要なのは、アメリカは単に財やサービスの貿易の自由化を図るだけではなく、経済関係全般を律する包括的な法的枠組みを構築しようとする意志を持っていることである。具体的には、投資、政府調達、知的財産権の保護、越境サービス取引、金融サービス、電気通信、労働者の最低賃金の確立など、様々な面の水準を向上させようとしている<sup>(16)</sup>。アメリカのFTAにどのような項目が条文化されているかについては、各FTAのテキストに基づいて表三のように滝井光夫氏が整理しているが、極めて広範な問題を対象にしていることがわかるであろう。中でも、労働や環境問題については民主党の関心が強く<sup>(17)</sup>、クリントン政権期には共和党のジョージ・H・W・ブッシュ政権が締結したNAFTAに両問題に関する補完協定を追加している。また、オバマ政権もパナマ政府に労働法の整備を求めたり、「コロンビアにおける労働者の権利保護に関する行動計画」をアメリカとコロンビア政府の間で調印するなど、相手国の労働条件の整備をFTA調印の条件として、その実現にまで関与している。

また、アメリカ政府は知的財産権の保護にとりわけ力点を置いている。途上国が反対する中でアメリカのインシアティブに基づき知的財産権の貿易関連の側面に関する協定(TRIPS)がWTOに設けられたが<sup>(18)</sup>、それが発効した一九九五年一月以降に締結されたFTAには、TRIPS以上の保護規定を設けたり罰則が強化されるなどしている。中でも、米韓FTAでは知的財産権についてとりわけ厳しく規定されている<sup>(19)</sup>。FTAの中でも、米韓FTAは医薬品・医療機器の章が唯一設けられているなど、特別な位置づけが与えられている。近年のTP

表3 アメリカのFTAの条文構成

| (章の順番と名称)   | 韓国 | オマーン | コロンビア | ペルー | パナマ | パレレーン | CAFTA-DR | モロッコ | 豪州 | チリ | シンガポール | ヨルダン | NAFTA | イスラエル |
|-------------|----|------|-------|-----|-----|-------|----------|------|----|----|--------|------|-------|-------|
| 1 冒頭規定      | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 2 物品の市場アクセス | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 3 農業        | ○  |      |       |     |     |       |          | ○    | ○  |    | ○      |      |       | ○     |
| 4 繊維・繊維製品   | ○  | ○    | ○     | ○   |     | ○     |          | ○    | ○  |    | ○      |      | ○     |       |
| 5 医薬品・医薬機器  | ○  |      |       |     |     |       |          |      |    |    |        |      |       |       |
| 6 原産地規則     | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 7 通関・貿易円滑化  | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     |       |
| 8 衛生植物検疫    | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        |      | ○  | ○  | ○      |      | ○     | ○     |
| 9 貿易の技術的障害  | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      |      | ○     |       |
| 10 貿易救済     | ○  | S    | ○     | ○   | ○   | S     | ○        | S    | S  | ○  | S      | S    | ○     | ○     |
| 11 投資       | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   |       | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      |      | ○     |       |
| 12 越境サービス取引 | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 13 金融サービス   | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      |      | ○     | ○     |
| 14 商用者の一時入国 |    |      |       |     |     |       |          |      | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     |       |
| 15 電気通信     | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      |      | ○     |       |
| 16 電子商取引    | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    |       |       |
| 17 競争関連事項   | ○  |      | ○     | ○   |     |       |          |      | ○  | ○  | ○      |      | ○     |       |
| 18 政府調達     | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 19 知的財産権    | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 20 労働       | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | △     |       |
| 21 環境       | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | △     |       |
| 22 透明性      | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      |      |       |       |
| 23 紛争解決     | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     | ○     |
| 24 例外       | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     |       |
| 25 最終規定     | ○  | ○    | ○     | ○   | ○   | ○     | ○        | ○    | ○  | ○  | ○      | ○    | ○     |       |
| (章の数)       | 24 | 22   | 23    | 23  | 22  | 21    | 22       | 22   | 23 | 24 | 23     | 19   | 22    | 22    |

(注) ○は章建てされていること。△は本協定外の補完協定で規定されていることを示す。農業と繊維・繊維製品に○のない国は章建てはないが関連規定が物品の市場アクセスに含まれている。貿易救済欄のSは章の名称がセーフガードとなっていることを示す。国は右から協定締結時点順。章の順番は米韓協定に従い商用者の一時入国を加えた。

(出典) 滝井「米国のFTA戦略」、160頁。

P交渉に際しても、この米韓FTA交渉の内容を前提にすることをアメリカは主張している。

表三から推測できるように、アメリカのFTAは、相手国の経済状況や経済規模にかかわらず、画一的なルールを盛り込むようになっている。日本におけるTPPに関する議論の中で、TPPは経済規模の小さな国が多く、締結しても経済的な利点が少ないことを強調するものが見受けられるが、通商政策の有効性について検討する上では、短期的な貿易量の増減のみに注目するのではなく、通商についての長期的なルールの枠組みを制定することの重要性に目を向ける必要がある。

また、TPPをめぐる議論の中で、日本は自国にとって好ましいルールが締結されるのが明らかになった時点でTPPに参加すべきだとの議論も見受けられる。だが、一般論としていえば、その貿易の枠組みが今後拡大していった影響力を増大させる、あるいは、そこで定められたルールがより広範に影響力を有するようになる予想される場合は、早い段階からルール策定に関与するのが合理的であろう。<sup>(21)</sup>

### 三 アメリカの通商政策の現状と政治過程

アメリカは今日では自由貿易推進を前面に掲げており、品目ベースの自由化率も九五%と極めて高い（日本の場合は八六〜八七%にとどまっている）。アメリカのFTAは自由化の例外品目が少ないのが特徴である。ただし、オーストラリアとのFTAではアメリカの砂糖や乳製品が、また韓国とのFTAでは韓国の米が自由化の対象から除外されるなど、センシティブ品目が認められていないわけではない。<sup>(22)</sup>

また、実際の政治アクターも自由貿易推進で一致して行動しているわけではない。<sup>(23)</sup> 例えば、オバマ政権期に定められた米国再生再投資法（ARRA）には、ARRAの資金で実施される公共事業や公的建造物の建築等に用

いられる鉄鋼及び一般製品についてアメリカ製品の使用を義務付けるバイ・アメリカン条項や、連邦政府からの支援を受けた金融機関に対してアメリカ人の雇用を優先するよう義務付けるハイアー・アメリカン条項が含まれている。政治家は、保護主義的措置を求める圧力を無視するのは極めて難しいのである。<sup>24</sup>米韓FTAが締結されてから発効するまでに数年を要したことを想起すれば、アメリカの立場も単純でないことは明らかである。

利益集団に着目すると、アメリカの産業界の利益関心自体がそもそも一枚岩ではない。一方、労働勢力や消費者関連団体などのNGOは、アメリカの通商政策を多国籍企業の利益関心を重視した、正義に反するものだと主張することが多い。民主、共和両党ともにそれらの相反する利益関心に目を向けねばならない状況にある。一般論としては、共和党が産業界の要求を、民主党が労働勢力や消費者団体の要求を無視するのは困難である。

そこで、共和党のW・ブッシュが大統領を務め、連邦議会の多数派を民主党が占める分割政府の状況にあった二〇〇七年に、今後のFTAに盛り込む内容に関する両党間合意が文書化された。<sup>25</sup>この同意文書では、労働、環境、知的財産権、投資、政府調達、港湾セキュリティが扱われているが、例えば、知的財産権について、途上国がイノベーションの育成と生命を救う医薬品に対するアクセスとの間でバランスをとることを目的とすると記載されているように、途上国の立場を重視するNGOや民主党の意向を一定程度反映したものとなっている。産業界がこの合意文書に不満を持っているのは明らかであるし、他方の労働勢力や消費者団体もこの合意が順守されるかについて疑念を抱いている。オバマ政権がこの合意文書に基づく通商政策を採用することはおそらく間違いないものの、二〇一二年の大統領選挙で共和党政権が誕生することになると、この合意が覆される可能性もあるだろう。

### 第三節 オバマ政権の通商政策

#### 一 概観<sup>(26)</sup>

二〇一二年の大統領選挙に際して、共和党の大統領候補となったミット・ロムニーは、共和党のW・ブッシュ政権が積極的にFTAを推進したのに対して、民主党のオバマ政権は全く通商政策を進展させていないと批判している。しかし、実際にはオバマ政権の下で、W・ブッシュ政権期に締結されたコロンビア、韓国、パナマとのFTAの発効に向けた取り組みがなされ、コロンビア、韓国とのFTAが発効している<sup>(27)</sup>。

一般論として述べれば、共和党と比べて民主党内には労働や環境問題に大きな関心を持つ議員が多く、共和党政権が締結した協定に修正を加えることがまず目指される。これは、H・W・ブッシュ政権が締結したNAFTAにクリントン政権が労働と環境に関する補完協定を加えたのと同様である。実際にオバマ政権下でも、パナマ及びコロンビアの労働問題について、先述の通り両国内の労働法整備などが実現された。パナマとのFTAについては、二〇一一年一〇月一二日に議会を通過し、オバマも承認したが、若干の手続きが残っており発効には至っていない<sup>(28)</sup>。コロンビアとのFTAは二〇一二年三月一五日に発効した<sup>(29)</sup>。韓国とのFTAについては、自動車部分の修正交渉が開始され、米韓両国は乗用車の関税撤廃の時期を遅らせるとともに、アメリカ側が韓国車に対して特別セーフガードを導入すること、韓国側がアメリカ車に対する安全基準や排ガス基準などの非関税障壁を緩和すること等が合意され、二〇一二年三月一五日に発効している<sup>(30)</sup>。

また、オバマ大統領は二〇〇九年一二月に新たなFTA交渉としてTPPへの参加交渉を行うと発表し、二〇一〇年三月から関係国との交渉に入っている。TPPは、シンガポール、チリ、ニュージーランド、ブルネイの



