

# アメリカの通商政策と自由貿易体制の将来

## —— 覇権安定論の妥当性 ——

藤 木 剛 康

### 【1】はじめに

第2次大戦後の自由貿易体制はアメリカの強力な指導力によって構築された。アメリカは、イギリスの帝国特惠関税制度や西欧諸国の関税同盟を容認しつつも、戦間期における二国間主義的な通商政策を放棄し、自由・無差別・多角主義を理念とする貿易体制の形成をリードした。こうしたアメリカのリーダーシップを理論化した代表的な議論がギルピン（Robert Gilpin）の覇権安定論である。覇権理論によれば、他国を圧倒するパワーを持つ覇権国は開放的な国際経済秩序を志向し、その維持に必要な資源を負担する。しかし、1980年代以降、アメリカはスーパー301条などの強硬な二国間主義やNAFTAなどの地域主義的政策を採用するようになった。日本や西ヨーロッパ諸国の経済的台頭によってアメリカの覇権は相対的に衰退し、自国の国力を秩序形成にではなく、短期的な経済的利益の追求に活用する略奪的覇権国としてふるまう傾向が多くなったとみられるようになった。

しかし、近年においてはWTOドーハ・ラウンドの停滞を背景に、FTAや地域経済統合が貿易自由化の担い手として注目されるようになった。数多くのFTA交渉や地域統合構想が競争的に進められ、地域をまたいだFTA交渉や地域主義同士の連携も実現しており、戦間期のような排他的・閉鎖的な貿易ブロックが復活する可能性は低いとみられている。では、多国間主義が後退し、地域主義や二国間主義が錯綜している今日の貿易体制において、アメリカはどのような国際的役割を果たしているのだろうか。覇権安定論では、覇権国の経済的優位性の喪失とともに覇権も衰退し、自由貿易体制はいくつかの地域に分かれていくとされる。アメリカのFTA政策や地域主義政策は、こうした地域化の流れに棹さすものなのであろうか。

本稿の課題は、今日におけるアメリカの通商政策の覇権性の実像や根拠を理論的に検討することである。その際、覇権の根拠をその物的資源の優位性に求めるギルピンの覇権安定論だけでなく、覇権国の規範や価値観といった非物質的要因に求めるアイケンベリー（G. John Ikenberry）の自由主義的覇権秩序論とラギー（John Gerard Ruggie）の多国間主義論に注目する。これらの議論は、今日の国際秩序をアメリカの覇権的秩序とみる点で共通しているが、覇権の根拠を軍事力や経済力などの物質的・現実主義的要因に求めるのか、規範や価値観などの非物質的・構成主義的要因に求めるのか、という点で好対照をなしている。そこで、本稿では、【2】で、ギルピンの理論を現実主義的覇権安定論、【3】で、アイケンベリーとラギーの議論を構成主義

的覇権安定論として特徴づけて検討する。その上で、【4】において、近年における FTA 競争とその多国間化をめぐる論点を整理し、構成主義的覇権安定論から得られる含意を分析する。

## 【2】現実主義的覇権安定論と冷戦期アメリカの通商政策

まず、ギルピンの現実主義的覇権安定論の概要をまとめよう<sup>1)</sup>。ギルピンによれば、開放的な国際経済秩序の前提は圧倒的な軍事的・経済的・技術的能力を持つ覇権国である。覇権国は開放的な国際経済秩序のルールを決定し、実行する。そして、その利益は覇権国だけではなく諸外国にも及ぶため、覇権国は国際公共財の管理者という役割を担うことになる。現覇権国であるアメリカは、第2次大戦後、最恵国待遇を原則とする開放的な自由貿易体制を構築した。

しかし、覇権国の提供する開放的な国際経済秩序の下で、その利益にフリーライドできる国々は覇権国以上のペースで経済を成長させる。その結果、覇権国は国際経済秩序を維持する能力や意思を喪失し、その地位をより短期的・利己的な方向で活用する略奪的覇権国に変貌する。覇権国の略奪的覇権国化に伴い、経済大国間での経済紛争が頻発し、これらの国々は閉鎖的な二国間主義的政策や地域主義的政策を活発化させ、貿易体制の分断や地域化が進行していく。

以上のような現実主義的覇権安定論の論理は、1990年代までのアメリカの通商政策の展開や、国際経済秩序におけるアメリカの役割について概ねあてはまる。すなわち、戦後のアメリカは、自由・無差別・多角主義を理念とする自由貿易体制の形成に際して指導的役割を果たしたが、1970年代以降の日本や西欧諸国の経済的台頭に伴い、これらの先進国との間で激しい貿易摩擦問題を経験した。1980年代には、スーパー 301 条などの強硬な二国間主義的政策や、カナダおよびメキシコと NAFTA 交渉を開始して地域主義的政策を進めるなど、多角主義を中心としたそれまでの通商政策を大きく転換した<sup>2)</sup>。現実主義的覇権安定論によれば、アメリカの多角主義からの「逸脱」は、覇権国から略奪的覇権国への転換という論理で把握できることになる。

現実主義的覇権安定論については、覇権概念の曖昧さや自由貿易体制の評価をめぐって様々な批判が寄せられている<sup>3)</sup>。しかし、以下では本稿の問題意識に関わって、第一に、アメリカ自身の物質的パワーの衰退と略奪的覇権国への政策転換との関係、第二に、国際制度やルールへの無関心という問題を検討する。

---

1) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981; ロバート・ギルピン (大蔵省世界システム研究会訳) 『世界システムの政治経済学』東洋経済新報社, 1990年。

2) 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波新書, 1997年。

3) 現実主義的覇権安定論に対する主な批判は、覇権概念の曖昧さや、覇権国の恣意的な政策に大きく左右される自由貿易体制を国際公共財と見なすことができるのかどうか、という問題(国際公共財の私的財化)である。以上の点を含め、覇権安定論に関する論点については、坂井昭夫『国際政治経済学とは何か』青木書店, 1998年。

