

世界経済秩序と多国間主義の意義

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学商学研究所 公開日: 2021-03-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小林, 尚朗 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/21459

世界経済秩序と多国間主義の意義¹

World Economic Order and Significance of Multilateralism

小林 尚 朗

Naoaki Kobayashi

目 次

はじめに

第1章 戦後の「多国間主義」の構築

第2章 トランプ政権の誕生と米国の保護主義化

第3章 トランプ政権の具体的な保護主義政策

第4章 多国間主義の黄昏と日米二国間交渉

むすびにかえて

はじめに

世界経済秩序が大きく揺れ動いている。従来の秩序が必ずしも手放しに賞賛できるものではなかったことを踏まえれば²、現在の動きは中長期的に見れば悲観的なことばかりではないかもしれない。しかし、少なくとも短期的には秩序の揺らぎが世界経済に大きな混乱を招くことになり、しばらくは予測の困難な状況が続くことが見込まれている。

その契機となったのは、米国におけるドナルド・トランプ大統領の誕生である。ただし、根本的な要因として次のようなことを指摘できる。第1に、グローバリゼーションが拡大・深化するなかで、中国を筆頭とする新興諸国・経済が著しく台頭してきたことである。第2に、それらを可能にした要因でもある技術進歩、とりわけ情報コミュニケーション技術（ICT）が急速に発展・普及してきたことである。そして第3に、それらとも深く関係するが、依然として相対的には「豊

1 本稿は、日本国際経済学会第78回全国大会（2019年9月27日～28日、日本貿易振興機構 アジア経済研究所）の自由論題（第3分科会 国際政治経済）における報告（「東アジアの多国間主義とその意義」）に基づいている。ただし、紙幅の制限から、報告の前半部分についてのみ加筆修正したものである。座長の矢野修一先生（高崎経済大学）および討論者の浜中慎太郎先生（アジア経済研究所）には大変貴重なコメントを頂戴した。記して心より感謝申し上げたい。

2 「市場至上主義」とも言われたグローバル資本主義の危機や問題点、それに対する筆者の見解については、[小林, 2009] [小林, 2016] [小林, 2017]などを参照のこと。

かな」先進諸国において、格差の拡大がますます顕著になったことである。これらが現在の世界経済秩序の揺れ動きの基底をなしているのである。

1990年代以降、重層的、拡張的、加速度的に展開してきたグローバリゼーションでは、まず国境を越えたモノやカネの移動が他の要素に先行して進んできた。それがICTのより一層の発展と普及につれて情報や技術のグローバル化が顕著となり、さらには移民や難民も含めたヒトの移動も絶大なインパクトを持つようになってきた。その結果、グローバリゼーションは「歴史の終わり」を象徴したアメリカナイゼーションの色彩が濃いものから、アンソニー・ギデンズが指摘していた「逆植民地化 (reverse colonization)」[ギデンズ, 2001: 40], つまり欧米先進諸国に対する新興諸国・経済の影響力の高まりが目立つものへと変容していった。欧米流の「リベラルな民主主義」が普遍化するかに見えたのはわずか10年間程度のことであった。サミュエル・ハンチントンは『文明の衝突』(1996年)のなかで東アジアの著しい発展に注目し、2010年には米中戦争が勃発するとのシナリオまで描いていたが[ハンチントン, 1998: 480-8]³, 今日の欧米諸国から見ればグローバリゼーションによって自分たちとは違ったやり方の国々に経済的に追い上げられ、自分たちとは違った文化や価値観を持った移民・難民が自国に流入してくるようになったのである。ステファン・ハルパーは、「グローバル化が世界を小さくしているように、中国は西側世界を小さくしつつある」[ハルパー, 2011: 24]と指摘したが、米国にとって逆植民地化されつつある相手国は中国であるのかもしれない。