四カ国（P4）が調印した投資・サーヴィスに関する協定であり、アメリカが初めて関心を表明したのはW・ブッシュ政権の末期だった。このTPP交渉に関しては、達成されればいくつかの点で記念碑的なFTAになると考えられる。この点について、次のセクションで検討することにした。

## 二 TPPとオバマ政権の通商政策の特徴

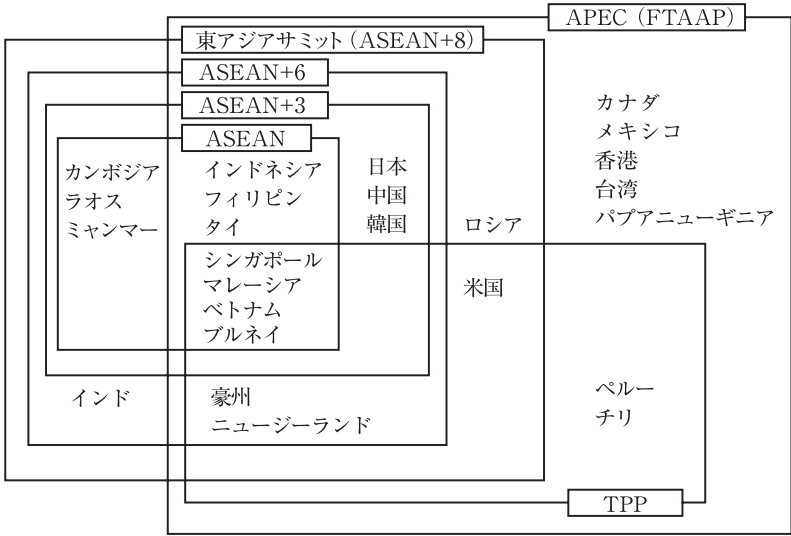
### （一）アジア太平洋地域経済圏におけるアメリカの位置付け

TPPは、従来のFTAを超える高度な内容を備えているとしばしば指摘されている。単に、知的財産権や競争政策、労働、環境など、アメリカが締結してきたFTAの全ての構成要素を含めているのに留まらず、サプライチェーン開発、中小企業の貿易促進、規則の統一性、開発の促進といった横断的課題を協議対象としている点で特筆に値するといえるだろう。

それに加えて、オバマ政権による通商政策の特徴を理解する上では、三つの点に着目する必要がある。

第一は、アジアでのアメリカ抜きを経済圏の成立を阻止しようとする意図が強まっていることである。<sup>31</sup>近年の世界経済の牽引役は中国をはじめとする東アジア諸国だと指摘されることが多い。二一世紀に入ってから、ASEANと日中韓の間で二国間FTAのネットワーク網が拡大しているが、新しい経済圏の在り方として、中国はASEAN+3（日中韓）から成るEFTAの構想を、日本はASEAN+6（日中韓+インド、オーストラリア、ニュージーランド）から成るCEPEAの構想をそれぞれ提示している。これらの枠組みが強まれば、成長が期待されるアジア市場からアメリカが締め出されるのではないかとの懸念が抱かれるようになってきているのである。

図1 アジア太平洋地域における重層的経済連携



(出典) 馬田啓一「TPPと東アジア経済統合—米中の角逐と日本の役割」『国際貿易と投資』No87 (2012年春)、7頁。

これらの動きに、W・ブッシュ政権は、二国間FTAと広域FTAを重層的に締結することで対応しようとした。まず、二〇〇二年にASEANイニシアティブ(EAI)を打ち出し、アメリカとASEANのFTA締結を目指して、ASEANの中で条件の整った国から順次二国間FTA交渉を始めようとした。その結果、二〇〇四年にシンガポールとのFTAが成立したものの、他のASEAN諸国とのFTAは成立していない。続いてアメリカは、二〇〇七年に米韓FTAを締結している。

また、W・ブッシュ政権はアメリカのアジア太平洋経済圏への関与を強めるため、二〇〇六年のAPEC首脳会合で、APEC加盟国によるFTA締結を目指した広域FTAとして、アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)構想を提唱した<sup>32)</sup>。FTAAPの構想は、アメリカがアジア太平洋国家としてアジア太平洋経済に積極的に関与する姿勢

説  
を示したものである。<sup>(33)</sup>

論

APECは、紛争解決メカニズムに基づいて法的に各国の行動を拘束しようとするWTOとは異なり、緩やかな協議体としてメンバー・エコノミーのコンセンサスを重視し、それぞれの自主的努力を積み重ねることによって、徐々に自由化の水準を向上させていこうとするレジームである。なお、メンバー・エコノミーという表現をするのは、多くの国から国家として承認されていない台湾や、中国の特別行政区である香港が構成員となっていることよって。メンバーの自主性を尊重する傾向はとりわけASEANに顕著であり、アジア方式 (Asian Way) と呼ばれる。

これに対し、FTAAPは法化 (legalization) を重視する傾向が強く、アジア太平洋地域に拘束ベースのFTAを構築することを目指している。とはいえ、全会一致を原則とするAPECでFTAAPを実現するのは政治的に容易でない。そこでオバマ政権は、TPPをFTAAP実現に向けての突破口と位置づけている。TPPを通して、高度で包括的なFTAをAPEC全体に拡大していくことで、アジア太平洋経済圏において主導的な役割を果たし続けようとするのがオバマ政権の目的だといえる。また、短期的には中国がTPPに加入する可能性は極めて低いと考えられるが、投資や知的財産権、政府調達などで問題の多い中国にルールの遵守を迫る狙いもあるだろう。<sup>(34)</sup> 加盟国拡大を目的として協定の水準を下げないのがTPPの方針であり、また、アメリカが他国に加盟を強制しない方針で臨んでいることにも注意する必要があるだろう。

## (二) 経済成長戦略

オバマ政権のTPP戦略の特徴の第二点目は、TPPをアメリカ経済の成長のために、輸出拡大を大きな目的

として掲げている点である。<sup>(35)</sup>先に指摘したように、アメリカのFTA戦略には、民主化支援など、短期的な輸出拡大とは異なる意図が重要な役割を果たしてきた。これに対し、オバマ政権は、アメリカの輸出と雇用拡大をもたらず手段としてTPPを活用する意思を鮮明にしている。

オバマは二〇一〇年の一般教書演説で、五年間で輸出を倍増させ、二〇〇万人の雇用を創出すると宣言した。その実現可能性にはそもそも疑念があるが、二〇一二年の大統領選挙で再選を果たし、同年に実施される連邦議会選挙で民主党が勝利するためには、経済状況を改善させるとともに、失業率を低下させる必要があると考えられた。ただし、ARRAに対する世論の評価が必ずしも高くない中で、財政支出拡大策に政治的支持が集まるとは考えにくい。<sup>(36)</sup>そもそも、連邦議会で多数を占める共和党が財政赤字縮小に向けて支出削減要求を強める中で新たな財政政策を採用できる可能性はゼロに近い。また、共和党が主張するような減税による経済成長という政策も、民主党政権はとることはできないし、その効果も怪しい。近年のアメリカの金利の低さを考えると、金融政策をとり得る余地も小さい。雇用対策への有力な選択肢を欠く中で、政府主導でとりうる数少ない戦略が輸出拡大策なのである。

また、オバマ政権が輸出促進の観点からTPPを推進する背景には、いわゆるグローバル・インバランスの拡大がある。グローバル・インバランスとは、世界全体の経常収支赤字の大半をアメリカ一国が占める一方、経常収支黒字の多くを中国や日本などが占めている状態を指している。表四にあるように、二〇〇四年から二〇〇六年の経常収支赤字は、アメリカが二兆二〇六五億ドルと突出しており、世界の主要黒字国、黒字地域である日本、中東、中国、ドイツ、旧ソ連圏、スイスの黒字額合計が二兆三一九億ドルだったことを考えると、アメリカ一国で世界の経常収支赤字の大半を引き受けていたことがわかる。二〇〇一年から二〇〇七年まで、アメリカの経

表4 主要国・地域の経常収支

(10億ドル)

|        | 1996年  | 2000年  | 2004年  | 2005年  | 2006年  | 2004～06年計 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| アメリカ   | -124.8 | -417.4 | -640.2 | -754.8 | -811.5 | -2,206.5  |
| スペイン   | -1.4   | -23.1  | -54.9  | -83.0  | -108.0 | -245.9    |
| 東ヨーロッパ | -18.5  | -31.8  | -58.6  | -63.2  | -88.9  | -210.7    |
| イギリス   | -10.5  | -37.6  | -35.4  | -53.7  | -88.3  | -177.4    |
| オーストリア | -15.4  | -14.9  | -38.5  | -41.2  | -40.9  | -120.6    |
| 赤字国合計  |        |        |        |        |        | -2,961.1  |
| 日本     | 65.7   | 119.6  | 172.1  | 165.7  | 170.4  | 508.2     |
| 中東     | 15.1   | 72.1   | 99.2   | 189.0  | 212.4  | 500.6     |
| 中国     | 7.2    | 20.5   | 68.7   | 160.8  | 249.9  | 479.4     |
| ドイツ    | -14.0  | -32.6  | 113.0  | 128.4  | 146.4  | 392.8     |
| 旧ソ連    | 5.2    | 48.3   | 62.6   | 87.7   | 99.0   | 249.3     |
| スイス    | 22.0   | 30.7   | 50.4   | 61.4   | 69.8   | 181.6     |
| 黒字国合計  |        |        |        |        |        | 2,311.9   |

(出典) 菅原歩「対外経済関係—世界金融危機はどのように広まったのか」藤木剛康編著『アメリカ政治経済論』（ミネルヴァ書房、2012年）、23頁。

常赤字の五〇～六〇％をアジア太平洋地域が占めていた。<sup>(37)</sup> グローバル・インバランスを縮小させる観点から、アジア太平洋地域への輸出拡大を目指すのは不思議ではないといえよう。<sup>(38)</sup>