第一に、アメリカの物質的パワーとその政策との関係である。今日におけるアメリカの経済覇権を検討した飯田敬輔の研究によれば、GDPで測ったアメリカの全般的覇権はなだらかに低下しており、貿易分野での覇権については、世界貿易におけるシェアで測るともはや覇権国とは言えないほどに衰退しているとされる<sup>4)</sup>。にもかかわらず、1995年にはWTOが発足し、自由貿易体制はより強化された。覇権の衰退にもかかわらず、国際協力が却って強化されたのはなぜか。この問題こそが現実主義的覇権安定論にとっての最大の難問の一つであろう<sup>5)</sup>。かつて、コヘインは国際政治における制度やルールの役割を強調するリベラリズムの立場から、アメリカの覇権が衰退しても、国家間協力によってGATTなどの既存の国際制度は維持されうると主張した<sup>6)</sup>。しかし、国際関係をゼロサムの関係とみる現実主義の立場では、WTO創設のような国家間協力の強化を説明するのは困難であろう。現実主義的覇権安定論では、覇権国の相対的パワーとその政策とが一義的に結びつけられており、パワーが優位の場合は開放的な政策を、衰退すると保護主義的な政策を採用するということになっている。こうした一義的な前提では、政策の実際の展開を説明できないのではないか。

また、現実主義的覇権安定論によれば、覇権国の衰退によって開放的な自由貿易体制は崩壊し、世界経済の地域化、すなわち閉鎖的な貿易ブロックに分裂するとされる。確かに、近年の多角的自由化交渉は停滞し、二国間主義的あるいは地域主義的な通商政策は世界各地で活発化した。しかし、これらの動きは戦間期とは異なり、排他的・閉鎖的な地域ブロックの形成をめざすものではなく、地域を跨いだFTA交渉や、地域主義相互の連携も同時に進んでいる。アメリカ自身も、自らの属する南北アメリカ地域だけではなく、アジア太平洋や中東、ヨーロッパなどの国々や地域との間で活発にFTA交渉を進めている。こうした錯綜した現状も、現実主義的覇権安定論の枠組みでは説明しづらいのではないか。

第二に、覇権国が主導するとされる開放的な国際経済秩序の性格や変化についての問題である。現実主義的覇権安定論では、多角主義、すなわち二国間での貿易自由化に関する取り決めの利益が第三国に対しても自動的に適用される最恵国待遇こそが開放的な国際経済秩序のメルクマールであるとされる。したがって、貿易自由化の利益が当事国間に限定される二国間主義や地域主義は多角主義からの逸脱であり、覇権国がこうした政策を採用すれば、略奪的覇権国化したものと評価された。しかし、GATTは当初から、多角主義に反する様々な例外を含む緩

4) 飯田敬輔『経済覇権のゆくえ』中公新書、2013年。同書によれば、アメリカの世界における経済規模は第2次大戦直後で56%、最近では25%を下回っているが、第2位の中国の2倍以上の規模である。これに対し、貿易のシェアは最近では11%を下回っている。

5) 例えば、金子讓、吉崎知典、佐藤丙午、岡垣知子「国際政治構造と同盟の変容―脅威の時代からリスクの時代へ」『防衛研究所紀要』7:1、2004年。

6) ロバート・コヘイン（石黒馨、小林誠訳）『覇権後の国際政治経済学』見洋書房、1998年。この点については前述の飯田の研究でも、WTO創設は日米欧の妥協の産物であり、アメリカの覇権の衰退とむしろ整合的であると評価している。そしてこれ以降、国際貿易におけるアメリカの覇権は、中国など新興国に対する米欧の共同覇権に変化したと述べている。飯田前掲書。

やかな合意であり、イギリスの特恵関税制度を温存し<sup>7)</sup>、西ヨーロッパでの関税同盟の形成を容認した<sup>8)</sup>。このようなプラグマティズムにより、GATTは加盟国の逸脱的な行動や「例外的なルール」を認めつつ、加盟国の関税削減や参加国、さらには対象領域の拡大を進めてきた<sup>9)</sup>。こうして、当初は西側先進国のクラブ財としてスタートした自由貿易体制は、メンバーや問題領域を拡大することによって変容し、グローバル・ガバナンス化したという評価もある<sup>10)</sup>。冷戦期におけるGATTは、先進国間での工業製品貿易の自由化をめざす多国間フォーラムだったが、今日のWTOでは、中国やブラジル、インドなどの新興国が発言力を強め、農産物やサービス、知的所有権などの多様な論点が議論されるようになってきている。しかし、現実主義的覇権安定論においては、こうした国際秩序の複雑な性格や変化はほとんど無視されてしまう。

以上のように、現実主義的覇権安定論は、覇権国は開放的な国際経済秩序を追求するという論理で覇権国の通商政策の特殊性を明確に説明した。その一方で、覇権の根拠を軍事力や経済力などの物的要素のみに求めるため、覇権国の政策それ自体の変化、とりわけそのプロセスを説明するには不十分である。第二に、国際秩序や制度、ルールそれ自体には無関心であり、その結果、それらの変化が覇権国の行動に与える影響も等閑視されてしまった。

