

ポスト冷戦期アメリカの通商政策

—— 自由化合意の弱体化と通商政策の進化 ——

藤 木 剛 康

【1】はじめに

本稿の課題は、第一に、第2期クリントン政権から第2期オバマ政権にかけて確立したポスト冷戦期¹⁾アメリカの通商政策の形成過程を、多国間主義に基づく新たな国際合意と貿易自由化に向けた国内合意の相互作用のプロセス²⁾として体系的に把握するための分析枠組を提示したうえで、第二に、2006年の中間選挙から2014年1月までの時期に絞り、その展開過程を具体的に分析することである。

冷戦期におけるアメリカの通商政策の政策枠組は、国際レベルでは、GATTにおける西側先進国を中心とした多角的自由化と、国内政治レベルでの製造業と労働組合を中心とした利害調整との組み合わせだった。国際的には、ソ連を盟主とする共産圏に対抗し、資本主義陣営の団結と経済成長を促すため、日本や西ヨーロッパの主要先進国とともに工業製品の関税削減を中心に多角的自由化を進め、授権条項により途上国のフリーライドを大目に見てきた。1970年代以降、西ヨーロッパや日本の企業が対米輸出を増加させると、国内の輸入産業や労働組合が反発し、それらの国々との間で貿易摩擦問題が激化した。このように、冷戦期におけるアメリカ国内の通商政治は、輸出を志向する自由貿易主義と輸入に反発する保護主義との伝統的な対立であった³⁾。

この時期におけるアメリカの通商政策に対する代表的なアプローチは覇権安定論である⁴⁾。覇権安定論によれば、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、

-
- 1) 一般に、冷戦終結のメルクマールは、ベルリンの壁が崩壊した1989年からソ連が解体した1991年の時期に置かれるが、本稿では、通商政策上の時期区分として、GATTウルグアイラウンドが妥結してWTOが成立した1995年を画期とする。
 - 2) 国際交渉と国内政治の相互作用を分析する代表的な枠組としては、パットナムの2レベルゲームがある。しかし、2レベルゲーム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、本書での分析対象は、より長期的かつ社会的な合意の形成プロセスである。Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42:3, 1988
 - 3) 冷戦期におけるアメリカの通商政策の包括的な分析として、佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波新書、1997年。
 - 4) 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。Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides", *International Studies Quarterly*, 25:2, 1981。また、最新の議論として、飯田敬輔『経済覇権のゆくえ』中公新書、2013年。

その維持に必要な資源を負担する。第2次大戦後のアメリカは、最恵国待遇を原則とする開放的かつ多角主義的な GATT 体制の形成をリードした。しかし、覇権国の提供する国際経済秩序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、覇権国は開放的な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するようになり、これらの国々は二国間での FTA や地域経済統合を活発化させ、国際経済秩序の分断や地域化が進行していく。

第二の主要なアプローチは多元主義国家論である。このアプローチは、国内における政治プロセスに注目し、通商政策に関連する官庁や政党、企業や労働組合などの利益集団の相互作用によって通商政策が形成されていくとする⁵⁾。1960年代までのアメリカ製造業は、全体として圧倒的な国際競争力を有し、労働組合も含めて自由貿易を志向していた。しかし、その後、日本や西ヨーロッパの製造業がアメリカ企業に対抗できるまでに国際競争力をつけると、アメリカの輸入産業や関連する労働組合が保護貿易主義に転じ、政策過程が停滞・混乱するようになった。

しかし、冷戦後、WTOにおける関税削減交渉の重要性は低下した⁶⁾。まず、WTOでの多角的自由化交渉が停滞した。既に先進国の関税は低い水準になっており、途上国に対する交渉力が小さくなっているのに対し、中国やインドなどの新興国が発言力を強め、合意形成が格段に困難となった。さらに、途上国は輸出志向の経済成長を進めるため、自国の輸出品に関わる関税を一方的に引き下げるようになった。他方、先進国の関心は関税から、サービスや投資、知的所有権などの国内の法規制に移った。しかし、これらの論点を WTO 交渉に持ち込むことには途上国が強く反発した。そこで、アメリカは WTO での交渉に加えて FTA 交渉も進め、これらの高度な貿易ルールを FTA 交渉の場で追求するようになった。

他方、国内政治のレベルでは、ウルグアイラウンドと同時期に進められた NAFTA の審議の際、伝統的な保護主義に加えて労働・環境問題などの非貿易的関心事項⁷⁾が争点化し、人権・環境団体も NAFTA に反対した⁸⁾。これら新たな保護主義勢力は伝統的な保護主義勢力と糾合し、自由貿易主義勢力と拮抗する一大勢力に成長した。そして、諸外国、とりわけ途上国との公正な貿易を実現するため、労働・環境問題をはじめとする多様な要求を取り上げる公正貿易論⁹⁾を掲げ、ホワイトハウスが進める貿易自由化政策の手を縛ろうとした。

こうして、第2期オバマ政権にいたり、アメリカの通商政策の政策枠組は、国際レベルでは

5) 代表的な研究として、I. M. Destler, *American Trade Politics*, Institute for International Economics, 2005

6) 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

7) I. M. Destler, Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade Labor and the Environment*, Institute for International Economics, 1999.

8) Frederick Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Columbia University Press, 1998.

TTPやTTIPなどの多国間FTAによる高度な貿易ルールの推進、国内レベルでは自由貿易論と公正貿易論という2つの勢力の対立という組み合わせに変貌した。そして、自由貿易論と公正貿易論との間の激しい政策論争の結果、新たな政策アイデアが次々と生み出され、アメリカ政府は多国間FTAを通じてそれらの先端的なアイデアを普及しようとしている。しかし、これまでの主要な分析アプローチは、アメリカの圧倒的なパワーや国内利益集団の経済的利害関係に注目し、それらの物質的・客観的な要因が政策を規定するという前提に立っているため、ポスト冷戦期のアメリカの通商政策を体系的に分析するためのツールとしては不十分である。

第一に、WTOにおける多角的自由化交渉の停滞と、FTA締結競争へのアメリカの本格的参入をどのように評価するのかという問題である。覇権安定論によれば、覇権国は最恵国待遇に基づく開放的な国際貿易システムの守護者であるが、新興国に対する経済的優位を喪失するにつれて多角主義を放棄し、FTAや地域経済統合に傾斜してゆくとされる。しかし、今日のFTA交渉や地域経済統合によって、世界経済が戦間期のような閉鎖的な経済ブロックに分裂するとは限らない。実際には、地域を跨いだFTA交渉や地域統合同士の提携が競争的に進んでおり、それらは主要国間のFTAや貿易ルール間での主導権争いとみられるべきである。したがって、アメリカの通商覇権の存続は、アメリカを中心とした新たな貿易ルールの合意が進んでいくのかどうかにかかっている¹⁰⁾。

第二に、国内での貿易自由化合意の成立が困難になっている問題である。1990年代後半以降、行政府が議会から一括交渉権限¹¹⁾を獲得することが困難になっている。第2期クリントン政権は議会から権限を得られず、ブッシュ政権は2002年に獲得したものの、下院ではわずか1票差での採決となった¹²⁾。そして、現オバマ政権も、2013年からTPAを議会に要請しているが、