### (三) 中国への対応

オバマ政権の通商政策の第三の特徴として、経済的な影響力を高めつつある中国への対応を念頭に置いて展開されていることが指摘できる。オバマ政権が誕生した頃、アメリカと中国が協力して政治、経済、安全保障などのグローバルな課題に取り組み、世界を主導すべきとするG2論が注目を集めた。オバマ政権は当初は中国との協調を重視する方針を採っていたが、徐々に米中の異質性に対する認識が強まり、また選挙をにらんで連邦議会などで対中強硬論が強まる中、オバマ政権も対中政策の変更を迫られた。<sup>(39)</sup>

米中間には人権問題など様々な問題が存在するが、中でも貿易不均衡の問題は大きな位置を占める。二〇一一年のアメリカの貿易収支は前年比一一・六％増の五五八〇億ドルの貿易赤字を示しているが、その中で対中貿易赤字は全体の四割を占める

二九五億ドルとなっている。この貿易不均衡は中国が為替を操作し、割安な人民元を背景にアメリカに輸出攻勢をかけていることによってもたらされているという認識がアメリカ国内では一般的であり、中国に人民元を切り上げるよう要求が強まっている。<sup>(40)</sup>

中国による知的財産権の侵害の問題も重要な意味を持つ。中国では、映画や音楽などの違法コピーや海賊版が広く流通している。二〇一〇年にアップル社が中国のIT企業である唯冠科技をアイパッドの商標権侵害をめぐって提訴した事例に見られるように、アメリカ企業が開発した製品の商標権を主張する中国企業も登場している。また、中国は政府調達において中国で開発された知的財産権を有するIT製品を優先するという自主イノベーションを訴えている。中国もWTO加盟以降、知的財産権関連法規の導入を進めるなどしているが、十分に執行されているとは言えない状態にある。<sup>(41)</sup>

経済問題をめぐる米中対立の根底には、中国の国家資本主義をめぐる問題が存在する。<sup>(42)</sup> イアン・ブレマーが警告するように、国家資本主義の拡大は自由貿易体制を破壊する危険性を秘めている。政府から支援を得ている企業が存在すれば、自由で公正な貿易を維持するのは困難である。とりわけ中国では、数多く存在する国有企業が規制や補助金を通じて優遇されている。いわゆる先進国にも経済発展の初期段階には国有企業が存在したが、それらは徐々に民営化されていった。この点、中国では国营企業が徐々に存在感を増大させ、むしろ民間企業を圧迫するようになっていく。<sup>(43)</sup> 中国のみならず、ロシアや新興国では政府が国有企業に有利な介入を続けているが、この慣行がWTOの原則に反していることは明白であり、アメリカでも批判が強まっている。<sup>(44)</sup>

このような中国の状況に対し、オバマ政権は中国との直接交渉と併せて、G20やAPEC、TPPなどの多国

間の枠組みを通して中国に間接的に影響を及ぼそうとしている。<sup>(45)</sup> 例えばG20では人民元の切り上げが大きな論点となっている。また、オバマ大統領はAPEC首脳会談後の記者会見で、中国の為替政策や知的財産権侵害などを批判している。多くの国有企業を有し、知的財産権や政府調達の問題を抱える中国がハードルの高いTPPに直ちに参加する可能性はないだろうが、TPPが徐々に拡大していつアジア太平洋地域における通商上の基盤となれば、中国も枠組みに参加せざるを得なくなると予想される。TPP加盟国が一定の臨界点(tipping point)に達すれば、非加盟国の立場に留まるコストが上昇するためにTPPに加盟する動機が生まれると考えられるのである。

もともと、新興国・発展途上国の代表として自由貿易に反対する姿勢を示すことも多い中国が早期に関与してTPPが換骨奪胎される事態はアメリカも避けたいと予想される。アメリカとしては、加盟国の少ない早期の段階で高度なルールを作つてしまい、その後徐々にTPPへの加盟国を増大させていくのが合理的だと考えられる。<sup>(46)</sup> また、アメリカ経済を成長させる上で、拡大しつつある中国市場は大きな意味を持つため、アメリカとしては中国と明確に対立するわけにもいかない。その観点からも、TPPなどを通して間接的に中国に変化を迫る戦略には合理性があるといえよう。

### 三 オバマ政権が直面する内政上の課題

#### (一) 貿易調整支援(TAA)プログラム

ただし、オバマ政権の交渉には、いくつかの内政上の制約が存在していたし、今日でもいくつかの制約が残存している。第一に、失職した労働者を財政的に支援する貿易調整支援(TAA)プログラムが二〇一一年二月一

二日で失効したことは、民主党がFTAを承認するのを困難にしていた（ただし、現在では復活している）。

これは、貿易障壁を低減する連邦政府の政策に伴って輸入が急増した結果、影響を被った企業や失業者を支援する制度である。これは、ケネディ大統領が提案した一九六二年通商拡大法によって主として製造業を対象として創設され、一九七四年通商法で確立された。また、二〇〇二年通商法の貿易調整支援改革法により、NAFTAを対象にした支援措置が既存のTAAプログラムに統合され、農畜産品生産者に対する支援も創設された。そして、二〇〇九年のARRAの貿易グローバリゼーション調整支援法(TGAAA)により、連邦及び州、地方政府を含むサービス産業労働者も対象とされるなど、経済危機対策としてTAAの役割が強化された。しかし、当初は二〇一〇年末に期限が切れることになっていたTGAAAの延長法案作成時の手違いにより、TGAAAのみならずTAAが失効してしまった<sup>(47)</sup>。だが、二〇一一年一〇月二二日に貿易調整支援延長法が制定され、TAAは復活を遂げている<sup>(48)</sup>。

## (二) 貿易促進権限(TPA)

次に、貿易促進権限(TPA)の復活に関する前途は不明瞭なまま残っており、オバマ政権の通商政策にとっての大きな制約となる可能性がある。

合衆国憲法上、アメリカでは連邦議会が通商交渉権限を持つが、一九七四年通商法で、関税及び非関税交渉権が議会から大統領に移譲された。これはファスト・トラック権限と呼ばれていたが、二〇〇二年超党派貿易促進権限法によってTPAと名称変更された。通商協定は相手国との微妙な交渉の結果成立するものなので、一部でも修正されると相手国に協定を拒否される可能性がある。そこで、議会は政府に通商交渉の開始および交渉内容



に関する報告と協議を義務付けるものの、政府がその義務を果たした場合、議会は政府の締結した通商協定の実施法案を迅速に審議して賛否の決定は行いが、協定に修正を加えることはできないというのがTPAの趣旨である。なお、FTA実施法案は条約の批准と異なり、上下両院における単純過半数で採決されることになっている。二〇〇七年にW・ブッシュ政権はTPAの延長を求めたが、民主党が多数を占める連邦議会が拒否したため、TPAは二〇〇七年七月一日で失効し、現在も復活していない<sup>49</sup>。

もっとも、TPAの存在意義に疑問を呈し、TPAなしでも協定は修正されず、実施法案審議も迅速に行われるという見通しを示す論者もいる。しかし、TPAが失効して議会による批准が確実に得られるとの確信がない状況では、大統領も議会や産業界の意向に配慮せねばならない度合いが高まる。法律上、大統領は通商交渉に際して、その対象国や交渉内容を逐一連邦議会や利益集団に報告する義務はない。だが、議会での支持を確実にするためには、各種利益団体の要求をできるだけ多く実現する必要がある。そこで、オバマ政権は、通商上の利益関心を持つ様々な利益集団と意見交換をする機会を設けている<sup>50</sup>。アメリカは、大統領などが自由貿易などの高い理想を掲げる一方で、実際の通商交渉では詳細な、そして時に矛盾する要求を提示する傾向があるが、この傾向はTPAが失効する中でさらなる強まるだろう<sup>51</sup>。

TPAがなければ交渉時にアメリカ政府が行いうる妥協の幅は狭まり、交渉はよりタフなものとなる可能性が高いだろう<sup>52</sup>。近年のアメリカでは政党規律が高まっており、大統領の政党と連邦議会の多数派を占める政党が異なる分割政府の状況下では、とりわけこの危険性は高まると予想される。

(三) 世論の動向

近年のアメリカ政治の動向は、この問題をさらに複雑にしている。アメリカの世論は一般的には自由貿易に対する支持が強いと考えられてきたが、ピュー・リサーチ・センターが自由貿易に関する世論の調査を行った一三年間のうち、最新の二〇一〇年一〇月の調査では自由貿易がアメリカにとって良いとする率が三五%とこれまで最低となっている（良くないとする率は四四%である。表五を参照）。なお、支持率は国別に大きく異なり、カナダ、日本、EU、そして、インドやブラジル、メキシコとの貿易はアメリカにとって良いとする人が五〇%を超えているが、韓国と中国については五〇%を下回っている（表六）。

そして、二〇一〇年一〇月の調査では、表七にあるように、自由貿易協定は雇用、賃金、経済成長の点においてアメリカに好ましくない影響をもたらすと考える人は多い。<sup>53</sup> 歴史的には一九世紀に保護貿易により国内経済を成長させていた過去を持つものの、アメリカは近年では自由貿易推進を積極的に掲げ、国民の支持も高いと一般に考えられてきた。しかし、世論の現状は必ずしも自由貿易推進に対して好意的でないことが見て取れる。<sup>54</sup> 従って、大統領が世論の支持を背景に自由貿易協定を推進するという戦略が採りにくいことが理解できるだろう。

(四) 党派対立とティーパーティー

大統領が世論の支持を背景に自由貿易を推進することができないとすれば、議会対策を丁寧に変更していくことが不可欠になる。だが、連邦議会の状況も近年では複雑化しており、議会対策はより困難になっている。

従来は、一般に、労働組合や環境団体などを支持基盤とする民主党が自由貿易とTPPに慎重な姿勢を示す一方で、共和党には自由貿易とTPPを推進する立場の議員が多いと考えられてきた。だが、二〇一一年の世論調

表5 NAFTAやWTOのような自由貿易協定がアメリカにとって…(%)

|          | 良い | 悪い | 分からない |
|----------|----|----|-------|
| 2010年10月 | 35 | 44 | 21    |
| 2009年11月 | 43 | 32 | 25    |
| 2009年4月  | 44 | 35 | 21    |
| 2008年4月  | 35 | 48 | 17    |
| 2007年11月 | 40 | 40 | 20    |
| 2006年12月 | 44 | 35 | 21    |

(出典) “Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China: Fewer See Benefits from Free Trade Agreements,” Pew Research Center for the People & the Press, November 9, 2010.