### 【3】構成主義的覇権安定論と制度的合意の変化

本節ではまず、アイケンベリーの自由主義的覇権秩序論と、ラギーの多国間主義論の概要を整理し、構成主義的な覇権安定論として特徴づけていく。アイケンベリーは、現実主義的覇権安定論のパワー概念が軍事力や経済力といった物質的要因に限定されていることを批判し、規範や価値観といった非物質的要因に着目した。そして、戦後の国際秩序は、アメリカが自国の圧倒的パワーを国際制度に自己拘束し、追随国がこの制度に参画するという合意に基づいていると主張した。アイケンベリーは、原則やルールを事前に規定し、その枠組みの中で結果をめぐる取引が行われる制度的合意と、物質的な利益をめぐる取引の結果を意味する実質的合意を区別した。そして、戦後のアメリカは、短期的な利益をめぐる実質的合意だけではなく、制度的合意の形成をも進めてきたと指摘した。アイケンベリーによれば、覇権国の基本的な支配戦略には、ルールや制度を通じてパワーを行使する「ルールを通じた支配 (rule through rules)」と、

7) 山本和人『戦後世界貿易秩序の形成——英米の協調と角逐』ミネルヴァ書房、1999年、山本和人『多国間通商協定 GATT の誕生プロセス』ミネルヴァ書房、2012年。

8) GATT24条で関税同盟や自由貿易地域に関して規定している。24条によれば、これらの特恵協定を締結する場合、関税障壁をGATTでの譲許税率以上に削減し、実質上全ての関税を10年以内に撤廃しなければならないとされている。

9) GATTの基本原則は当初から形骸化しており、交渉結果が関係国によって受け入れられるかどうかこそがGATTの原則になっているとの評価もある。鳴瀬成洋「背骨なきGATT」『商経論叢』神奈川大学、25:1、1989年。

10) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年。

従属国との二国間協定による「関係を通じた支配 (rule through relationships)」とがある。冷戦期のアメリカは、西ヨーロッパや国際経済問題に対してはルールを通じた支配を活用し、東アジアには関係を通じた支配を採用した。そして、戦後の国際秩序は、アメリカの覇権と開放的かつルールに基づく自由主義的覇権秩序であると主張した。アメリカの物質的パワーの衰退によって、自由主義的覇権秩序の覇権的側面は圧力を受けているが、ルールに基づく自由主義的側面は、中国をはじめとする新興国もその利害関係者となっており、これを覆すような理念も能力も持ち合わせていないという<sup>11)</sup>。

このような論理を通商政策の分野に適用した研究として、ゴールドSTEINとゴワの分析がある<sup>12)</sup>。彼女たちによれば、もともとアメリカの通商政策は個別の利益集団の主張に左右されやすく、分散的で一貫性がなかった。こうした問題を克服して自由貿易へのコミットメントを示すため、戦後のアメリカは、通商政策の権限を議会から行政府に委譲する互惠通商法やファストトラックといった国内制度を整備し、GATTやWTOによって自国の通商政策を拘束した。NAFTAも、他国に市場開放を迫る手段であるとともに、自己を拘束する制度でもあると評価している。

次に、ラギーの多国間主義論を検討しよう<sup>13)</sup>。多国間主義とは一般的な原則に基づいて調整される3カ国以上の関係のことで、アメリカはこの理念に基づき、NATOやGATTなどによる戦後の国際秩序を構築した<sup>14)</sup>。ラギーによれば、アメリカの対外姿勢は緩やかな共同体的組織原理である多国間主義と、あらゆる制約を逃れて行動の自由を確保しようとする単独主義との間の緊張関係に置かれ続けてきた。多国間主義は、開放的かつ普遍的な原理に基づく共同体というアメリカの自己認識に合致する。したがって、アメリカ建国の原理を国際関係にも投

11) G・ジョン・アイケンベリー『アフター・ヴィクトリー——戦後構築の論理と行動』NTT出版、2004年。  
『リベラルな秩序か帝国か——アメリカと世界政治の行方』勁草書房、2012年。G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, 2011

12) Judith Goldstein and Joanne Gowa, "US National Power and the Post-War Trading Regime", *World Trade Review*, 1:2, 2002

13) John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36:2, 1982, John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, 46:3, 1992, ジョン・ジェラルド・ラギー (小野塚佳光, 前田幸男訳)『平和を勝ち取る——アメリカはどのように戦後秩序を築いたか』岩波書店、2009年、ジョン・ジェラルド・ラギー「埋め込まれた自由主義のグローバル化——企業との関係」D. ヘルド, M. K. アーキブージ編 (中谷義和監訳)『グローバル化をどうとらえるか——ガヴァナンスの新地平』法律文化社、2004年。また、簡潔な整理として、竹田いさみ「多国間主義の検証」『国際政治』133, 2003年。

14) 一般に、GATTの基本原則とされる多角主義とは、ラウンド形式、すなわち全ての加盟国の参加によって自由化交渉を進めることを指す。これに対し、ラギーの言う多国間主義は3カ国以上が共通のルールに従っている国際関係のことであり、地域貿易協定や、複数国による個別分野の協定を指すプルリラテラル(plurilateral)合意も含まれる。英語ではこの両方がmultilateralismであるが、本稿では、GATTやWTO全加盟国での交渉枠組みを指す場合は多角主義、3カ国以上が共通のルールに従う協力枠組みを指す場合は多国間主義と表記する。

影できるという利点がある。さらに、開放的な国際秩序と国内政策の自立性という2つの目的を両立させるために、当時のルーズベルト政権は「埋め込まれた自由主義」という国内体制を成立させた。これは、経済の自由化を国内社会に埋め込んだ体制、すなわち、社会の安定を脅かさないように、国内政策で市場の力を抑制することを社会的合意とする体制のことである。ラギーは、対外政策の理念としての多国間主義、国内体制の理念としての埋め込まれた自由主義、という2つのレベルで戦後の国際秩序を把握しようとしたのである。