9) 公正貿易論とは、各国ごとに異なる経済の発展段階や国内の法制度の不平等をできる限り平準化し、平等・公平な条件で国際競争が行われるよう、政府に積極的な役割を求め政策アイデアのことである。また、通商政策における党派政治の背景には、1990年代半ば以降に顕在化したアメリカ政治全体の分極化がある。I. M. Destler, "U.S. Trade Politics during the Doha Round", Isabel Studer and Carol Wise eds., *Requiem or Revival? : The Promise of North American Integration*, Brookings Institution, 2007. また、以下の分析では、民主党には自由貿易に反対する公正貿易論者と、自由化に賛成するニューデモクラットが存在し、党全体としての投票パターンは一貫性と予測可能性を欠くとされる。Edward Ashbee and Alex Waddan, "The Obama Administration and United States Trade Policy", *The Political Quarterly*, 81:2, 2010

10) 以上の点については、拙稿「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」『経済理論』376、和歌山大学経済学部、2014年、を参照されたい。

11) アメリカでは、行政府が外国と合意した貿易協定を批准するために、連邦議会の承認を必要とする。しかし、合意後の協定が議会によって修正されたり審議に時間がかかったりすると、政権の対外的信頼を損ね、ひいてはアメリカの対外交渉力も弱めてしまう。一括交渉権限とはこうした事態を回避するために設けられた批准手続であり、一定の期間に限って議会から行政府に与えられ、議会は修正なしかつ短期間での貿易協定の採決を行わなければならない。なお、クリントン政権まではファスト・トラック権限、ブッシュ政権以降は貿易促進権限(Trade Promotion Authority: TPA)と呼称されるが、本稿では適宜使い分ける。

12) 以上のプロセスについては、拙稿「一括交渉権限の政治経済学——自由化合意はいかにして成立したか」①～③、『経済理論』324、326、327、2004～2005年、を参照されたい。

2014年11月現在、その目処は立っていない。かつての保護主義勢力である製造業がより一層衰退したにもかかわらず、TPAに反対する公正貿易論はその影響力を強化し、貿易自由化に向けた合意はますます成立しにくくなっているのである。そして、公正貿易論の主張はきわめて広範であり、貿易に関係する経済的利害をはるかに越えている。したがって、公正貿易論の多様な政策アイデアの機能や役割をも対象とする分析アプローチが必要である。

以上の議論を踏まえ、以下では、まず、【2】において、ポスト冷戦期アメリカの通商政策を対象とする分析枠組を提示する。次に、【3】において、2006年中間選挙の結果、連邦議会での党派的对立が激化し、自由化合意が崩壊するプロセスを分析する。【4】では、オバマ政権成立後も党派対立が取まらず、通商政策が停滞していくプロセスを、【5】では、2010年中間選挙によって共和党が下院で多数派を占めた結果、3つのFTAが批准されるプロセスを分析する。次に、アメリカの進める多国間FTAの概要と国際交渉におけるアメリカの立場について、【6】ではTPPについて、【7】ではTTIPについて、それぞれ分析する。【8】では、2013年から開始されたTPAをめぐる議会での審議の過程を分析する。

【2】 ポスト冷戦期アメリカの通商政策の分析枠組

【2-1】 政策アイデアと国内政策過程

「はじめに」で述べたように、近年のアメリカでは、伝統的な保護主義勢力である製造業の衰退にもかかわらず、貿易自由化に関する政治的合意が得られにくくなっている。しかし、近年における主要な通商法案の採決を検討すると、それ以外にもいくつかの注目すべき点を指摘できる。図表-1は、ポスト冷戦期における主要な通商法案の採決をまとめたものである。上院ではほとんどの法案が大差で通過しているが、下院では少数ながら2002年TPAや中米FTAなど、僅差で成立している法案が存在している。次に、二大政党それぞれからの得票を検討すると、上下両院の賛成票の多くが共和党からのものであり、反対票の多くは民主党である。逆に、輸入産業の失業者への補償策であるTAAについては民主党議員全員が賛成している。また、法案の多くは小国とのFTAであり、アメリカの貿易総額に占める割合も1%以下の国ばかりである。以上から、通商法案、とりわけ貿易自由化に関する法案は民主・共和両党間での党派政治の対象となっており、それぞれの国々との貿易に関わる経済的な利害は副次的な役割しか果たしていないことがわかる。

[図表-1] 主な通商法案の採決（1997～2011年）

年	法案	下院			上院		
		賛成	反対	合計	賛成	反対	合計
1997	ファストトラック	採決されず			42/26	12/19	68/31
1998	ファストトラック	151/29	71/171	180/243	採決されず		
2001	ヨルダン FTA	発声投票			発声投票		
2002	2002年 TPA	190/25	27/183	215/212	43/20	5/29	64/34
2002	チリ FTA	195/75	27/128	270/156	43/22	7/24	65/32
2003	シンガポール FTA	197/75	27/127	272/155	44/22	7/24	66/32
2004	豪州 FTA	198/116	24/84	314/108	48/31	2/14	80/16
2004	モロッコ FTA	203/120	18/80	323/99	46/38	5/8	85/13
2005	中米 FTA	202/15	27/187	217/215	43/10	12/33	54/45
2005	パーレーン FTA	212/115	13/81	327/95	発声投票		
2006	オマーン FTA	176/22	28/176	221/205	49/12	5/27	62/32
2007	ペルー FTA	176/109	16/116	285/132	47/29	1/16	77/18
2011	コロンビア FTA	231/31	9/158	262/167	44/21	2/30	66/33
2011	韓国 FTA	219/59	21/130	298/151	45/37	1/14	83/15
2011	パナマ FTA	234/66	6/123	300/129	46/30	0/21	77/22
2011	2011年 TAA	118/189	122/0	307/122	17/51	27/0	70/27

(注-1) 賛成および反対については共和党 / 民主党の票数を、合計については賛成 / 反対の票数を示す。

(注-2) 発声投票とは、全会一致での賛成を示す。

(出所) Thomas (<http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>) により筆者作成。

次に、図表-2で主要な対中通商法案の採決を検討しよう。いうまでもなく、中国は冷戦後におけるアメリカの最も重要な貿易相手であり、中国との貿易問題は議会でも常に議論的的となってきた。1990年代後半においては中国への最恵国待遇（Most Favored Nation: MFN）待遇の供与や、WTO加盟の前提となる恒久最恵国待遇（Permanent Normal Trade Relations: PNTR）法案の是非をめぐる審議が主な論点だった。中国がWTO加盟を認められると、2003年頃から人民元の切り上げ問題が議会での主要な論点となった。しかし、激しい議論の対象となったにもかかわらず、実際に審議の対象となり、本会議での採決に至った対中通商法案、とりわけ制裁的な性格の法案は驚くほど少ない。また、それらの法案について検討すると、FTA法案とは異なり、民主・共和両党からバランス良く支持を得て成立していることが分かる。したがって、対中通商問題に関する議論は散発的であり、二大政党の双方から多様な意見が噴出していたと考えられる。

【図表-2】 主要な対中通商法案の採決（1995～2000年）

年	法案	下院			上院		
		賛成	反対	合計	賛成	反対	合計
1996	MFN 撤回法案	65/75	167/119	141/286	審議されず		
1997	MFN 撤回法案	79/93	147/112	173/259	審議されず		
1998	MFN 撤回法案	78/87	149/115	166/264	審議されず		
1999	MFN 撤回法案	71/98	150/110	170/260	法案取り下げ		
2000	MFN 撤回法案	54/91	164/117	147/281	審議されず		
2000	PNTR 法案	164/73	57/138	237/197	46/37	8/7	83/15