表6 この国と貿易を増大させることがアメリカにとって…(%)

|      | 良い | 悪い | 分からない |
|------|----|----|-------|
| カナダ  | 76 | 14 | 9     |
| 日本   | 60 | 30 | 10    |
| EU諸国 | 58 | 28 | 14    |
| インド  | 55 | 32 | 12    |
| ブラジル | 53 | 31 | 17    |
| メキシコ | 52 | 37 | 11    |
| 韓国   | 45 | 41 | 14    |
| 中国   | 45 | 46 | 9     |

(出典) “Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China: Fewer See Benefits from Free Trade Agreements,” Pew Research Center for the People & the Press, November 9, 2010.

表7 自由貿易協定は……(%)

|                | 全 体 | 共和党支持者 | 民主党支持者 | 支持政党なし |
|----------------|-----|--------|--------|--------|
| アメリカの雇用について    |     |        |        |        |
| 雇用を創出する        | 8   | 5      | 12     | 6      |
| 雇用が減少する        | 55  | 58     | 47     | 23     |
| 影響はない          | 24  | 24     | 27     | 22     |
| アメリカの賃金について    |     |        |        |        |
| 賃金が上昇する        | 8   | 5      | 11     | 8      |
| 賃金が低下する        | 45  | 45     | 42     | 49     |
| 影響はない          | 34  | 37     | 33     | 35     |
| アメリカ経済への影響について |     |        |        |        |
| 経済を成長させる       | 19  | 17     | 22     | 18     |
| 経済成長を鈍化させる     | 43  | 48     | 34     | 49     |
| 影響なし           | 24  | 22     | 26     | 26     |
| アメリカの物価について    |     |        |        |        |
| 物価を上昇させる       | 31  | 31     | 28     | 33     |
| 物価を低下させる       | 31  | 30     | 31     | 32     |
| 影響なし           | 25  | 26     | 23     | 26     |
| 途上国の人々にとって     |     |        |        |        |
| 良い             | 54  | 55     | 51     | 57     |
| 悪い             | 9   | 7      | 10     | 11     |
| 影響なし           | 23  | 23     | 24     | 21     |

(出典) “Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China: Fewer See Benefits from Free Trade Agreements,” Pew Research Center for the People & the Press, November 9, 2010.

査(表八)の結果を見れば、近年はむしろ民主党支持者の方が自由貿易を支持していて、共和党支持者の間で自由貿易への反発が強まっていることがわかる。<sup>(55)</sup> また、中国との経済・通商政策についても、関係を強化するよりも厳格な対応をとることを主張する割合が共和党支持者の間で高くなっており、この点については、近年大きな存在感を示すようになってきたティーパーティー派の中でとりわけ顕著である。

また、二〇一〇年十一月の調査結果(表九)を見ると、共和党内でもティーパーティー派とそれ以外で、自由貿易がアメリカにもたらす影響についての認識が異なっており、ティーパーティー派の方が自由貿易のもたらす利点について懐疑的なことがわかる。

日本では、共和党はビジネス界の支持を得た、経済的に裕福な人々の政党だというイメージがあるかもしれないが、実際の共和党はそれほど単純ではない。とくに、自ら労働して賃金を稼いでいるが裕福でなく、福祉に依存している人々(とりわけマイノリティの人々)に対して強い反感を持つ保守派白人が共和党支持者の中には多い。彼らは自由貿易から直接的な不利益を受けやすい業界で働いていることも多く、自由貿易を支持するとは限らない。そのような人々は、

表 8

|   | 全 体 | 共和党支持／共和党寄り |          |            | 民主党支持／民主党寄り |
|---|-----|-------------|----------|------------|-------------|
|   |     | 全 体         | ティーパーティー | ティーパーティー以外 |             |
| 自由貿易協定はアメリカにとって…(%)                       |     |             |          |            |             |
| 良い  | 48  | 44          | 43       | 45         | 53          |
| 悪い  | 41  | 45          | 44       | 46         | 38          |
| 分からない                                     | 12  | 11          | 12       | 9          | 10          |
| 中国に対する経済・通商政策について、以下の二つのうちどちらが重要だと考えるか(%) |     |             |          |            |             |
| 厳格な対応をとる                                  | 40  | 51          | 66       | 42         | 32          |
| 関係を強化する                                   | 53  | 44          | 30       | 52         | 61          |
| 分からない                                     | 7   | 6           | 5        | 6          | 6           |

(出典) “Strong on Defense and Israel, Tough on China: Tea Party and Foreign Policy,” Pew Research Center for the People & the Press, October 7, 2011.

ティーパーティー運動の中でも一定の存在感を示している。従って、ティーパーティーの支持を得て勝利した共和党議員の中にはT P Pに反対する者も少なくないと思われる（なお、ティーパーティー運動の中で重要な位置づけが与えられているロン・ポールはIMFやNAFTAなどの「自由貿易協定」に反対する自由貿易推進派であり、ティーパーティー派が一律に自由貿易反対派だというわけではない<sup>(56)</sup>）。一般にティーパーティー系の政治家は妥協を認めない強硬派が多いため、政治過程に大混乱を引き起こす可能性が高い<sup>(57)</sup>。この状況は、経済が低迷して自由貿易がもたらす利点についての疑念が国民の間で強まっている今日、アメリカの通商政策の行方を占う上で重大な意味を持つ可能性があるだろう<sup>(58)</sup>。

このように考えると、政治的な分裂が高まりつつあるアメリカの国内政治情勢は、実はアジア太平洋地域における存在感を増大させようとするアメリカの意図にとって、極めて大きな障害となっていることがわか

表9 自由貿易協定がもたらす影響について(%)

|             | 共和党支持者／共和党寄りの人々で |                    |
|-------------|------------------|--------------------|
|             | ティーパーティーに賛同する    | ティーパーティーに反対する／意見なし |
| アメリカ経済について  |                  |                    |
| 成長をもたらす     | 13               | 22                 |
| 成長を鈍化させる    | 62               | 40                 |
| 影響なし        | 14               | 28                 |
| アメリカの賃金について |                  |                    |
| 増大させる       | 8                | 6                  |
| 減少させる       | 54               | 39                 |
| 影響なし        | 26               | 47                 |
| アメリカの雇用について |                  |                    |
| 創出する        | 5                | 8                  |
| 減少させる       | 67               | 55                 |
| 影響なし        | 17               | 26                 |

(出典) “Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China: Fewer See Benefits from Free Trade Agreements,” Pew Research Center for the People & the Press, November 9, 2010.

るだろう。<sup>59</sup> 通商政策をめぐるアメリカ国内の混乱は、交渉相手としてのアメリカの信頼性を弱めているといわざるを得ない。そして、今後のアメリカの通商交渉が制約される度合は、大統領選挙と連邦議会選挙の結果により変わってくと予想される。これも、単にそれぞれの選挙で民主党と共和党のどちらが勝利するかというのにとどまらず、民主党の中で労働組合などを支持基盤にした議員がどの程度の割合を占めるか、ティーパーティー派の中で自由貿易に消極的な立場を示す議員がどの程度当選するかなどの点も含めて、<sup>60</sup> 選挙結果に注目する必要があるといわねばならない。

むすびにかえて

日本が大幅な経済成長を遂げた一九八〇年代から九〇年代にかけて、日本がアメリカにとって経済的脅威だと考える人、日米関係が良好でないと考える人の割合は高かった。例えばある調査によれば、一九九二年二月に日本を脅威ととらえるアメリカ人は三一%に上っていた。しかし、今日では日本がアメリカにとっての脅威だと考える人は一%に過ぎず、六〇%が日本と通商を拡大するのがよいことだと回答している。<sup>61</sup>

日本では、一部の人々がTPP交渉について、日本がアジアを重視するのか、それとも日米関係を重視するのかという観点から問題提起することがある。先に記したように、近年のアメリカでアメリカ抜きでアジア経済圏の在り方をめぐる議論が展開されていることに対する不満が強まっていることを考えると、アジアとアメリカのどちらをとるかという議論の立て方が甚大な悪影響を及ぼす危険性があることが理解できるだろう。日米安全保障条約の存在を考えれば明らかのように、アメリカは日本にとって重要な同盟国であり、アメリカと良好な関係を保ち続けることは国家の安全保障を考える上でも不可欠である。良好な日米関係は中国をはじめとするアジア

諸国との関係を安定化させるし、日本がアジア諸国と友好的な関係を維持することが、アメリカとの信頼関係を強化する側面もある。二者択一的にどちらかとの関係を強化するのではなく、双方との関係を深化させることが重要な論を待たないだろう。