では、ラギーは1980年代以降の国際経済秩序の変化をどのように捉えたのだろうか。まず、通商法301条などの攻撃的な通商政策や地域主義政策については、多国間主義に真っ向から挑戦するものではないと評価している。301条は海外市場の開放が目的で、自国産業の保護主義政策ではないし、地域主義が閉鎖的な貿易ブロックを形成するかどうかは政策以外の様々な要因による。したがって、これらの二国間主義的・地域主義的政策は世界的な多国間主義に反するものではないと述べている。これに対し、埋め込まれた自由主義の方は、この時期以降、危機に瀕した。それまでは国内政策の対象とされてきた様々な領域が自由化され、国内の安定が犠牲にされた。さらに、これに伴い通商政策で対応しなければならない問題がGATTの伝統的な範囲を越えてしまい、GATTで対応すべきなのか、一国あるいは二国間主義その他の手段で対応すべきなのか新たな合意が存在しないままだと指摘している。

以上のように、アイケンベリーは戦後の国際秩序の特徴を、国際制度によるアメリカのパワーの自己拘束であるとし、他国の自発的参加を促すような国際制度の構築力にこそ、アメリカの覇権の源泉があるとした。他方、ラギーはそれら国際制度の基本原則としての多国間主義が戦後秩序の特徴であると主張した。また、アイケンベリーは、制度内での交渉ですら大国の方が有利な結果を得やすい非対称なものになると指摘しているが、ラギーは国家間のパワーの非対称性にはあまり触れていない。にもかかわらず、両者の議論は戦後国際秩序の特徴を規範や価値観に基づくアメリカの覇権だとしている点で共通している<sup>15)</sup>。そして、いずれの議論も軍事力や経済力といった覇権の物質的基礎の相対的变化と、覇権それ自体の変化とを一定切り離して評価できる枠組みとなっている。そこで、以下では両者の議論を構成主義的覇権安定論と特徴づけて検討していく。

第一に、構成主義的覇権安定論は国際制度それ自体の特徴や変化に注目し、制度的合意の形成や再編成という視点から、覇権概念をより動的に把握しうる理論的枠組みである。例えば、アイケンベリーは戦後の国際経済秩序について、当初の多角主義最優先の構想から、欧州諸国との妥協を重ねる結果、自由貿易地域や関税同盟などの例外規定を認めつつ漸進的に構築されたものと述べている。また、国際的な合意だけではなく、自由で開放的な国際秩序を支持するための国内的合意にも焦点が当てられている。アメリカの通商政策は連邦議会の管轄である

---

15) アイケンベリーの議論を、覇権安定論と構成主義理論との統合だとする評価については、以下を参照されたい。WTO, "Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What Have We Learnt?", *World Trade Report*, 2007

ため、国内の多様な利害集団や国内政治の影響を強く受ける。構成主義的覇権安定論は、通商政策をめぐる国内的な合意を含めてアメリカの覇権を議論しうる枠組みであると言える<sup>16)</sup>。

では、構成主義的覇権安定論では、1980年代以降のアメリカの強硬な二国間主義政策と、その後のWTO創設にいたるプロセスをどのように評価できるだろうか。当時、貿易赤字に苦しむアメリカ議会は、スーパー301条を制定して大統領に特定国の不公正な貿易慣行に対し報復する権限を与えた。スーパー301条は、GATTの原則に反する攻撃的な二国間主義政策だとして諸外国からの強い批判にさらされたが、アメリカの一方的な制裁を回避するため、日本や欧州諸国はウルグアイ・ラウンドにおいて強力な紛争解決制度の設置を受け入れた。つまり、当初、アメリカはスーパー301条などの「攻撃的な一方主義」を行使しようとしたが、それを嫌った日本やヨーロッパは国際機関を強化してアメリカの関与を継続させ、その一方的な行動を拘束する道具として活用したことになる<sup>17)</sup>。したがって、WTO創設にいたるプロセスはまさに、覇権国の一方的なパワーの行使を制約するために、従属国が国際制度の創設に応じる「ルールを通じた支配」の形成プロセスであると言えるだろう。

最後に、1990年代以降のNAFTAやAPECといった地域主義的政策を検討しておこう。アイケンベリーは、冷戦後のNAFTA、APECなどの地域主義の展開もアメリカによるルールを通じた支配の拡大だとみている。これらの地域的イニシアティブは閉鎖的な貿易ブロックではなく、一層の貿易自由化をめざす多国間での取り組みであり、したがって、自由主義的覇権秩序は強化されたことになる。構成主義的覇権安定論では、アメリカ主導で3カ国以上を対象とした共通のルールや制度が構築されれば、ルールを通じた支配や多国間主義の強化だと理解する。この点も、地域主義政策はアメリカの覇権の衰退の表れだとする現実主義的覇権安定論との重要な相違点であろう。では、近年のように、WTOのドーハ・ラウンドが停滞し、各国間のFTA競争が展開するような状況をどのように評価すべきであろうか。【4】では、この問題について検討する。

---

16) 国際交渉と国内政治の相互作用については、パットナムの2レベルゲームという分析枠組みがある。しかし、2レベルゲームの枠組みは主に個別の交渉や、その交渉に関係する個別の利益集団に適用されるのに対し、ラギーの言う国際的・国内的合意とは、より長期的かつ社会的な合意を意味している。Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42:3, 1988

17) アラン・A・スワン「国際貿易における『公正』と『相互主義』——301条と法の支配」中川淳司、トマス・J・ショーエンバウム編著『摩擦から協調へ——ウルグアイラウンド後の日米関係』東信堂、2001年。エイミー・シーライト「国際機関」ステイーヴン・ヴォーゲル編著『対立か協調か——新しい日米パートナーシップを求めて』中央公論新社、2002年。