(注) 賛成および反対については共和党 / 民主党の票数を、合計については賛成 / 反対の票数を示す。

(出所) Thomas (<http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>) により筆者作成。

以上のように、一括交渉権限や小国との FTA が党派政治の対象となる一方で、経済的にはるかに重要な中国との通商問題については、議会は全体として分散的かつ穏健な態度を示している。したがって、ポスト冷戦期のアメリカの通商政策は、経済的な利害が直接規定しているわけではなく、まずはそれぞれの論点や法案をめぐる認識や文脈が政策過程を左右しているものと考えられる。そこで、本節では、アメリカの通商政策の国内政治に関する先行研究、とりわけ政策アイデアに関する研究の理論的検討を行い、アメリカの通商政策の国内政治を分析する枠組を提示する。

政策アイデアに関する一連の研究では、制度や政策の変容を説明する一要因として、理念や政策アイデアといった主観的な要因を導入している¹³⁾。その利点は、第一に、多元主義国家論が政策の漸進的な変化を前提しているのに対し、制度や政策の劇的な変化を分析しうることである。多元主義の理論では、安定的な制度や政策を前提に、個々のアクターがそれぞれの経済的利益を追求するものとされた。したがって、大きな政策転換や大規模な制度変更は極めて困難だとされる。第二に、複数の選択肢が想定されていた場合、とりわけ政策担当者が不完全な情報しか持たない場合に、なぜ、特定の選択肢が選ばれたのかを説明できることである。経済的な利益のみでは政策選択を説明できない場合、政策アイデアが政策選択を促す要因とされる。

政策アイデア研究の嚆矢は、ホールの政策パラダイムに関する研究である¹⁴⁾。ホールに

13) 政策アイデアに関する先行研究の整理としては、主に以下の文献を参照した。西岡晋「政策アイデア論・言説分析」縣公一郎、藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂、2007年、濱田顕介「構成主義・世界政体論の台頭」河野勝、竹中治堅編『アクセス 国際政治経済論』日本経済評論社、2003年。Mark M. Blyth, "Any More Bright Ideas?: The Ideational Turn of Comparative Political Economy", *Comparative Politics*, 29:2, 1997

14) Peter Hall, "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25:3, 1993

よれば、政策決定者は政策目標や目標達成のための手段だけでなく、対処すべき問題に関する観念や基準の枠組、すなわち政策パラダイムの中で活動している。そして、政策の変化には、①政策手段を調整するレベル、②政策手段を変更するレベル、③政策目的、政策手段、設定基準全てを変更するレベルの3つのレベルがある。つまり、政策アイデアは階層構造をなしており、個々の政策手段や目標は、政策パラダイムの中で位置づけられ、機能していることになる。

また、政策アイデアの機能や役割については、ゴールドスタインとコヘインの研究がある¹⁵⁾。ゴールドスタインとコヘインによれば、政策アイデアには、①政策課題を認識する枠組となる世界観、②善悪などの価値基準となる原理的信念、③政策目標を達成するための手段に関わる因果的信念、の3類型がある。そして、政策アイデアが政策過程で果たす役割には、①政策の方向性を指し示す道路地図、②政策アクターを一点に収斂させる準拠点、③過去の政策アイデアが定着し、アクターの認識や行動を拘束する制度化、の3つがあるという。

最後に、ブライスの制度変化に関する研究を検討する。ブライスは、ホールもゴールドスタインも、アイデアと利益とが全く異なる要因であり、アイデアは制度変化の副次的要因とみていると批判し、危機的な状況においてはむしろアイデアの方が利益を規定すると述べた。そして、危機的状況におけるアイデアの役割として、①不確実性の減少、②集合行為や連合形成の促進、③政治的対立における武器、④制度の青写真、⑤制度の安定化の促進、という5つの役割を順に果たしていくとした¹⁶⁾。このように、ブライスは、アイデアは危機的状況に際して制度や政策の劇的な変化を主導する要因であると主張した。

アメリカの通商政治における党派対立、すなわち政策パラダイム対立という現実をふまえ、以上の先行研究を若干アレンジして、本稿での分析枠組みを以下で提示しておこう。第一に、国内政治のレベルでは、自由貿易論と公正貿易論という2つの政策パラダイムが対立・拮抗している。これら2つの政策パラダイムは、多様な利益集団の準拠点・結節点となる一方で、パラダイム間では妥協の困難な対立を生み出している。第二に、民間シンクタンクや豊富な調査・研究スタッフを抱える連邦議会など、アメリカの強力な政治的インフラストラクチャーにも支えられ、2つの政策パラダイムの対立は活発な政策論争と多様な政策手段の創出を促している。その結果、それぞれの政策パラダイムの進化とパラダイム間の対立も進む。こうした政策手段の「創出的パワー¹⁷⁾」の優位性は、アメリカの国際的リーダーシップを一面で強化しているが、他方、激しいパラダイム対立により、対外交渉におけるアメリカの譲歩の余地は著しく小さく

15) Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds., *Idea and Foreign Policy: Briefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, 1993; Goldstein, Judith (1993) *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press

16) Mark M. Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 2002

17) 大矢根聡「レジーム・コンプレックスと政策拡散の政治過程——政策アイデアのパワー」日本国際政治学会編『日本の国際政治学第2巻 国境なき国際政治』有斐閣、2009年

なっている。すなわち、政策パラダイムの対立は政策手段の発展を促進する一方で、政治的対立を激化させ、政策形成過程を停滞させている。第三に、論点が経済的利益をめぐる対立に限定されれば妥協や調整は可能だが、パラダイムの基本的な理念や目的に関わるものだと認識されると、激しいパラダイム間対立によって政策形成プロセスが機能不全に陥る。このため、経済的意味のほとんどない小国とのFTAの採決であっても、それらの投票パターンは不安定になる。他方、中国のように政策担当者にとって巨大で複雑な存在の場合、包括的な政策パラダイムが存在しない。このため、議会では個別の政治的・経済的利害が分散的に表出し¹⁸⁾、基本的には政権の意向がほぼ貫徹する。

【2-2】 多国間秩序論

本節では、アイデアや規範の優位性という観点から、アメリカの経済覇権を理論的に分析した研究としてアイケンベリーとラギーの議論を検討し、多国間秩序論として位置づける¹⁹⁾。アイケンベリーによれば、戦後国際秩序はアメリカが自国の圧倒的なパワーを国際制度に自己拘束し、追随国がこの制度に協力するという合意に基づく²⁰⁾。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」と、従属国との二国間協定による「関係を通じた支配」とがある。覇権国は「ルールを通じた支配」により、自国の自律性や相手国への直接的影響力を失う代わりに予測可能で正当性のある国際秩序を享受できる。また、ラギーは一般的な原則に基づいて調整される3カ国以上の関係を多国間主義と呼び、NATOやGATTなどの戦後の国際秩序は多国間主義という理念に基づいて構築されたと指摘した²¹⁾。そして、アイケンベリーもラギーも、戦後の多国間秩序の典型としてGATTを挙げた。

では、多国間秩序論では、NAFTAやAPECなどの地域主義的イニシアティブや、FTAなど

18) こうした対中政策論争の断片化を指摘した議論として、ステファン・ハルバー『北京コンセンサス——中国流が世界を動かす?』岩波書店、2011年。

19) 本節での議論は、拙稿「アメリカの通商政策と自由貿易体制の将来」を整理したものである。また、アイデアや規範の役割を重視するコンストラクティヴィズムの視角から、近年の通商政策を分析した代表的な研究として、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。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。ただし、これらの研究では、主に国際的な政策の拡散や競争関係の分析に焦点が当てられ、アメリカの経済覇権についての関心は希薄である。

20) G・ジョン・アイケンベリー『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. なお、覇権安定論に対する批判として、覇権国単独では自由な貿易秩序を構築できず、追随国との非対称な取引が不可欠だとする議論がある。アイケンベリーの覇権安定論批判を先取りした議論と言うべきであろう。Arthur A. Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order", *International Organization*, 38, 1984.