また、通商政策の観点からも、日本がTPPに加わることは、従来の日本の姿勢と整合性があるように思われる。周知のとおり、日本は従来、投資や知的財産権を含むWTOプラス条項の確立をはじめとする統一的なルール作りを提唱してきた経緯がある。しかし、先進国と途上国の対立が顕在化しやすいWTOの場でルール作りをすることはますます困難になりつつある。TPPで論じられている分野は、環境と労働などを除き、大半が日本がこれまで締結した経済連携協定(EPA)で対象としてきた分野である。WTOにおける交渉が進展が望めない以上、TPPの機会を利用して、アメリカと協調しながら自由貿易についてのルール作りを進めていくことは、日本の方針に合致しているように思われる。アメリカが強調しているような、サプライチェーンの効率化や貿易の円滑化については、日本の産業界にとっても利益になると考えられる。通商政策は安全保障政策のように目立った問題に見えないかもしれないが、中長期的に日米関係を支える基盤ともなるのである。

もちろん、本稿は学術論文であり、政策提言を目的とするものではない。だが、TPPに関する一部の書物が指摘するような、TPPはアメリカの陰謀であるとか、TPPへの参加は日本の国益に資することはないというような議論には、十分な根拠があるとは言えないだろう。

※本稿は一般財団法人アジア太平洋研究所(APIR)の「環太平洋経済協力をめぐる日・米・中の役割」プロジェクトで二〇一二年一〇月二六日に行った同名の報告に若干の加筆と修正を施したものである。プロジェクトにお誘い下さり研究の機会を与えて下さったりサーチ・リーダーの大西裕先生、研究統括の林敏彦先生、大矢根聡先生、三宅康之先生、多湖淳先生をはじめとす

るメンバーやスタッフの皆様に記して感謝させていただきたい。なお、本稿で示された見解の誤りや問題について責任を負うべきは筆者のみであることも、当然のことではあるが念のためお断りしておきたい。

- (1) TPPを批判するハンディな書籍には、中野剛志『TPP亡国論』(集英社新書、二〇一一年)、廣宮孝信『TPPが日本を壊す』(扶桑社新書、二〇一二年)、関岡英之『国家の存亡―平成の開国』が日本を滅ぼす』(PHP新書、二〇一二年)、浜田和幸『恐るべきTPPの正体―アメリカの陰謀を暴く』(角川マーケティング、二〇一一年)、佐藤洋『TPPターゲット―アメリカの「モクロミ」と日本の進むべき道』(新日本出版社、二〇一一年)、別冊宝島『保護政策は正しい! TPPはアメリカの策略だ! 図解でわかるTPPの危険性』(宝島社、二〇一二年)、東谷暁『郵政崩壊とTPP』(文春新書、二〇一二年)などがある。逆に、TPPを推進するハンディな書籍には、渡邊頼純『TPP参加という決断』(ウェッジ、二〇一一年)、松田学『TPP興国論―元財務官僚の「日本が強くなるシナリオ」』(KKロングセラーズ、二〇一二年)、羽場久美子『グローバル時代のアジア地域統合―日米中関係とTPPのゆくえ』(岩波ブックレット、二〇一二年)などがある。

- (2) 通商問題に関する政治学者の研究も積み重ねられているが、中でも大矢根聡『国際レジームと日米の外交構想―WTO・APEC・FTAの転換局面』(有斐閣、二〇一二年)はとりわけ啓発的であり、筆者も多くのことを学ばせていただいた。渡邊頼純『GATT・WTO体制と日本―国際貿易の政治構造(増補版)』(北樹出版、二〇一一年)も興味深い議論を展開している。また、二〇一二年二月一日に東京財団で実施された第四七回 東京財団フォーラム「日米から見るTPPの行方」におけるブルース・ストローク氏と久保文明教授の講演からも大きな示唆を得ている。同フォーラムは以下のサイトで視聴することができる。<<http://www.youtube.com/watch?v=7WLIrwGRUDU>>. last accessed on October 13, 2012.

- (3) 政治学者のジョン・ラギーは、第二次世界大戦後のブレトン・ウッズ体制が、国際的な自由主義的経済秩序と、国内の経済・社会政策の自立性の両立を図る妥協の産物であったと指摘し、それを「埋め込まれた自由主義」と呼んでいる。ラギーは、グローバル化の進展は低賃金労働者にとつての不平等を加速させるため、その埋め込まれた自由主義を溶解させるのではないかと懸念している。Ruggie, John Gerard, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, (New York: Columbia University Press, 1996), chap. 6.

- (4) 戦後日本の経済成長が製造業によって支えられてきたのは紛れもない事実である。TPPに加わることによって比較劣位にある農業が不利益を被るので製造業も我慢しろ、という議論は乱暴に過ぎるように思われる。だが、民主党政権がTPP推



進を決定した際に前原誠司外務大臣(当時)が行った「(GDP)一・五%を守るために九八・五%を犠牲にして良いのか?」というような発言は、比較劣位にある農業従事者に対する世論の同情を集めることになるため、政治的に拙劣だったと思われる。日本では農村地域の投票率が高く、国会でも農村地域が過大代表されていることを考えれば、この発言の政治的インパクトは大きいといわねばならないだろう。

日本の農業の生産性は低く、例えば日本の米の生産性はカリフォルニアの米農家の生産性の四〇%程度だといわれている。その背景には日本の農家は兼業農家で高齢者が多く、農家一戸当たりの農地面積も極めて狭いことが指摘できるだろう(一般に、欧米諸国と比べてアジア諸国の農家当たりのヘクタール数は小さい)。ある試算によれば、仮に日本の農業の生産性をイタリア並みに上昇させれば、日本は農業の輸出国になるとの予測もある。TPP推進派の中には、TPPを機として日本農業の構造改革を目指すべきとする論者がいるが、既に休耕田が多い日本で農地を増やすのは現実的でないので、農地を集約することが必要になるが、その調整は困難だろう。

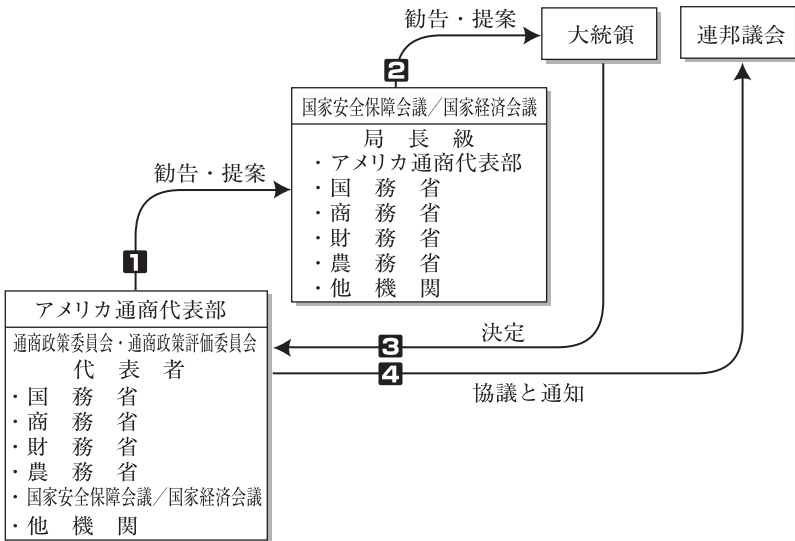
なお、農協がTPPに反対の姿勢を示しているために日本の農家は一枚岩的にTPPに反対しているように映るが、実際には兼業農家が多いため、農家のTPPに対する態度も一枚岩ではない。また、現代の農業は石油で成り立っているともいえ、エネルギー源の確保等も含めた巨視的な観点から議論されねばならないが、日本ではカローリー・ベースの自給率の低さのみに基づいて議論がなされているのが残念な点である(ちなみに、カローリー・ベースの自給率は四〇%と低くなっているが、自給率は、人間が消費する農作物のみならず飼料用穀物のカローリーも含めて計算が行われている。日本では飼料用穀物はほぼ全てが輸入によるものであり、農林水産省の用いている自給率計算式では一〇〇%が国産の飼料でなければ国産の畜産物とは認められない。この点を考えれば、一般国民の口に入る農産品の自給率は実際にはもっと高いことが理解できるであろう)。

日本の農業については、例えば生源寺真一『日本農業の真実』(ちくま新書、二〇一一年)、浅川芳裕『日本は世界五位の農業大国』(講談社+α新書、二〇一〇年)などを参考にした。

- (5) 自由貿易を批判する著作は枚挙に暇がないが、例えば、スーザン・ジョージ(杉村昌昭訳)『WTO徹底批判!』(作品社、二〇〇二年)、エマニュエル・トッド/石崎晴巳編『自由貿易は、民主主義を減ぼす』(藤原書店、二〇一〇年)、エマニュエル・トッド他『自由貿易という幻想—リストとケインズから「保護貿易」を再考する』(藤原書店、二〇一一年)、ジェーン・

- ケルシー（環太平洋経済問題研究会／農林中金総合研究所）『異常な契約—TPPの仮面を剥ぐ』（農文協、二〇一一年）などがある。
- (6) 今日では、新自由主義批判が世界的に広まっており、自由貿易を掲げるアメリカ政府の主張は、多国籍企業を重視して世界的な不正を生み出しているとの批判が多くの論者によってなされている。その評価の是非はさておき、そのような批判が数多くなされているという事実は、一定の政治的インパクトを持つといえるだろう。
- (7) 例えばTPPについて、オバマ政権でNSCの委員を務めていたマシュー・グッドマンは、TPPは外交政策と経済政策の結集点だと述べている。日本の政府高官も同様に、「この交渉は単なる通商交渉ではなく、高レベルの戦略的対話である」とし、「TPPを日米間のグローバル・パートナーシップの新しいシンボルとしたい」と述べている。だが、日米両国を比べると、日本の方が経済的な側面に力点を置いているといえるだろう。Bruce Stokes, "Japan, the Trans-Pacific Partnership, and the United States," *The German Marshall Fund of the United States, paper series, April 2012, p. 2.*
- (8) アメリカのFTA戦略については滝井光夫「米国のFTA戦略」山澤逸平／馬田啓一／国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本—FTA戦略とTPP』（勁草書房、二〇一二年）が巧みにその特徴を整理している。また、以下の論考もアメリカのアジア太平洋地域に対する通商問題を理解する上で示唆的である。ミレヤ・ソリース「米国のアジア太平洋地域統合モデル」吉野孝監修、蟻川靖浩／浦田秀次郎／谷内正太郎／柳井俊二編著『変容するアジアと日米関係』（東洋経済新報社、二〇一二年）。
- (9) 関税及び貿易に関する一般協定（GATT）の下で、多角的な貿易自由化を中心となって推進してきたアメリカが地域主義的なNAFTAを創設したことは、世界的にFTAが急増する契機となった。
- (10) ソリース「米国のアジア太平洋地域統合モデル」、二二頁。
- (11) もともとは会計検査院General Accounting Officeだったが、二〇〇四年に政府説明責任局Government Accountability Officeに改称された。
- (12) 二〇〇二年まで判断基準として用いられてきた要因は、一、連邦議会の助言、二、企業と農業の利益、三、センシティブ品目への影響、四、通商改革を行うための真剣な政治的意思を相手国が有しているか、五、相手国が他の関連する改革を実施する意思があるか、六、WTOや他の通商協定への関与、七、地域統合への貢献、八、市民社会の利益集団による支持、九、