## 【4】多国間 FTA 競争と構成主義的覇権安定論

### 【4-1】FTA 競争に関する論点整理

FTA と多角的自由化との関係、すなわち、「FTA は多角的自由化の積み石なのか、躓きの石なのか」という問題については経済学を中心に膨大な研究の蓄積が存在する<sup>18)</sup>。しかし、近年においては WTO ドーハ・ラウンドの停滞を背景に、TPP や RCEP, TTIP を始めとする多国間 FTA や、日本と EU の FTA など地域を跨いだ FTA 交渉が貿易自由化の担い手として注目されるようになった。このため、戦間期のような貿易ブロック復活の可能性は低く、むしろなぜ、FTA が近年において急増しているのか、また、どのようにしてそれら FTA の「多国間化 (multilateralize)」を進めて多角的自由化に収斂させるのかという問題が活発に議論されるようになった<sup>19)</sup>。そこで、本節では FTA 競争の原因と、それら FTA の多角化に関する代表的な議論を簡単に整理しておく。

まず、各国間での FTA 締結競争が進むメカニズムをモデル化した経済学的研究としては、ボールドウィンの FTA ドミノ理論がある<sup>20)</sup>。ドミノ理論によれば、貿易自由化によって各国の輸入産業は衰退し、輸出産業の政治力は強化されていく (ジャガーノート効果)。これらの輸出産業は、自国の参加しない FTA が締結された場合、貿易転換効果による損失を回避するために、その FTA への参加を自国政府に要求するようになる。こうして、FTA がドミノのように拡散していく現象が発生する。とりわけ、小国がジャガーノート効果によって先を争って複数の FTA ネットワークに参入し、その結果、欧州、北米、東アジアという 3 大貿易ブロックの境界は曖昧になり、それぞれの加盟国が重なるようになった。こうしてボールドウィンは、ブロック内およびブロック間での原産地規制の調和化を進めれば、FTA は多角的自由化の積み石になるとの展望を示した。

経済的要因を強調するドミノ理論に対し、国際政治学の研究では、まず、大国が政治的影響力の強化を求めて数多くの FTA 交渉を締結する結果、FTA 競争が進むと主張する現実主義

18) ただし、それらの研究の多くは財貿易の自由化に焦点が絞られている。椋寛「地域貿易協定と多角的貿易自由化の補完可能性——経済学的考察と今後の課題」『RIETI Discussion Paper Series』06-J-006, 2006 年, Richard Baldwin, “Big-Think Regionalism: A Critical Survey”, *NBER Working Paper*, 14056, 2008. 国際政治学の研究を整理した文献としては、アンドリュウ・ハレル「地域主義の理論」ルイズ・フォーセット, アンドリュウ・ハレル編 (菅英輝, 栗栖薫子訳)『地域主義と国際秩序』九州大学出版会, 1999 年。政治学なども含めた包括的な研究の整理として、WTO, “The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence”, *World Trade Report*, 2011.

19) 例えば、中富道隆「メガ FTA の時代のグローバルバリューチェーンへの包括的対応——通商戦略の観点から」『RIETI Policy Discussion Paper』13-P-016, 2013 年, Richard Baldwin and Patrick Low, *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge University Press, 2008; Richard Baldwin, Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja eds., *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, 2013

20) Richard Baldwin, “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade”, *The World Economy*, 29:11, 2006

的な分析がある。マンズフィールドとラインハートは、数多くの FTA を締結した国の交渉力は強化されるため、多角的な自由化交渉の最中にこそ FTA 競争は活性化すると主張した<sup>21)</sup>。他方、構成主義のアプローチでは、FTA という新たな政策規範が国家間の模倣や競争によって拡散していくプロセスが分析される<sup>22)</sup>。アメリカや EU、中国などの主要国の FTA は独自の型（テンプレート）を持つが、それらはサービスや投資などの高度な規定を含む先進国型 FTA と、財貿易に関する規定を中心とした途上国型 FTA とに大別される<sup>23)</sup>。こうした FTA のテンプレートや貿易ルール、さらには地域統合の理念をめぐる大国間競争を分析するために、構成主義と現実主義の分析枠組みとを折衷した研究も活発に進められている<sup>24)</sup>。それらの研究によれば、大国間の貿易ルールや地域概念をめぐる競争が、大国を中心としたハブ・アンド・スポーク状の FTA 網を形成し、また、地域統合を前進させていくとされる。

では、こうした競争戦の中で、アメリカはどのような位置を占めてきたのだろうか。アメリカの FTA は、関税のみならず、サービスや投資、知的所有権や労働・環境規定まで含まれる先進的かつ包括的な協定である。そして、アメリカは自国の FTA を世界に広めるべき規範的なモデル（gold standard）だと位置づけてきた。さらに、これまでは多角的自由化における指導力を確保するために、北米やアジア太平洋などの地域で地域主義的イニシアティブを並行して進め、アメリカの要求に応じない他の地域の国々に圧力をかけることができた<sup>25)</sup>。例えば、ウルグアイ・ラウンドの際、アメリカは NAFTA と APEC といった地域的な自由化を並行して進め、他の国々に圧力をかけ、同ラウンドの妥結に向けた流れを作る「競争的自由化（competitive liberalization）」を進めたとされる<sup>26)</sup>。ここでは、世界全体で FTA や地域自由化交渉を進められる外交・経済関係の厚みや広がり、アメリカに覇権的地位を与える条件となっている。

21) Edward D. Mansfield and Eric Reinhardt, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of Preferential Trading Arrangements", *International Organization*, 57, 2003

22) 大矢根聡「アジア太平洋における FTA の動態——パターンと要因、展望」日本国際問題研究所編『アジア太平洋地域における各種統合の長期的な展望と日本の外交』2011 年。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、2012 年。

23) 先進国の FTA は GATT24 条の要件を満たすことが求められるが、途上国間の FTA には 24 条ではなく授權条項が適用される。授權条項の規定は 24 条よりも緩く、途上国間の貿易をより容易にし、かつ他国との貿易の障害にならないようにすることが求められる。

24) ミレヤ・ソリス、バーバラ・スターリングス、片田さおり編『アジア太平洋の FTA 競争』勁草書房、2010 年。John Ravenhill, "The 'New East Asian Regionalism': A Political Domino Effect", *Review of International Political Economy*, 17:2, 2010。寺田貴「東アジアとアジア太平洋——競合する地域統合」東京大学出版会、2013 年。