21) 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。

の二国間主義的政策はどのように位置づけられるのだろうか。これらのうち、地域主義的イニシアティブについては、アイケンベリーは自由で開放的な国際ルールを拡大するための手段であると評価している²²⁾。すなわち、NAFTA や APEC は閉鎖的な貿易ブロックをめざすものではなく、一層の貿易自由化をめざす多国間主義的な取り組みであり、アメリカ主導の多国間秩序を強化するものだけということになる。また、ラギーも、これらの地域主義的取り組みが排他的な地域ブロックを形成するかどうかは、他の様々な要因によるため、多国間主義的な貿易秩序に反するものではないとしている。したがって、覇権安定論の場合、アメリカの覇権は多角主義交渉において最恵国待遇に基づく関税削減を進めたのかどうかによって判断されるが、多国間秩序論では、地域レベルの貿易イニシアティブであっても多国間主義的な貿易秩序が強化されたものとみなされることになる。

最後に、アメリカが地域主義的イニシアティブや二国間主義的政策によって普及しようとしている新たな通商ルールについて検討しておこう。アメリカは自国のFTAを模範的な規準(gold standard)となるFTAと位置づけ、関税削減だけではなく、サービス貿易の自由化や知的財産権、労働・環境規定などの高度なルールを規定している。こうした高度な貿易ルールについては、ボールドウィンがWTO2.0論という示唆に富む議論を展開している。ボールドウィンは、1990年代以降に主に東アジアで顕著に発展した中間財貿易に注目し、その背景にはサプライチェーンのグローバル化があると指摘した。そして、サプライチェーンのグローバル化に対応するためには、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促進など、WTOではカバーされていない高度な規定が必要になる。したがって、既存の貿易ルールはWTOで、新たな貿易ルールは今後交渉されていく先進国の多国間FTAで棲み分けて規律すべきであるとし、後者の多国間FTAをWTO2.0と呼んだ²³⁾。今日におけるアメリカの通商覇権は、こうした国内の法規制を規律する新たな貿易ルールをめぐる議題の設定力や合意の調達能力こそにみるべきであろう。そして、アメリカの多国間主義的な貿易政策は、そのための有力な手段なのである。

【3】民主党多数派議会と自由化合意の崩壊

2006年の中間選挙において、民主党は12年ぶりに上下両院で多数派に返り咲き、ブッシュ政権の通商政策への批判を強めた。例えば、民主党上院議員のドーガン(Byron Dorgan)とブラウン(Sherrod Brown)は、大企業のグローバルな経済活動が国内の雇用や賃金、国民生活

22) ゴールドスタインとゴワも、アイケンベリーと同様に、アメリカのパワーの自己拘束という見地からNAFTAを評価している。Judith Goldstein and Joanne Gowa, "US National Power and the Post-War Trading Regime", *World Trade Review*, 1:2, 2002

23) Richard Baldwin, "WTO 2.0: Global Governance of Supply-Chain Trade", *CEPT Policy Insight*, 64, Center for Economic Policy Research, 2012.

を守る様々な規制を引き下げる「底辺への競争」を激化させていると指摘した。そして、全ての貿易協定には労働や環境その他の保護規定が組み込まれ、アメリカ人労働者が公正な条件で国際競争できるようにすべきだと主張した²⁴⁾。第110議会(2007～2008年)では、党内での影響力を強める公正貿易論を背景に、民主党多数派議会はブッシュ政権に強い対決姿勢で臨み、①2007年7月1日に失効するTPAの更新、②合意済みのFTA(ペルー、コロンビア、パナマ、韓国)の批准²⁵⁾、③TAAの更新・強化、の3つの論点を軸に政策論争を進めた。

まず、議会民主党指導部は、TPAの更新やFTAの批准の前提条件として、これまでのFTAの「不備」を修正した新たな雛形の作成を求めた。政権と民主党指導部との間での調整作業は5月に完了し、新たな合意が発表された。合意では、今後のFTAに適用される新たな規定として、第一に、ILOの中核的労働基準の実行、第二に、多国間環境協定の実行、第三に、途上国の医薬品アクセスを促進するための知的所有権の緩和、などを列挙していた²⁶⁾。この合意は、批准待ちの4つのFTAにも適用される新たなFTA政策の雛形だとされた。

しかし、民主党指導部は、この合意に対する党内の十分な支持をまとめられなかった。ペルーおよびパナマとのFTAは支持を得られたが、コロンビアについては政治不安に伴う人権侵害が、韓国については自動車産業の閉鎖性が問題視された。こうして、7月にTPAが失効し、論点はペルーFTAの批准とTAAの更新に移行した。政権は合意済みFTAの批准とTAAの更新とをリンクさせようとし、議会民主党はTAAを飛躍的に強化しようとした。10月に下院で成立した2007年貿易・グローバリゼーション法(H.R.3920)は、受給の対象を、サービス労働者や中国などのFTA未締結国との貿易の被害者にまで拡大するものだった。H.R.3920に対し、政権は貿易プログラムを越えた普遍的な所得支持・職業訓練プログラムだとして反対した²⁷⁾。政権と議会民主党は、残る3つのFTAの批准とH.R.3920とを取引材料にしようとしたが調整は難航した。

12月にペルーFTAの採決が行われ、共和党の支持によって成立した。その後、政権はコロンビアFTA法案の成立に注力した。ブッシュ政権は2007年5月の合意に基づいてコロンビア政府との間で再交渉を行い、コロンビアの労働法や環境規定を強化することで合意をすませていた²⁸⁾。しかし、民主党はコロンビアの人権状況の改善には不十分だとし、また、TAAの強化が先だとして反対し続けた。2008年4月、ブッシュ政権は民主党の反対を無視してコロン

24) Byron Dorgan and Sherrod Brown, "How Free Trade Hurts", *The Washington Post*, December 23, 2006. また、代表的な市民団体であるパブリック・シティズンも、この選挙により公正貿易論が世論の支持を得たとして、NAFTA型のFTAやWTO、TPAの更新に反対していくと主張している。Chris Slevin and Todd Tucker, "The Fair Trade Sweep", *The Democratic Strategist*, Public Citizen, January 2007

25) これらの4協定はTPAの失効前に相手国との交渉が妥結しているため、2007年7月1日以降も2002年のTPAが適用される。

26) USTR, "Bipartisan Trade Deal", *Trade Facts*, May 10, 2007

27) J. F. Hornbeck, "Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy", *CRS Report for Congress*, R41922, 2013