- 安全保障政策・外交政策における協力関係、一〇、アメリカの通商上の利益に不利益をもたらすFTAに対抗すること、一一、世界の各主要地域でFTAを締結すること、一二、先進国と途上国の双方を含むこと、一三、USTRの資源上の制約の範囲内にあることである。なお、大統領はFTA交渉に入る少なくとも九〇日前にはUSTRを通して連邦議会に交渉開始を通知することになっている。交渉対象国の選定過程は、下の図のようになっている。United States General Accounting Office, "International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources," GAO-04-233, January, 2004.
- (13) 滝井「米国のFTA戦略」、一五四、一五七―一五九頁。
- (14) リチャード・ファインバーグ「アジア太平洋における米国の通商に関する取り決め」ヴィニョード・K・アガワル／浦田秀次郎編著（浦田秀次郎／上久保誠人監訳）『FTAの政治経済分析―アジア太平洋地域の二国間貿易主義』（文真堂、二〇一〇年）も参考のこと。
- (15) FTAの拡散や競争については、大矢根『国際レ



(出典) United States General Accounting Office, "International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources," GAO-04-233, January, 2004, p. 15 を基に作成。

- (16) ジームと日米の外交構想」第九章、ミレヤ・ソリス／バーバラ・スターリングス／片田さおり編（片田さおり／浦田秀次郎監訳）『アジア太平洋のFTA競争』（勁草書房、二〇一〇年）。
- (17) この点は、日本が自由貿易を増大させようとする試みを自由貿易協定（FTA）と呼ばず、経済連携協定（EPA）と呼んでいるのと同じ意図に基づくといえよう。この点は、日本とアメリカが積極的に協調することが可能である一方で、中国とは明確に立場を異にする点である。日本のTPPやFTAをめぐる議論では、時に東アジア重視かアメリカとの関係を重視するかという論点が提示されることがある。しかし、通商問題をめぐる交渉は短期的な経済的利益をめぐる協力関係にとどまらず、より広範な規範構築に関する問題を含んでいる点に注意する必要がある。
- (18) 環境や労働の問題は、通商政策の分野では非貿易的関心事項と呼ばれている。
- (19) 知的財産権と国際レジームの関係、とりわけTRIPSの重要性については、大矢根「国際レジームと日米の外交構想」第三章が参考になる。
- (20) 米韓FTAについては、長島忠之／林道郎『韓米FTAを読む』（ジェトロ、二〇〇八年）が詳細に解説をしている。また、この点については、ソリス「米国のアジア太平洋地域統合モデル」、三五—三六頁も参照。
- (21) 新書などの形で一般読者向けに記されたTPPを批判する書籍において、この傾向は顕著である。
- (22) 日本がTPP交渉に参加することを表明した直後にカナダとメキシコもTPP交渉への参加を表明した。だが、日本が交渉参加を未だ認められていないのに対し、カナダとメキシコが交渉参加を認められている。なお、カナダとメキシコが交渉参加を認められる条件として、それまでのTPP交渉で合意が得られた内容について異議を唱えないことが求められたとの報道があるが、その真偽は定かでないようである。もちろん、日本のような経済大国が加盟する際には再交渉の余地が残されていると考えられるが、交渉国が増えるたびに交渉を最初からやり直すはずもない。国際交渉の後発組として加わることは困難が伴うと考えるのが妥当だろう。浅野貴昭「TPPでメキシコとカナダに先を越された日本」東京財団レポート、二〇一二年七月二六日、<http://www.ktd.or.jp/research/project/news.php?id=1001>、last accessed on October 13, 2012.
- 日本ではTPP批判派がTPPは例外措置を一切認めないFTAと説明することがあるが、正確ではない。具体的には、TPP交渉を進める際に、既存のFTAで認められたセンシティブ品目の例外扱いを維持するか、あるいは、全ての品目を交渉対象として一から交渉し直すかが、大きな論点となりうる。この点について、オーストラリア、ニュージーランド、シン

ガポールは参加九カ国が統一的に関税撤廃交渉を行い、その決定を既存の F T A にも適用する方式を主張している。しかし、アメリカは、ヴェトナムやチリの賛同を得つつ、既存の F T A をそのまま残し、F T A を締結していない国とも間で新たな二国間 F T A を積み重ねていく方式を主張している。もちろん、アメリカは T P P が高いレヴェルの自由化を目指していることは間違いないものの、オーストラリアやニュージーランドとの F T A で例外措置が認められているようなセンシティブ品目については例外扱いすることを前提に交渉を行っているのである。これはアメリカ政府も国内的圧力に直面していることの現れである。だが、センシティブ項目保護を求める動きは、自由貿易実現に向けてのアメリカの意欲に疑念を抱かせる結果となっているともいえるだろう。

- (23) 自由貿易をめぐる主張と行動のズレは、世界的にみられる現象である。二〇〇九年四月一日のファイナンシャル・タイムズ紙は「保護貿易と G 20」私がやっているようにではなく、私の言うようにしろ」と題する興味深い論考を掲載している。G 20 の政策当局者は保護主義の危険性を認識して自由貿易推進を主張するものの、現実的には国内の比較劣位にある産業からの政治的圧力を無視することができないのである。なお、ファイナンシャル・タイムズの当該記事は、以下にわかりやすく紹介されている。渡邊頼純「W T O とアジア太平洋における経済統合」山澤逸平／馬田啓一／国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本—F T A 戦略と T P P』(勁草書房、二〇一二年)、一四一—一五頁。

- (24) このような国内政治的制約を克服する上で、拘束力を持つ W T O による措置は重要な意味を持ちうる。ただし、各国の政治アクターは W T O の規定に反しない形での保護主義的措置を取ろうとしており、環境対策を名目にして特定産業に補助金を交付するなどの例がみられる。

- (25) Office of the United States Trade Representative, "Bipartisan Agreement on Trade Policy," May 10, 2007.

- (26) オバマ政権の初期の通商政策については、舟津奈緒子「通商政策—一年目の消極政策から二年目の輸出倍增政策へ」久保文明／東京財団現代アメリカプロジェクト編著『オバマ政治を採点する』(日本評論社、二〇一〇年)が参考になる。

- (27) Crawford, Jamie, "Fact Check: Has Obama 'Not Signed One New Free-Trade Agreement' CNN Election Center, October 9, 2012, <<http://edition.cnn.com/2012/10/08/politics/fact-check-romney-trade/>>, last accessed on October 13, 2012.

- (28) <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa>>, last accessed on October 13, 2012.

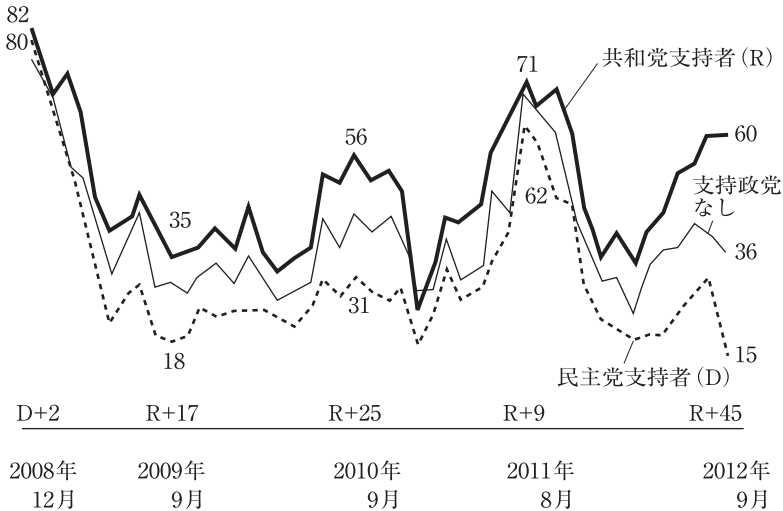
- (29) <<http://www.ustr.gov/uscolombiatpa>>, last accessed on October 13, 2012.