25) Atsushi Yamada, "The United States' Free Trade Agreements: From NAFTA to the FTAA", Jiro Okamoto ed., *Whither Free Trade Agreements?: Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, Institute of Developing Economics, 2003

26) C. Fred Bergsten, "Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century", *Working Paper* 96:15, Institute for International Economics, 1996。アメリカは主要な地域主義全てに影響力を行使できる立場を活用し、個々の地域主義と地域主義相互を結び付ける「スーパー地域主義」の双方を活用して交渉力を強化したという指摘もある。菊池努「地域主義外交の新たな展開と日本の経済外交」今井隆吉、細谷龍平編『新しい世界像——グローバリゼーションへの理論的アプローチ』世界平和研究所、1998 年。

しかし、アメリカはブッシュ前政権時にも競争的自由化戦略を進めたが、結局、ドーハ・ラウンドをまとめられず、締結した FTA もそのほとんどが親米の発展途上小国とのものだった。その理由は、第一に、多角的自由化へのモメンタムを生み出すような経済的影響力の強い国とではなく、安全保障上の関心から親米国との締結を優先したこと、第二に、アメリカ以外の多くの国々が、数多くの FTA や地域主義的イニシアティブを進められるようになり、アメリカの特権的な地位が弱体化したためである<sup>27)</sup>。前ブッシュ政権の進めた FTA 政策は、南北アメリカで自由貿易圏を形成する FTAA 構想を除けばそのほとんどが小国との二国間交渉だった。したがって、構成主義的覇権安定論の立場からは、前ブッシュ政権期のアメリカは、一見、それまでと同じ競争的自由化戦略を進めていたようだったが、実際には関係を通じた支配を進め、その結果として自国の覇権を弱体化させたと言えるだろう。

では、国家間競争によって急増した FTA をどのようにして収斂させていくのか。最後にこの問題について整理しておこう。ボールドウィンらの研究によれば、FTA の多国間化を進めるには、新たな多国間協定を創設するか、既存の協定を拡大すればよい<sup>28)</sup>。その際の経路としては、既存の協定を残したまま、新旧の協定に優先順位をつけずに多層化する「階層化 (nesting dynamic)」と、新たな協定を優先させる「多国間化 (multinationalisation dynamic)」とに大別される。前者は緩やかに FTA を統合するアプローチで、具体的事例としては RCEP がある。他方、後者は既存の協定を弱体化させ、より深い統合を急進的に進めるアプローチで、具体的には TPP があげられる<sup>29)</sup>。

#### 【4-2】サプライチェーン貿易をめぐる論争

ドミノ理論を提起したボールドウィンはその後、東アジアを中心としたサプライチェーン貿易の発展に注目し、WTO とは別個の貿易秩序が必要であるという WTO2.0 論を提起するようになった。サプライチェーン貿易とは、90年代以降の東アジアで顕著に発展した機械やエレクトロニクス分野における中間財貿易のことである。こうした中間財貿易の拡大は国際的な企業活動や工程間分業の発展を背景にしており、その内実は、先進国企業のノウハウと途上国の低賃金との組み合わせだとされる。また、サプライチェーン貿易の広がりには、北米とヨーロッパ、東アジアという地域レベルにとどまっており、アメリカ、日本、ドイツ、中国がその中核に存在しているという。サプライチェーン貿易を円滑に進めるには、知的所有権や投資の保護、競争政策の整備や貿易円滑化の推進といった、現在の WTO ではカバーされていない高度な規定

27) 藤木剛康「通商政策——貿易促進権限と自由貿易協定」河音琢郎、藤木剛康編『G.W. ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実』ミネルヴァ書房、2008年

28) Richard Baldwin, Simon Evenett and Patrick Low, "Beyond Tariffs: Multilateralizing Non-Tariff RTA Commitments", Baldwin and Low, *op.cit.*

29) Cedric Dupont, "ASEAN+, RCEP and TPP: A Clash of Integration Concepts", Baldwin, Kawai and Wignaraja, *op.cit.*

が必要となる。しかし、現在の WTO では、それらの規定がほとんど含まれないドーハ・ラウンドですら停滞しており、サプライチェーン貿易に対応するのは不可能である。そこで、ボールドウィンはサプライチェーン貿易のための新たな貿易秩序、WTO2.0 を提起する。ボールドウィンによれば、WTO2.0 の具体的な姿はまだ不明確だが、少数の先進国が自国の FTA にこれら新たな規定を取り入れつつあり、当面は、関税削減を中心とした 20 世紀型貿易は WTO で、21 世紀型のサプライチェーン貿易は先進国の FTA で規律されるようになるのではないかという<sup>30)</sup>。

次に、WTO2.0 論以外の代表的な将来シナリオとして、エステバデオダルらの統合ブロック形成論と、バグワティのスパゲティボウル論を検討しよう。エステバデオダルらによれば、今日の FTA は貿易自由化のエンジンであり、新たな貿易ルールの孵化器であり、国家間協力の焦点でもある。いくつかの国家グループは FTA の収斂を進め、広範な統合ブロックである「ラザーニャ皿 (lasagne plate)」を形成しつつある。彼らは、こうしたボトムアップの多角的自由化を推進するため、FTA を規制するのではなく、むしろ WTO に情報交換フォーラムを設け、FTA の規律やベストプラクティスに関する議論を有志連合で促進すべきであるとした<sup>31)</sup>。他方、バグワティは、先進国の FTA には貿易に関係しない規定が数多く含まれており、多角的自由化交渉では認められないようなルールを二国間交渉で押しつけているとして批判的である。そして、先進国は新たな FTA 交渉に際し、WTO での譲許関税率が高ければ、より強い交渉の梃子を持つことになるため、譲許税率を高いままにしておく誘因を持ってしまう。また、各国の FTA は、関税率もカバーしている規定も多様であり、これらの収斂も困難であるため、結局、FTA は貿易ルールのスパゲティボウルを生み出してしまっている<sup>32)</sup>。