ピア FTA 法案を提出した。下院民主党指導部は、コロンビア FTA に TPA を適用しない決議を採択させ、法案の審議そのものを封じ込めてしまった。決議による TPA の剥奪という異例の事態について、バーグステンやバーフィールドといった著名な専門家は、民主党は政策プロセスを本質的に変質させ、今後の貿易自由化を危機に陥れたとして批判した²⁹⁾。他方、民主党が多数を占める議会で採決を強行すれば、法案が否決させる可能性も高い。このため、法案成立の可能性を残すための苦肉の策だとする評価もある³⁰⁾。いずれにせよ、民主党多数派議会の下で、貿易自由化のための合意形成の努力は頓挫してしまった。

【3】オバマ候補の提案と通商政策の停止

2008 年の大統領選においても、通商政策は党派的な論争の対象となった。共和党の候補は全ての FTA に賛成し、貿易拡大は雇用・賃金・生活水準を向上させると主張したが、民主党の候補は、現行の貿易は「底辺に向けた競争」になっているため、雇用を改善するための政策対応と FTA の見直しが必要だと主張した³¹⁾。オバマにいたっては NAFTA の再交渉まで提起していた。当選直後、オバマは政権移行期における計画 (The Obama-Biden Plan) を発表し、公正な貿易のための戦いや、アメリカ人のための「良い雇用」、海外への良い労働・環境基準の拡大、NAFTA の再交渉、TAA の拡大などを提起した。また、2009 年 2 月、アメリカ景気回復・再投資法の一部として、貿易とグローバリゼーション調整支援法が議会で成立した³²⁾。TGAAA は、2010 年末まで TAA の適格性をサービス労働者や企業、地域社会に拡大するものだった。

2008 年中間選挙でも勝利した民主党では、公正貿易論者の動きが活発化した。彼らは新公正貿易改革派 (new fair-trade reformers) を名乗り、6 月に下院で 2009 年貿易法³³⁾ を提出した。H.R.2013 は「貿易協定の新たなパラダイム」が必要であるとし、第一に、2 年に一度、GAO が FTA の経済、環境、国家安全保障、厚生、安全その他の効果に関する報告書を提出し、FTA の再評価を行うよう求めた。第二に、今後の FTA には、制裁措置を含めた中核的労働基

28) M. Angles Villarreal, "The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues", *CRS Report for Congress*, RL34470, 2012

29) Claude Barfield, "The Fast-Track Trade War", *American.Com: A Magazine of Ideas*, May 7, 2008; C. Fred Bergsten, "World Trade at Risk", *Policy Brief*, PB08-5, Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2008

30) 滝井光夫「ファスト・トラック審議を歪めた下院決議とその含意」『国際貿易と投資』73, 2008 年。

31) "2008 Republican Party Platform", September 1, 2008; "2008 Democratic Party Platform: Renewing America's Promise", August 25, 2008

32) Trade and Globalization Assistance Act of 2007 (H.R.3920)。以下、TGAAA と略記する。Hornbeck, *ibid.*

33) Trade Reform, Accountability, Development and Employment Act of 2009 (TRADE Act of 2009)。以下、H.R.2013 と略記。同法案の内容については、William H. Cooper, *The Future of U.S. Trade Policy: An Analysis of Issues and Options for the 112th Congress*, *CRS Report for Congress*, R41145, 2011

準の保護、人権・環境保護・食品の安全性に関する規定を含むことを義務づけた。第三に、以上の規定のない FTA については再交渉を求めた。H.R.2013 は審議プロセスには乗せられなかったが、下院民主党の半数の支持を得た。

他方、政権は医療改革法などの優先課題に集中し、棚上げ FTA などの通商課題を放置した³⁴⁾。さらに、前ブッシュ政権が参加表明した TPP についても、参加国に交渉の延期を要請した³⁵⁾。TPP については、11月14日にオバマが東京で行った演説の中で交渉への参加を改めて表明した。オバマは、「広範にわたる締約国が参加し、21世紀の貿易合意にふさわしい高い基準を備えた地域合意を形成する」と述べ、議会と密接に協力してアジア太平洋地域での巻き返しを進めると強調した³⁶⁾。

【4】3つの自由貿易協定と TAA

2010年になっても、政権は通商政策に政治資源を投じなかった。1月の一般教書演説で、オバマは国家輸出イニシアティブ (National Export Initiative: NEI) を発表し、今後5年間での輸出倍増を訴え、通商政策を雇用戦略として位置づけた³⁷⁾。その年の USTR の年次報告では、2010年の課題としてルールに基づく貿易システムの強化や批准待ち FTA の審議、海外市場の開放と輸出促進などが挙げられた³⁸⁾。しかし、その後も議会との調整が必要な課題についてはほとんど放置された。

転機は、11月の中間選挙での民主党の敗北によって訪れた。共和党が下院で多数派を占め、オバマ政権がめざしたりベラルな政策課題の実現が困難になった。こうして、オバマ政権は共和党多数派議会と取り組める政策として、通商政策に旋回していった³⁹⁾。12月に米韓 FTA の再交渉が両国政府間で妥結し、アメリカの自動車関税削減スケジュールや韓国の安全・環境基準の見直し、自動車セーフガードなどの新たな規定が加えられた⁴⁰⁾。また、12月29日、民主党多数派議会は2010年包括的通商法 (Omnibus Trade Act of 2010) の一部として、TGAAA を

34) I. M. Destler, "First, Do No Harm": Foreign Economic Policy Making under Barack Obama", Steven W. Hook and James M. Scott eds., *U.S. Foreign Policy Today: American Renewal?*, Congressional Quarterly Press, 2011

35) "U.S. Delays TPP Talks To Allow Obama Cabinet Members To Take Office", *Inside U.S. Trade*, February 27, 2009

36) Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, November 14, 2009; Text of USTR Letters to Congressional leaders, 14 December 2009

37) 国家輸出戦略については、西川珠子「米国の国家輸出戦略——「5年で輸出倍増」計画の概要と実現可能性」『みずほ米州インサイト』2010年。高木綾「米国における国家輸出構想 (NEI) ——輸出による経済再生戦略」国立国会図書館『技術と文化による日本の再生——インフラ、コンテンツ等の海外展開』2012年。

38) USTR, *2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report*, 2010; Testimony of Ambassador Ron Kirk, Hearing before the Senate Finance Committee, "The President's Trade Agenda", March 3, 2010

39) 西川賢「保護貿易・自由貿易をめぐる近年の二大政党のイシュー・ポジションについて——オバマ政権、ティーパーティー運動、2012年大統領選挙」日本国際問題研究所編『米国内政と外交における新展開』2013年。

2012年2月まで延長した⁴¹⁾。

2011年のUSTRの年次報告では、NEIの実行と、その実現のための3つのFTAの批准が強調された⁴²⁾。政権は、経済的利益の大きな米韓FTAの採決を優先し、反対論の強い残りの2協定をその後に回すアプローチを議会に提案した⁴³⁾。これを受けて、3月から5月にかけて、上下両院では3つの協定に関する公聴会が相次いで開かれ、TAAの延長問題と絡めて活発な議論が交わされた⁴⁴⁾。まず、共和党は、TGAAAは景気刺激策の一環であり、FTA採決の前提条件にはできないと主張し、TGAAAの縮小と3協定の一括審議を要求した。これに対し、民主党はFTA採決の前提として、TGAAAレベルの強固(robust)なTAAの更新を要求した。そして、オバマ政権は3カ国との再交渉の結果、それぞれの国との懸案は対処済みであるとしてFTAとTAAを一括した採決を要求した。