- (30) <http://www.usstr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>, last accessed on October 13, 2012.
- (31) この点については、例えば馬田「米国のTPP戦略と日本の対応」四・六頁。より広く、アジア・太平洋地域レジームについて理解するためには、大矢根「国際レジームと日米の外交構想」が有益である。
- (32) APECは「開かれた地域主義」を基本理念としているため、世界の全ての国々を平等に扱ふ、無差別な自由化を追求する上では有益な場となっている。APECでの貿易自由化は、関税及び貿易に関する一般協定(GATT)、WTOの基本理念である最恵国待遇とも整合的である。APECについては、菊池努「アジア太平洋の重層的な地域制度とAPEC」渡邊昭夫編著『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』(千倉書房、二〇一〇年)、菊池努『APEC—アジア太平洋新秩序の模索』(日本国際問題研究所、一九九五年)などを参照。
- (33) FTAAはアメリカのFTA戦略の一環ではあるが、単なるFTAの拡張ではない。近年、アジア太平洋地域においては相互に異なる規定を持つ多様なFTAが存在しているため、貿易ルールが錯綜するスバゲティ・ボール現象(あるいはスードル・ボール現象)と呼ばれる複雑な事態が発生しているからである。各国がFTA競争を進めた帰結として多種多様なFTAが成立した結果、かえって企業がFTAを利用するのが難しくなり、貿易が阻害されている。この状態を打破するためには貿易ルールの標準化が必要であり、FTAAはその点においても重要な役割を果たすことが期待されているのである。アジア太平洋地域において複数の広域FTA構想が競合している点については、大矢根「国際レジームと日米の外交構想」第一章。
- (34) 馬田啓一「米国のTPP戦略と日本の対応」。なお、アメリカの動きを受けて中国の戦略も変化してきている。中国は従来日本が提唱するASEAN+6の構想に否定的だったが、近年柔軟な態度を示すようになってきたのである。オバマ政権は当初中国を責任ある利害共有者と位置づけ、米中が協調して世界を主導するというG2論を提唱していたが、実際にはアメリカと中国による陣取り合戦の様相を呈しているといえよう。馬田「TPPと東アジア経済統合 米中の角逐と日本の役割」。
- (35) Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, "Increasing U.S. Exports, Creating American Jobs: Engagement with the Trans-Pacific Partnership," November 13, 2009, <http://www.usstr.gov/about-us/press-office/blog/2009/november/increasing-us-exports-creating-american-jobs-engagement-tra>, last accessed on October 13, 2012.

オバマ政権はこれまで景気対策や医療保険制度改革など多くの業績を上げてきた。だが、民主党と共和党の党派対立が激化し、国民の世論が二分化している中で、業績をあげればあげるほど支持率が低下するというジレンマに直面している。細野豊樹「世論からの評価―業績をあげるほど支持率が低下するジレンマ」久保文明・東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編著『オバマ政治を採点する』（日本評論社、二〇一〇年）。民主・共和両党の支持者がそもそもアメリカ経済について悪いニュースをどの程度聞いているかの時系列的な変化は以下の図のようになっており、興味深い。これは、民主党支持者と共和党支持者が全く異なったニュース・メディアを視聴していることを示している可能性がある。それと同時に、世論についての研究が示すように、人々は事実を見てから判断するよりも、判断してから見る傾向があるとするならば、これは民主党支持者と共和党支持者で経済に対する認識に大きな違いがあることを示している可能性もある。

菅原歩「対外経済関係―世界金融危機はどのように広まったのか」藤木剛康編著『アメリカ政治経済論』（ミネルヴァ書房、二〇一二年）、二二―二五

図：経済について悪いニュースを聞いていると回答した人の割合(%)



(出典) Pew Research Center for the People & the Press, “Record Partisan Gap in Views of Economic News: Democrats Far Less Negative than a Month Ago,” September 11, 2012, p. 3.

頁。

(38)

アメリカが世界の国際収支経常赤字を引き受け、アジアを中心とする諸地域が国際経常黒字を確保するという近年の世界経済の構造を、マイケル・ドゥリーらは新ブレトンウッズ体制 (revised Bretton Woods System) と呼んでいる。一九四四年から一九七一年まで続いたブレトンウッズ体制の下では、金一オンス＝三五ドルの固定相場場で、ドルを基軸通貨として西ヨーロッパや日本が成長を遂げた(基軸通貨とは、世界各国で共通の価値基準として広く認められる通貨のことであり、貿易決済や金融取引などで用いられるだけでなく、各国政府の外貨準備にも用いられる)。ドゥリーらによれば、ブレトンウッズ体制の下でアメリカの輸入が周辺諸国の成長を支えたのと同様に、今日のアジアの成長もアメリカの輸入によって支えられている。アジア各国は対米輸出による経済成長を目指す観点から、自国の為替レートがドル安で安定するように為替介入を行い、結果的に貿易黒字を確保する。そして、アジア各国の中央銀行は、対米貿易黒字で得たドルを用いてアメリカ国債を購入し、それを外貨準備として保有している。かくして、アジアは対米輸出による経済成長を享受できる一方、アメリカは安いアジア製品を消費できるのに加えて、国債が売れることから財政赤字への資金供給を受けることができるという、共に利益を得るような国際的経済構造が出来上がっているといえるのである。Dooly, Michael P, David Folkerts-Landau & Peter Garber, "An Essay on the Revised Bretton Woods System," *NBER Working Paper*, 9771 (2003), <<http://www.nber.org/papers/w9971.pdf>>.

なお、輸出促進策としては、通商政策に加えて、為替レート政策が考えられる。オバマ政権の為替レート政策は、一、ドル安の容認と、二、中国に対する人民元改革要求の二つをあげることができる。このうち、ドル安の容認策は、基軸国としてのアメリカの地位を危うくする側面を持っている。ドル安は基軸通貨としてのドルの価値を下げることになるため、ドルを外貨準備のために所有している各国の中央銀行にとっては好ましくないからである。菅原歩「対外経済政策―世界金融危機にどのように対応したのか」藤木剛康編著『アメリカ政治経済論』(ミネルヴァ書房、二〇一二年)。

なお、近年では、基軸通貨を発行する国が経常収支赤字を一定期間持続させることができるという基軸通貨特権に対する批判も強まっている。基軸通貨国は外国への支払いを自国通貨で行うことができるため、回転機でドルをするだけで外国の財を購入することができる」と批判されるようになってきているのである。アメリカの通貨戦略については、バリー・アイケングリーン(小浜裕久監訳)『とてつもない特権―君臨する基軸通貨ドルの不安』(勁草書房、二〇一二年)が国際通貨制度の歴



- 史を踏まえて興味深い議論を提起している。
- (39) 米中関係については渡部恒雄『二〇二五年米中逆転―歴史が教える米中関係の真実』（P H P 研究所、二〇一一年）、伊藤剛「米中関係―『理念』と『妥協』の二国間関係―五十嵐武編著『アメリカ外交と二世紀の世界』（昭和堂、二〇〇六年）なども参照。
- (40) 馬田啓一「オバマ政権の対中通商政策―激化する米中摩擦の真相」『国際貿易と投資』八八巻（二〇一二年夏）、四五―五〇頁。
- (41) 馬田「オバマ政権の対中通商政策」五五―五七頁。また、渡辺惣樹『TPP 知財戦争の始まり』（草思社、二〇一二年）もこの点を強調している。
- (42) 国家資本主義の問題は中国に留まらず、シンガポール、ヴェトナム、マレーシア、ブルネイなど、国営企業が大きな存在感を示す国々との関係でも問題になっている。郵政民営化の問題を抱える日本も、同様の問題を抱えているといえるだろう。自由市場と国家資本主義の相克については、イアン・ブレマー（有賀裕子訳）『自由市場の終焉―国家資本主義とどう戦うか』（日本経済新聞出版社、二〇一一年）が興味深い議論を展開している。
- (43) 中国は、経済大国となった今日においても発展途上国の代表として振る舞うことが多く、その観点から国有企業が存在を正当化しようとすることもある。
- (44) 馬田啓一「TPPと国家資本主義―米中の攻防」『国際貿易と投資』八九巻（二〇一二年秋）。
- (45) アメリカでもっとも影響力のある雑誌の一つである『ナショナル・ジャーナル』のブルース・ストークスは、日本のTPPへの関与は沖縄の軍事基地をめぐる問題を軽減することに寄与すると述べているが、東アジアにおける中国の影響力増大に対する信頼できるヘッジとなるのがより重要だと論じている。またストークスは、日本が中国も参加するアジアの通商協定を構築することを目指しているのに対し、アメリカは中国の参加を歓迎するとのリップ・サービスは行うものの、高水準のTPPに中国が参加することはないだろうとして、日米間の中国に対する捉え方の違いを指摘している。Stokes, "Japan, the Trans-Pacific Partnership, and the United States," pp. 1-2.
- (46) 中国だけでなく、インドが参加した場合の潜在的な効果も念頭に置かれていると想定できよう。
- (47) 滝井光夫「米国のTPP参加交渉と貿易関連問題」『国際貿易と投資』八四巻（二〇一一年夏）、四―五頁。

- (48) Public Law 112 - 40, Oct. 21, 2011 [H.R. 2832]. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ40/pdf/PLAW-112publ40.pdf>>
- (49) 滝井光夫「大統領の通商交渉権限と連邦議会」『国際貿易と投資』六九巻（二〇〇七年秋）はTPAの内容を詳細に紹介している。
- (50) 中でも最も積極的に意見を表明しているのが、電機、IT、通信、金融、製薬、建設、軍事、農業関係など、アメリカを代表する一〇八の企業や業界団体から成る、TPPのためのアメリカ企業連合（U.S. Business Coalition for TPP）であろう。同連合はTPPについて、二〇一〇年九月に一五の原則から成る要望書を発表した。その要望は、以下の通りである。
- 一、包括的な協定を締結すること。
  - 二、ビジネスに有意義な協定を締結すること。
  - 三、二〇一一年に最終合意に達すること。
  - 四、貿易を簡素化し、競争力を強化する協定とすること。
  - 五、貿易を促進し、生産とサプライチェーンを強化する協定とすること。
  - 六、規制の整合性を高める協定とすること。
  - 七、最高水準の知的財産権保護を備えた協定とすること。
  - 八、投資の出入り両面を促進し、保護する協定とすること。
  - 九、透明性を向上させ、腐敗を減少させる協定とすること。
  - 一〇、開かれており、均等な調達機会を促進する協定とすること。
  - 一一、公正な競争と競争環境を促進する協定とすること。
  - 一二、価格を下げ、消費者の選択肢を広げ、競争を促進する協定とすること。
  - 一三、市場アクセスの後退を禁止する協定とすること。
  - 一四、追加参加国を歓迎し、それらの国が提起する新たな通商・投資課題に対処できる、生きた協定とすること。
  - 一五、法の支配、環境、及び労働者の保護を促進する協定とすること。
- U.S. Business Coalition for TPP, “Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Principles,” September 30, 2010,