ボールドウィンの WTO2.0 論、エステバデオダルらの統合ブロック論、バグワティのスパゲティボウル論の 3 者の違いは、サプライチェーン貿易に関わる新たな貿易ルールに対する評価の違いによるものと思われる。すなわち、ボールドウィンによれば、サプライチェーン貿易に関係する高度な規定の自由化を進める意思や能力を持つ国は先進国に限られる。他方、関税中心の「浅い」自由化に関心を持つ多くの途上国は、国内の法制度に関わる「深い」自由化に関心がない。このため、今後の自由貿易体制では先進国型 FTA と WTO との制度的分業が進むという展望になる。他方、統合ブロック論では、新たな貿易ルールはより無政府的、言い換

30) Richard Baldwin, "WTO 2.0: Global Governance of Supply-Chain Trade", *CEPT Policy Insight*, 64, Center for Economic Policy Research, 2012. ブラウンとスターンも、既存の貿易ルールは WTO、新たな貿易ルールは FTA その他の個別協定で規律されるようになると提起している。Andrew G. Brown and Robert M. Stern, "Free Trade Agreements and Governance of the Global Trading System", *IPC Working Paper Series*, 113, International Policy Center, University of Michigan, 2011

31) Antoni Esteveordal, Kati Suominen and Christian Volpe Martincus, "Regional Trade Agreements: Development Challenges and Policy Options", Paper Prepared for the ICTSD-IDB E-15 Expert's Dialogue on RTAs, 2012

32) Jagdish Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008

えれば、先進国と途上国という二分法とは関係なしに生み出される。そして、有志連合が臨機応変に形成され、ボトムアップでのルールの統一が進むと考えられている。これらに対し、スパゲティボウル論では、新たなルールそのものの意義に懐疑的であり、関税の多角的な撤廃を最優先で進めるべきだとしている。

サプライチェーン貿易や新たな貿易ルールについては、東アジアでの実証研究が最も進んでいる。これらの研究によれば、東アジアはサプライチェーン貿易の最先進地域であるが、それは各国ごとの一時的な関税引き下げや、輸出促進地区の形成によって促されたものであり、各国の独自の政策に左右される脆弱なものでしかない<sup>33)</sup>。また、近年 FTA が急増しているが、それらの多くは途上国型の FTA であるため自由化の範囲が狭い。しかも、譲許税率と FTA 税率の差が小さいうえに、原産地規制も個々の FTA ごとにバラバラであるため、近年における利用率の向上に伴い、とりわけ中小企業において、スパゲティボウル問題が顕在化する可能性がある<sup>34)</sup>。その一方で、途上国の FTA も含めて自由化率や対象とする範囲も次第に深化しつつあるとされている<sup>35)</sup>。したがって、新たな貿易ルールもスパゲティボウル問題も、その実際の影響はまだ顕在化していないが、途上国型 FTA も深い自由化に向かう傾向が見られるようになっていっていると言えよう。

#### 【4-3】オバマ政権の通商政策と制度的合意の再生

以上の議論を踏まえ、最後に、オバマ政権の通商政策の主要な論点を構成主義的覇権安定論の視角から検討しておく。第一に、オバマ政権の FTA 戦略である。前ブッシュ政権は、2006 年以降、競争的自由化戦略を放棄してドーハ・ラウンドの優先順位を下げ<sup>36)</sup>、アジア太平洋自由貿易圏構想を提起した。そして、オバマ政権は 2009 年に TPP、2013 年に TTIP 交渉を開始し、FTA 重視の通商政策に切り替えた。前ブッシュ政権の FTA 政策は小国との二国間協定が中心だったのに対し、現在のオバマ政権の FTA 政策は、アジア太平洋とヨーロッパの 2 つの地域で同時に多国間協定を進めている。つまり、前ブッシュ政権とは異なり、ルールを通じた支配によるアプローチを採用していると言えるだろう。オバマ政権は、これら 2 つの多国間 FTA によって、将来の国際貿易ルールの形成において覇権的な役割を回復するつもりなのであろう。その帰趨はまだ見えないが、もとはアジア太平洋の 4 つの小国からなる協定だった TPP が、アメリカの参加表明により拡大し、日本も含めた 12 カ国での交渉となった。そして、

33) Richard Baldwin, "Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism", *Working Paper Series on Regional Economic Integration* 7, Asian Development Bank, 2007

34) Ravenhill, *op.cit.*

35) Richard Baldwin and Masahiro Kawai, "Multilateralizing Asian Regionalism", *ADB Working Paper*, 431, 2013; Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja, "Patterns of Free Trade Areas in Asia", *Policy Studies* 65, East-West Center, 2013

36) USTR, *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report*, 2006

TPP交渉の進展を契機に、危機感を持った他の国々がRCEPや日中韓FTAなどの多国間FTA交渉を開始するようになった。このように、アメリカの構成主義的な覇権は強化されたと言えるだろう。