7月7日、上院財政委員会と下院歳入委員会で3つのFTA法案が成立した。上院の米韓FTA法案にはTAAが含まれていたが、ベイナー下院議長は米韓FTAとTAAは別々に採決すべきだと主張した。他方、民主党は、TAAの更新がFTA採決の前提だとの主張を繰り返した⁴⁵⁾。膠着状態に陥りかけた議論を前進させたのは上院共和党だった。7月19日、ポートマンら12名の共和党上院議員がTAAの単独法案を支持する書簡を提出し、「FTAとTAAを別個にし、3つのFTAを即座に提出するよう要求⁴⁶⁾」した。

こうして、9月22日に上院で一般特惠関税制度の更新法案とTAAとをパッケージ化した法案が70対27で成立した。その際、上院民主党指導部と政権はTGAAAの縮小に応じ、2013年12月までの延長で共和党と合意した⁴⁷⁾。その後、審議の舞台は下院に移った。ベイナー下院議長と政権との間で、TAAと3つのFTAの4法案を順番に採決し、4法案全てに修正を禁じる閉鎖ルール(closed rule)を適用する妥協が成立した⁴⁸⁾。この妥協に基づき、10月12日、

40) William H. Cooper, Mark E. Manyin, Remy Jurenas and Michaela D. Platzer, "The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications", *CRS Report for Congress*, 2011

41) ただし、当初のTGAAAレベルの拡大措置は2011年2月までに限定された。Hornbeck, *ibid.*

42) USTR, *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report*, 2011

43) "Officials Say Korea FTA Vote Will Come First; Kirk Sets July 1 As Target", *Inside U.S. Trade*, January 13, 2011

44) Hearing before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, "First in a Series of Three Hearings on the Pending, Job-Creating Trade Agreements: Free Trade Agreement with Columbia", March 17, 2011; Hearing before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, "Second in a Series of Three Hearings on the Pending, Job-Creating Trade Agreements: Panama Trade Promotion Agreement", March 30, 2011; Hearing before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, "Third in a Series of Three Hearings on the Pending, Job-Creating Trade Agreements: South Korea Trade Agreement", April 7, 2011; Hearing before the Senate Finance Committee, "The U.S.-Colombia Trade Promotion Agreement", May 11, 2011; Hearing before the Senate Finance Committee, "The U.S.-Panama Trade Promotion Agreement", May 25, 2011

45) "After Mock Markups, Still No Deal To Achieve Final FTA, TAA Votes", *Inside U.S. Trade*, July 8, 2011

46) "Senate Republican Letter Supporting TAA Changes Dynamic In The Senate", *Inside U.S. Trade*, July 29, 2011

47) Hornbeck, *ibid.*

48) "House, Senate Set To Hold Votes On FTAs On Oct. 12 Before Lee Visit", *Inside U.S. Trade*, October 6, 2011

GSP と TAA のパッケージ法案 (H.R.2832), 米韓 FTA (H.R.3080), コロンビア FTA (H.R.3078), パナマ FTA (H.R.3079) が下院で成立した。図表-1 で示したように, 4 法案全てで党派的な採決が繰り返された。

【5】 TPP——貿易協定の新モデル

2009 年の年末より, USTR と議会指導部や関連委員会, 産業や地域の利害関係者との間で, TPP のアメリカ提案の作成に向けた協議が始まった。協議に際し, マランティス (Demetrios Marantis) USTR 副代表は, TPP に対する超党派の支持を構築し, 「米国の雇用を創造かつ維持し, 米国企業をアジア太平洋の生産・供給チェーンに統合し, 新技術や新たな経済セクターを促進する⁴⁹⁾」と述べた。USTR, すなわちオバマ政権は, グローバルなサプライチェーンへの参加や中小企業の輸出機会の創出といった政策目標に対応した新たな FTA のモデルを構築しようとしていた。

では, 関連する利害団体からはどのような要求が出されていたのだろうか。ここでは, 自由貿易論に立つ代表的な財界団体である TPP ビジネス連合 (U.S. Business Coalition for TPP) の提案と, 公正貿易論を代表する立場として, AFL-CIO の提案を検討しよう。まず, TPP ビジネス連合は「TPP 協定に関する諸原則」として, 第一に, 全ての関税・非関税障壁の期限付きでの撤廃, 第二に, 中小企業の市場アクセス改善のための貿易円滑化, 生産・供給ネットワークの強化, 規制の整合性, 国家企業に対する規律などの新たな論点への対応, 第三に, 知的所有権, 投資の促進と保護, 政府調達透明性, 環境・労働基準などの強化を求めた⁵⁰⁾。

これに対し, AFL-CIO は, 「良い雇用の創出を促し, 労働者の権利や利益を守り, 健康的な環境を促進するバランスのとれたものでなければ支持できない」とし, 労働者の能力開発も含めた積極的な労働市場戦略や輸出促進戦略などを補完的に組み合わせた国家的な経済戦略が必要であるとした。さらに, 為替の急激な変動や為替操作対策, 民主主義条項, 労働規定の抜本的強化と民間交流による参加国の労働法改革までも提案した⁵¹⁾。

では, これらの要求は, 対外交渉でのアメリカ政府の立場にはどのように反映されたのだろうか。アメリカは 2010 年 3 月から交渉会合に参加したが, 非関税障壁やサプライチェーン貿易に関する広範かつ高度な規定を提起している。すなわち, アメリカの参加により, TPP には「分野横断事項」という新たな交渉部会が設置された。これは, TPP の規定を横断的に検討し,

49) Remarks by Ambassador Demetrios Marantis at the Center for Strategic and International Studies, “U.S. Trade Priorities in the Asia-Pacific: TPP and Beyond”, January 28, 2010

50) U.S. Business Coalition for TPP, “Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Principles”, September 30, 2010

51) The American Federation of Labor & Congress of Industrial Organizations, “Testimony Regarding the Proposed United States- Trans-Pacific Partnership Trade Agreement”, January 25, 2010

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部会である。また、国家企業に対する規制については競争政策の部会で議論が進められている。他方、関税障壁については、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々との交渉のみを進め、単一の関税表の作成をめざさない立場である⁵²⁾。したがって、中小企業の市場アクセス改善や規制の整合性、国家企業に対する規制など、自由貿易論の提起は概ね受け入れられたが、為替操作や民主主義条項などの公正貿易論の提起は基本的に否定されたといえよう。

その後、2011年11月の APEC 首脳会談の際、TPP に関する首脳声明と大枠が発表された。それらによれば、包括的かつ次世代の貿易協定をめざすことで参加各国が合意し、①関税、物品およびサービス貿易、投資に対する障壁の撤廃などの包括的な市場アクセス、②生産・供給チェーンの発展、単一の関税撤廃スケジュール、共通の原産地規制などの地域協定、③分野横断的課題、④デジタル経済やグリーンテクノロジーに関する革新的製品・サービスの貿易・投資の促進などの新たな貿易課題、⑤参加国の拡大と協定の適切な更新を進める「生きている協定」をめざすとされた⁵³⁾。