- (51) [http://www.usaita.com/pdf\\_files/TPPNegotiationPrinciples.pdf](http://www.usaita.com/pdf_files/TPPNegotiationPrinciples.pdf), last accessed on October 13, 2012.  
TPA が失効している状況下では、通商交渉担当者も、合衆国憲法の規定上通商交渉権限を持つ連邦議会の意向を最大限に尊重せざるを得ない。連邦議会の政治家は、自らの再選を実現する観点から、選挙資金を提供したり、選挙区に存在する利益集団の利益関心を実現させることが必要になる。そもそも、連邦行政部も通商政策の決定過程において、各業界や企業、団体などの利害関係者との意見交換の場を設けている。その結果、US TR の担当者は表出された利益関心を互いに調整することなく、全ての要求事項を交渉のテーブルにあげ、そのうち一つでも多くの事項を実現しようと努めるようになる。アメリカが通商交渉の際に相矛盾する要求を出してくるのには、このような背景があるのである。
- (52) このような問題を考える上で、ロバート・D・パットナムが示した二層ゲームの枠組みは示唆的である。パットナムは、国際合意を結ぶ前提として必要になる国内合意の範囲をウィン・セットと呼んでいるが、TPA がなければウィン・セットが狭まり、国際合意が成立する可能性は低くなるのである。Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3) (1988); Evans, Peter B., Harold Karan Jacobson, & Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, (Berkeley: University of California Press, 1993).
- (53) "Public Support for Increased Trade, Except With South Korea and China: Fewer See Benefits from Free Trade Agreements," Pew Research Center for the People & the Press, November 9, 2010.
- (54) なお、自由貿易や中国に対する見方が世代ごとに異なっている点にも注意が必要である。大まかな傾向としては、世代が新しくなるにつれて自由貿易を良いことと考える割合も、中国と経済関係を強固にすることを支持する割合も高くなっている。ただし、若い世代が以後もその考えを持ち続けるのか、それとも、加齢に伴って認識が変化していくのかはわからない。
- (55) この点については、先に脚注の中で記した、東京財団フォーラムにおける久保文明教授のご報告から示唆を得た。
- (56) ロン・ポールは、本物の自由貿易とは、政府の介入なしに製品が自由に国境を越えて往来することを言うのであるから、政府間協定は本質的に不要だと主張している。完全な自由貿易の実現を主張するポールに言わせれば、WTO や NAFTA は政府管理貿易と呼ばれるべきものであって自由貿易ではないのである。  
ティーパーティーはオバマ政権に対する反発を基にして登場したとの主張が時折みられるが、実際には、財政支出を拡大さ

せたW・ブッシュに不満を感じ、いわば共和党内の改革運動としてティーパーティに関与した人も多い。そのような人々は、ブッシュやマケインに代表される穏健な共和党員を「名ばかりの共和党員」(RINO、Republicans in Name Only)と呼び、強く批判している。ティーパーティは一枚岩ではなく、リバタリアンの立場を採るロン・ポールとランド・ポールの立場を支持する人々もいれば、それに社会保守(と愛国派)の色彩が加わったサラ・ペイリンやミシェル・バックマン的な立場の人々も存在する。ポール派は社会的争点についても自由を優先して大麻や人工妊娠中絶の合法化などを主張する事も多く、中絶反対などモラルを強調するペイリン派とは立場を異にするのである。

また、なお、ティーパーティ運動の興隆が共和党に有利な状況を作り出しているかについては、疑問がある。例えば、二〇一〇年の中間選挙に関しては、経歴が弱く本選挙での勝ち目のないティーパーティ運動の候補が共和党の予備選挙と党員集会で勝利した事が民主党を利することになったと指摘されている。

ティーパーティについては久保文明「東京財団『現代アメリカ』プロジェクト編著『ティーパーティ運動の研究—アメリカ保守主義の変容』(NTT出版、二〇一二年)が、ティーパーティ内の分裂についてはその中に収められた渡辺将人「ティーパーティと分裂要因—ポール派の動向を中心に」が、ティーパーティが選挙や政策にもたらす混乱については細野豊樹「ティーパーティ運動がもたらす統治・公共政策における三つの混乱」がとりわけ参考になる。ロン・ポールの主張については、ロン・ポール(副島隆彦監修、佐藤研一朗訳)『他人のカネで生きているア

|                                      | 全 体 | ミレニアル<br>世代 | X世代 | ベビー<br>ブーマー | 沈黙の世代 | ミレニアル<br>世代と沈黙<br>の世代の差 |
|--------------------------------------|-----|-------------|-----|-------------|-------|-------------------------|
| 中国との経済関係をめぐって以下の二つのうちどちらが重要だと考えるか(%) |     |             |     |             |       |                         |
| 関係を強固にする                             | 53  | 69          | 53  | 47          | 42    | +27                     |
| 厳格な対応をとる                             | 40  | 24          | 41  | 47          | 49    | -25                     |
| 分からない                                | 7   | 7           | 6   | 7           | 10    |                         |
| 自由貿易協定は…(%)                          |     |             |     |             |       |                         |
| 良い                                   | 48  | 63          | 45  | 41          | 41    | +22                     |
| 悪い                                   | 41  | 30          | 43  | 48          | 43    | -13                     |
| 分からない                                | 12  | 7           | 12  | 12          | 16    |                         |

(出典) “The Generation Gap and the 2012 Election,” Section 8: Domestic and Foreign Policy Views, Pew Research Center for the People & the Press, November 3, 2012.

アメリカ人に告ぐ、「リバータリアン政治宣言」(成甲書房、二〇一一年)も参照のこと。

(57) 共和党内には有望な保守派新人候補を発掘しようとする「ヤング・ガンズ」という取り組みが存在するが、ヤング・ガンズは妥協を拒むティーパーティーの候補を巻き込み、大規模歳出削減、増税拒否の流れを作り出そうとしている。その創設者は連邦下院共和党員内総務のエリック・キャンター、共和党幹事長のケヴィン・マッカーシー、並びに、ロムニーとチケットを組んで二〇一二年の大統領選挙で共和党副大統領候補となった、連邦下院予算委員長のポール・ライアンである。ヤング・ガンズに代表する Ryan, Paul, Eric Cantor, & Kevin McCarthy, *Young Guns: A New Generation of Conservative Leaders*, (New York: Threshold Editions, 2010).

(58) 二〇一二年の大統領選挙では、共和党のチケットは、大統領候補がミット・ロムニー、副大統領候補がポール・ライアンとなっている。ロムニーは経済に強く、ライアンは財政規律を重んじる点でこのチケットは経済・財政問題に強いと言われているが、両者ともに外交安全保障の経験を欠いている。安全保障の面では、W・ブッシュ政権を支えたデイック・チェイニー元副大統領や、ジョン・ボルトンらネオコンの人脈がロムニーを支えているといわれているが(もちろん選挙が終われば元々穏健派といわれるロムニーがタカ派とは一線を画す可能性もあるが)、通商政策は選挙上の大きな争点とならないこともあり、そのスタッフは必ずしも目立った存在とはなっていない。Horowitz, Jason, "Romney's Attacks on Obama Foreign Policy Show Neocoms' Dominance," *Washington Post* September 14; Rucker, Philip, "Romney Team Sharpens Attack on Obama's Foreign Policy," *Washington Post* September 14.

共和党大会の際に締結された共和党の綱領ではT P Pの推進が掲げられてはいたものの、仮にこのチケットが大統領選挙で勝利した場合に実施されるであろう通商政策の内容を推測するのは容易でない。なお、二〇一二年六月二五日に、ロムニー陣営のサラ・ポンペイ報道官が、その時点での日本のT P P交渉への参加を支持しない旨表明したと報道されているが、それは大統領選挙と連邦議会選挙を前にして自動車業界や保険業界からの支持を確保するためのコメントだと考えられる。とりわけ、自動車をめぐる問題は日米間の最大の懸案となると予想される。二〇一〇年に、日本からアメリカに輸出された車と軽トラックが一五〇万台なのに対し、アメリカから日本に輸出されたのは一万四〇〇〇台である。このような不均衡は市場経済の下では当然ありうることだが、アメリカの一般国民には不平等に映る可能性は十分にある。現在、自動車に対する関税は日本は〇%なのに対しアメリカは二・五%であり、仮にこの関税が引き下げられると自動車貿易の不均衡はさらに

- 拡大する可能性がある。アメリカはこの不均衡は日本の非関税障壁に起因すると主張する。これに対し、日本は、一九九六年から二〇一一年で日本国内のアメリカの自動車ディーラーが六二〇から一六〇に減少したのに対し、ヨーロッパのディーラーが七五五から一三〇二に増大していること等を根拠として、貿易不均衡は日本ではなくアメリカ側の問題だと主張している。この認識の相違を埋めるのは容易ではないだろう。Stokes, "Japan, the Trans-Pacific Partnership, and the United States," p. 4. ボンベイの発言は、中島健太郎「日本のTPP交渉参加支持せず」『読売新聞』二〇一二年六月二六日。
- (59) ミレヤ・ソリスは、アメリカの試みにとつての最大の障害は、アメリカ自身によつて課されていると主張している。ソリス「米国のアジア太平洋地域統合モデル」、三七頁。
- (60) ティーパーティーに対する世論の支持率は二〇一一年に入つて以降大きく低下しているが、ヤング・ガンズとして二〇一〇年の連邦下院議員選挙で勝利した若手政治家は、二〇一二年の連邦下院議会選挙でもかなりの程度再選を果たすのではないかと予想できる。
- (61) Stokes, "Japan, the Trans-Pacific Partnership, and the United States," p. 4.