第二に、アメリカの新たなFTAテンプレートを検討する。オバマ政権はTPP交渉において、非関税障壁やサプライチェーン貿易に関わる広範かつ高度な規定を提起する一方で、関税障壁については単一の関税表を作成する共通譲許方式ではなく、国別の譲許方式を主張している。すなわち、アメリカの参加により、TPPには「分野横断事項」という新たな規定が付け加えられた。これは、TPPの規定を横断的に検討し、中小企業の利用や途上国の能力構築、サプライチェーンの接続性などを促進するための新たな規定であり、サプライチェーン貿易に関連する問題もここで取り扱われる。他方、関税削減については、国内の保護主義産業に配慮して、オーストラリアなど既にFTAを締結した国との再交渉は行わず、まだFTAを締結していない国との交渉のみを認め、共通の関税表の作成をめざさない立場である<sup>37)</sup>。こうしたアメリカの立場については、アジア太平洋における自由貿易圏の形成を遠ざける保護主義的なものだとする評価<sup>38)</sup>や、ボールドウィンのWTO2.0に合致するが、むしろ中国封じ込めという安全保障上の目的を優先したものになっているとする評価もある<sup>39)</sup>。この点については、TPP交渉で今後いかなる合意が形成されるのか、さらにはTTIP交渉と併せてアメリカの追求する非関税障壁や規制、サプライチェーン貿易に関わるルールがどの程度拡散していくのかが注目される<sup>40)</sup>。したがって、アメリカの提起する新たなFTAテンプレートが、これらの交渉を通じてどのように制度的合意となり、多角化に向かうのかが分析されるべきであろう。

第三に、アメリカ国内政治における自由化合意の調達の問題である。アメリカでは、クリントン政権がNAFTA批准のため、FTAに労働・環境問題に関する規定を加えるようになってから、これらの問題をめぐる党派対立が激化し、貿易自由化のための超党派の合意を得ることが非常に困難になっている。2007年に前ブッシュ政権が貿易促進権限を失って以来、アメリカ政府はTPAを獲得していない。ブッシュ政権は、TPAを再度獲得するために、2007年5月に

37) TPPについては、中川淳司「TPPで日本はどう変わるか？」第1回～第13回『貿易と関税』2011年7月～2012年10月号。C. L. Lim, Deborah K. Elms and Patrick Low eds., *The Trans-Pacific Partnership Agreement: A Quest for a Twenty-First Century Trade Agreement*, Cambridge University Press, 2012; Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar, and Julia Muir, "Understanding the Trans-Pacific Partnership", *Policy Analyses in International Economics*, 99, Peterson Institute for International Economics, 2013

38) ミレヤ・ソリス「米国のアジア太平洋地域統合モデル」蟻川他編前掲書。同「エンドゲーム——TPP交渉参加に向けた米国の課題」『国際問題』622, 2013年。Meredith Kolsky Lewis, "The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing?", *Boston College International and Comparative Law Review*, 34:1, 2011

39) Ann Capling and John Ravenhill, "The TPP: Multilateralizing Regionalism or the Securitization of Trade Policy?", Lim, Elms and Low, *op.cit.*

40) TTIP交渉の焦点は、米欧間での規制や知的財産権でのルールの調和化にあると言われている。TTIPについてはさしあたり、安田啓「TTIP世界のFTAルールの新標準になるか」『ジェットロセンサー』2013年12月号。荒木雅也「米EU間のFTA(TTIP)交渉開始と、米EU高級作業部会最終報告書」『月刊資本市場』341, 2014年。

当時の議会多数派である民主党指導部と、労働・環境規定を大幅に強化する合意を成立させた。強化された労働・環境規定は、その後に批准された米韓 FTA などにも反映された<sup>41)</sup>。しかし、民主党指導部は、その合意で党内をまとめることができず、結局、プッシュ政権は TPA を再獲得できなかった。その後も民主党は、過去の FTA を全て見直し、労働・環境保護の強化を求める TRADE 法案 (Trade, Reform, Accountability, Development and Employment Act of 2009) を下院に提出するなど、輸出拡大の利益よりは、グローバル化の否定的影響の是正を優先している<sup>42)</sup>。民主・共和両党間の党派対立が治まらない中で、2014年1月に貿易促進権限法案が議院に提出され、新たな通商合意をめぐる激しい議論が開始された<sup>43)</sup>。アメリカ国内の自由化合意は、この法案をめぐる論戦を通じて明らかにされるだろう。

## 【5】おわりに

本稿では、通商分野におけるアメリカの覇権を理論的に検討するために、ギルピンの覇権安定論と、アイケンベリーの自由主義的覇権秩序論、ラギーの多国間主義論を取り上げ、ギルピンの議論を現実主義的覇権安定論、アイケンベリーとラギーの議論を構成主義的覇権安定論として特徴づけた。現実主義的覇権安定論は、アメリカの物質的パワーが政策の方向性を一義的に規定するとし、国際制度やルールの変化に無関心であった。これに対し、構成主義的覇権安定論は、制度や政策それ自体の変化とアメリカの覇権的地位との関係に分析の焦点を当てている。したがって、構成主義的覇権安定論は、多国間 FTA 同士の競争や新たな貿易ルールをめぐる論争を検討するうえで、より有益な分析枠組みを提供していると言えるだろう。

---

41) Jeffrey J. Schott and Julia Muir, "US PTAs: What's Been Done and What It Means for the TPP Negotiations", Lim, Elms and Low eds., *op.cit.*

42) William H. Cooper, *The Future of U.S. Trade Policy: An Analysis of Issues and Options for the 112th Congress*, CRS Report for Congress, 2011

43) 安井明彦「TPA が問うオバマの『本気度』」『みずほインサイト』2014年1月15日。

U.S. Trade Policy and the Future of the World Trading System:  
The Validity of Hegemonic Stability Theory

Takeyasu FUJIKI

Abstract

This paper reviews three hegemonic theorists; Robert Gilpin, John Ikenberry, and John Ruggie to analyze U.S. trade policy. Gilpin's hegemonic stability theory asserts the hegemon's trade policy is decided by its position of material power. Ikenberry's liberal hegemonic theory and Ruggie's multilateralism theory focus on the norms and values of U.S. hegemony. Today, the world trading system is changing drastically, while multilateral liberalization is stagnant. As many nations enter into FTA competition, Ikenberry and Ruggie provide a better framework to analyze the current situation than Gilpin.