そして、TPP は日本の交渉参加問題をめぐり、アジア太平洋における FTA 交渉をより一層促進する契機となった。当時の民主党政権は、TPP 参加について党内の意見をまとめられず、混乱した対応を続けていたが、2011年11月の APEC 首脳会談の際、野田首相が交渉参加に向けた協議を開始すると述べた。日本が参加を検討したことにより、カナダやメキシコが TPP 交渉への参加を表明し、さらに、日中韓 FTA や RCEP、日—EU 経済連携協定などの FTA 交渉が促された。民主党政権は曖昧な態度に終始したまま 2012年12月の選挙で政権の座を追われたが、2013年3月に安倍政権が交渉への参加を表明し、2013年7月から交渉会合に参加した⁵⁴⁾。

以上の議論をまとめておこう。第一に、TPP は包括的かつ高度な市場アクセスを求める協定であり、関税撤廃の例外を原則的に禁止している。その一方で、アメリカは既存 FTA の再交渉を拒否し、単一の関税表作成も放棄し、WTO の多角主義原則には反する立場を一層強めて

52) TPP についてはさしあたり、以下の文献やホームページを参照されたい。中川淳司「TPP で日本はどう変わるか?」①～⑬『貿易と関税』2011年7月～9月、11～12月、2012年1月、3～8月、10月。中川淳司「TPP 交渉の行方と課題」①～⑥『貿易と関税』2014年1月～4月、6～7月。Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas and Brock R. Williams, "The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress", *CRS Report for Congress*, R42694, June 17, 2013. 外務省「環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定交渉」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tp/index.html>>

53) Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement, November 12, 2011; "Trans-Pacific Partnership (TPP) Trade Ministers' Report to Leaders", November 12, 2011

54) William H. Cooper and Mark E. Manyin, "Japan's Possible Entry into the Trans-Pacific Partnership and Its Implications", *CRS Report for Congress*, R42676, August, 24, 2012; Aurelia George Mulgan, "Japan's Entry into the Trans-Pacific Partnership: Domestic Priorities and Regional Dynamics", *NBR Commentary*, The National Bureau of Asian Research, July 12, 2013

いる。第二に、分野横断的事項という新たな論点が付け加えられ、サプライチェーン貿易に関わる諸規定が集中的に議論されるようになってきている⁵⁵⁾。第三に、TPPは、アメリカ主導で設定された新通商ルールを、多国間主義的に前進させる貿易協定となっている。

【6】 TTIP——国際的合意の再構築に向けて

2008年以降、財政負担の少ない経済活性化策として、米欧の政治・経済的エリートの間で米欧FTAへの関心が高まり、財界や民間シンクタンクによる検討が行われた。これらの報告書によれば、米欧FTAの意義として、第一に、新興国を開放的な国際経済システムに組み込むための米欧によるリーダーシップ、第二に、投資やサービス貿易、サプライチェーンのグローバル化などの高度な貿易課題への対応、第三に、WTOとの相互補完性を意識し、最終的には多角的貿易システムを前進させることなどが強調された⁵⁶⁾。

これらの提言を受け、2011年11月の首脳会談で「雇用と成長に関する米欧ハイレベル作業部会⁵⁷⁾」が創設され、米欧間の貿易と投資を拡大して経済問題を解決する方法を見出すこととされた。HLWGは2013年2月11日に最終報告を発表し、二国・地域間の貿易・投資問題に対処し、グローバルなルールの整備に寄与する包括的な協定を締結し、①市場アクセス、②規制問題および非関税障壁、③グローバルなルールや原則、協力の3つの分野で野心的な成果を達成すべきであると提案した⁵⁸⁾。翌日の一般教書演説で、オバマはTTIP交渉の開始を宣言し⁵⁹⁾、3月20日、議会に交渉の開始を通知した⁶⁰⁾。

2014年7月、第1回のTTIP交渉が開始され、2014年3月に第4回会合が開催された。双方の主要な関心分野は、第一に市場アクセスであり、双方が乳製品や砂糖などの一部の農産物で例外扱いを求めているほか、映像・音楽サービスではアメリカが保護の削減を求めているのに対し、欧州は交渉対象からの除外を求めている。第二の分野は規制であり、双方が原則的に

55) ミレヤ・ソリウス「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; Ann Capling and John Ravenhill, “The TPP: Multilateralizing Regionalism or the Securitization of Trade Policy?”, 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.

56) Joint Statement by the Business Roundtable and the TransAtlantic Business Dialogue, “Forging a Transatlantic Partnership for the 21st Century”, February 2012; A Report from the Transatlantic Task Force on Trade and Investment, “A New Era for Transatlantic Trade Leadership”, February 2012

57) High-Level Working Group on Jobs and Growth. 以下、HLWGと略記。

58) “Final Report: High Level Working Group on Jobs and Growth”, February 11, 2013

59) Remarks by the President in the State of the Union Address, February 12, 2013

60) Letter to Congress Announcing Intent to Enter Negotiations on the Transatlantic Trade and Investment Partnership, March 20, 2013

は相互承認に賛成しているが、規制に対する基本的な考え方の違い——アメリカは価額や費用計算に基づくイノベーション促進的な規制を、欧州はリスクを抑制する予防的な規制を偏好——から、遺伝子組み換え作物に対する規制など、交渉が難航する問題も存在している。第三に、投資や労働・環境、知的財産権などのルールに関する分野であり、双方は、食品の地理的表示の保護や紛争処理メカニズムの権限や適用範囲をめぐる意見が対立しているとされる⁶¹⁾。

【7】TPAとTAA——国内的合意の再構築に向けて

多国間FTA交渉の進展に伴い、アメリカ国内ではTPAの更新が必要であるという認識が強まった。議会指導部では、TPA更新が2013年の主要な課題だという共通認識が生まれ、ボーカス(Max Baucus)上院財政委員長、ハッチ(Orrin Hatch)財政筆頭委員、キャンプ(Dave Camp)下院歳入委員長、レビン(Sander Levin)歳入筆頭委員ら4名の貿易関連委員会の指導者たちを中心にTPA法案の作成作業が始まった⁶²⁾。

政権は、議会指導部を側面から支援するアプローチを取った。政権は4月の予算案の発表の際に、全失業者を対象とした支援プログラムにTAAを組み入れる提案を行った。この提案は、貿易による失業者だけを特別扱いすべきでないとしてTAAには反対してきた共和党のアイデアを受け入れたものであるが、逆に、民主党や労働組合は給付の範囲や水準が縮小される可能性があること、また、TAAはTPAの交換条件としても必要であるとして反対した⁶³⁾。7月、オバマはミドルクラスの基盤強化を訴える演説で議会にTPAを要請したが、政権からの直接の働きかけは避けた。しかし、共和党は、民主党の賛成票を得るには政権の働きかけが必要だと主張した⁶⁴⁾。

当初、6月には超党派でTPA法案を提出する予定だったが、作業は遅延した⁶⁵⁾。まず、下院ではレビンが為替操作に関する規定を組み込み、1988年競争力法をモデルとした広範囲にわたる競争力法の作成を要求した⁶⁶⁾。また、上院ではハッチが、TPAとTAAのリンクや2007年5月の合意に反対した⁶⁷⁾。TAAとのリンクにはキャンプも反対だったが、結局、法案の作成はボーカスとキャンプの共同作業で作成が続けられることになった⁶⁸⁾。

61) Shayerah Ilias Akhtar and Vivian C. Jones, "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations", *CRS Report for Congress*, February 4, 2014.

62) "Administration Holding Off On TPA Renewal Until TPP Advances", *Inside U.S. Trade*, January 18, 2013

63) "Budget Proposal Folds TAA Into Larger Program, Consolidates Trade Agencies", *Inside U.S. Trade*, April 12, 2013

64) "Obama Asks For Fast-Track Authority, Froman Defers To Congress On Bill", *Inside U.S. Trade*, August 2, 2013

65) "Baucus Calls For Introduction Of TPA Bill By June, Renewal Of TAA This Year", *Inside U.S. Trade*, April 26, 2013

66) "Levin Pushes For Currency Discussion In TPP, EU FTA, TPA Deliberations", *Inside U.S. Trade*, March 21, 2013

67) "Hatch Resists Tying Worker Assistance To TPA Bill; Labor Unions Hit Back", *Inside U.S. Trade*, August 2, 2013

TPA 法案の作成が進むと、議会では反対の声が出始めた。11月、下院民主党議員の3/4に相当する151名の議員が、議会の役割をより強化すべきだとしてTPAに反対する書簡を発表した⁶⁹⁾。また、22名の下院共和党のティーパーティー系議員も反対する書簡を発表した⁷⁰⁾。さらに、2014年1月1日に、民主党多数派議会の下で成立した拡大TAAが失効し、サービス労働者やFTAを締結していない国々との貿易で失業した労働者が対象外となった。これに伴い、TAAプログラムは2002年に成立したものと同じレベルに縮小したが、それも2014年末に失効する見込みとなった⁷¹⁾。

1月9日、ボーカスとハッチ、キャンプの3名によりTPA法案(Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014)が提出された。この法案の特徴は、第一に、議会による監視や協議が強化され、第二に、為替問題や国有企業への規制、現地化障壁への対処が主要な交渉目的とされたことである⁷²⁾。16日には財政委員会で公聴会が開催されたが、ハッチやボーカスは最新の情勢に対応した法案だと自賛した⁷³⁾。しかし、その後、法案の審議は暗礁に乗り上げた。上院で法案の成立をリードしたボーカスが中国大使に転出し、ワイデン(Ron Wyden)が財政委員長に就任した。さらに、29日に上院議長のリード(Harry Reid)は当面は法案を上院本会議に提出しないと明言した。リードは、TPA法案に対する意見が民主党内で割れており、また、支持基盤である労働・環境団体が反対していることから、中間選挙の年にこの法案の審議を進めるべきでないと考えたのである⁷⁴⁾。こうして、TPA法案の採決は、事実上、中間選挙後に持ち越されることになった。

【8】終わりに

2013年にUSTR代表に就任したフロマン(Michael Froman)は、6月に「貿易の戦略的論理」という演説を行い、今日の世界では貿易を通じたリーダーシップそのものが国力を示す規準であり、通商交渉は新たな貿易ルールによって国家間の対立を平和的に解決し、アメリカの価値観に合致した国際秩序を促進する取り組みであると強調した。そして、こうした貿易の戦略的

68) “Baucus Says Fast-Track Deal With Camp Close; Introduction This Year”, *Inside U.S. Trade*, November 15, 2013

69) “151 House Dems Demand Congress Determine If FTAs Meet TPA Objectives”, *Inside U.S. Trade*, November 15, 2013

70) Zachary Keck, “Congress May Have Just Killed the Trans-Pacific Partnership”, *The Diplomat*, November 18, 2013

71) “Expanded TAA Program Expires; Levin Calls For ‘Immediate Renewal’”, *Inside U.S. Trade*, January 3, 2014

72) 現地化障壁とは、外国政府が米国企業に対して現地市場にアクセスする条件として、施設や知的所有権などの資産の現地化を廃止することを求める目標である。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。

73) Hearing before the Senate Finance Committee, “Advancing Congress’s Trade Agenda, The Role of Trade Negotiating Authority”, January 16, 2014

74) “Reid Expresses Opposition To Quick Consideration Of Fast-Track Bill”, *Daily News*, January 29, 2014

論理を実現するための手段としては交渉中の TPP や TTIP などがあるが、貿易を支える国内合意の再構築が必要であると述べた⁷⁵⁾。

フロマンの演説にもあるように、ポスト冷戦期におけるアメリカの通商政策を規定する最大の要因は、アメリカ国内における自由貿易論と公正貿易論との党派対立である。そして、あるべき社会像やグローバル化の展望をめぐる理念的な対立の焦点となったのが、貿易自由化に向けた合意、すなわち TPA である。したがって、TPA 法案の審議には、グローバル化のあるべき姿をめぐる様々な問題が持ち込まれ、アメリカ政府の交渉ハードルを際限なく高くしている⁷⁶⁾。本稿でも検討したように、自由貿易論からはサプライチェーン貿易に関わる高度な規定が求められる一方で、公正貿易論からは為替操作対策や積極的な労働政策、交渉相手国の労働法の抜本的強化など、本来の通商政策の対象外の論点までもが持ち込まれるようになった⁷⁷⁾。そして、アメリカ経済全体にはほとんど影響を与えない小国との FTA ですら、こうした理念に関わる問題だと評価されると党派対立に巻き込まれている。

他方、対外的には多国間 FTA による新たな貿易ルールの実現が重視された。前ブッシュ政権は 2006 年に WTO ドーハ・ラウンドを優先目標から外し、2008 年に TPP 交渉への参加を表明して多国間 FTA 交渉への傾斜を強めた。そして、アメリカ市場への特惠的なアクセスと引き替えに、高度な貿易ルールの受入を交渉相手国に求めている。こうした傾向は、党派対立によって多様な対外要求が提起される一方で、国内市場の自由化の余地が小さくなってしまったアメリカの国内政治とも合致している。多国間 FTA は、より多くの国々を制度的合意の枠組に巻き込むことで、アメリカにとって望ましい世界貿易秩序を構築するための取り組みだと評価できよう。

75) Remarks by Ambassador Michael Froman at the Council on Foreign Relations, "The Strategic Logic of Trade", June 16, 2014

76) K. William Watson, "Stay Off the Fast Track: Why Trade Promotion Authority Is Wrong for the Trans-Pacific Partnership", *Free Trade Bulletin*, 56, Cato Institute, December 19, 2013

77) 1930 年代以来の伝統的な労使関係が解体した結果、新たな利害調整の場として通商問題が位置づけられ、国内では自由化合意が困難になり、対外的にはアメリカの譲歩の余地が狭まったという指摘もある。立石剛「アメリカ通商政策と貿易自由化——貿易自由化をめぐる労使間妥協枠組の弱体化」『西南学院大学経済学論集』41:3, 2006 年。

U.S. Trade Policy in the Post-Cold War Era:
Weakening of Consensus on Trade Liberalization and Evolution of Trade Policy

Takeyasu FUJIKI

Abstract

In the cold war era, the framework of U.S. trade policy was based on multilateral liberalization through GATT negotiation and domestic deals among manufacturing industries and labor unions. But today's policy framework has changed. While the Doha Round negotiation in WTO has remained stagnant, the United States has pursued multilateral free trade agreements such as TPP and TTIP. Domestically, the consensus on liberalization has weakened because of partisan politics between free traders and fair traders. This paper analyses the post-cold war framework using an ideational approach. First, I marshal prior research based on the ideational approach and a proposed new analytical framework. Second, I analyze U.S. trade policy during the Obama administration.