追い上げられ、包囲された「リベラルな民主主義」の大国は、2016年11月に泡沫候補と呼ばれた「異端」の人物を大統領に選出した。就任からおよそ半年後にトランプ大統領は、初のG20出席の前に訪問先のワルシャワにおいて、米国大統領としては異端の演説を行った。

「我々の時代の根本的な問題は、西側に生き残りたいという意志があるのかどうかである。どんな犠牲を払ってでも我々の価値観を守るということに確信が持てるのか。我々の市民を大切に思い国境を守るということを十分に顧慮しているか。我々の文明を転覆させ破壊する人々に立ち向かってそれらを守るという欲求と勇氣はあるのか。」⁴

この「文明の衝突」を彷彿とさせる宣言に対してマーティン・ウルフは、とても「危険」であるとしてグローバルな協力関係の維持を訴えた⁵。しかし、それ以降もトランプ大統領の暴走は

3 なお、Foreign Affairs 誌に論文“The Clash of Civilizations?”が掲載されたのは1993年である (Vo. 72, No. 3)。

また、ハンチントンは、「中国の発展は、アメリカにとってより根本的な挑戦となる危険をもたらす。アメリカの中国との争点は、日本との場合よりもはるかに広い範囲にわたり、経済問題、人権、チベット、台湾、南シナ海、兵器拡散などの問題を含んでいる。大きな政策問題で、アメリカと中国が共通の目標をもっているものはほとんどない。その相違は全体にわたっている。…中略…東アジアにおける圧倒的な地域大国として中国が出現することは、もしそれがつづけば、アメリカの基本的な利益への挑戦となる」[ハンチントン, 1998: 346]と指摘している。

4 Donald J. Trump, “Remarks by President Trump to the People of Poland”, Jul.6, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/> (DL 2019.8.20)

5 マーティン・ウルフ「グローバル社会へ針路を」(フィナンシャル・タイムズ7月12日付)日本経済新聞2017年7月13日。

止まらず、「米国第一」を強めていった。第二次世界大戦後から今日まで引き継がれてきた「自由・無差別・多国間主義」の基本原則を悉く否定し、それとは真逆のような「保護主義・差別主義・二国間主義」の道を選択してきた。つまり、米国の雇用・所得の増大のために「保護主義」を正当化して、中国など特定国を狙い撃ちにした「差別的措置」を実施し、そして各国に米国の要求を飲ませるために「二国間交渉（ディール）」を展開しているのである。

トランプ大統領のような既存の秩序や国際ルールを無視したやり方に対して、他の諸国・地域も米国に翻弄されながら「自国第一」へと進んでいく傾向も見られている。「自由・無差別・多国間主義」は過去のものとなったのか、今後の世界経済はどのような方向へと向かうのか、また向かうべきなのか。次章ではまず、崩壊しつつある「多国間主義（multilateralism）」の意義を考察するために、その構築過程を概観することから始めることにしたい。

第1章 戦後の「多国間主義」の構築

戦後の貿易システムの基本原則は、「自由・無差別・多国間主義」であった。これは、世界大恐慌後の主要各国における保護主義化やブロック化などの近隣窮乏化政策に対する反省から生まれたが、確立の過程では英米間の攻防があった。山本（2019）は、英国による「国際通商同盟案⁶」（1942年8月）の作成から英米間による「貿易政策に関する英米合意文書（ワシントン原則）⁷」（1943年10月）の合意までを、戦後貿易システムの原点として捉えている〔山本，2019：13〕。つまり、この一連の動きのなかで、「自由・無差別・多国間主義」という基本原則が誕生したということである。以下ではまず、そこに至る過程も含め、概観してみたい。

米国の貿易政策は、「武器貸与法（以下、貸与法）」（1941年3月）を契機に転換したと言われる⁸。つまり、それまで米国は「中立法」に基づき欧州の戦争に対して商業主義で望んでいたが、貸与援助の見返りとして英国の貿易政策に介入し始めたのである〔山本，1999：146〕。「貸与法」はラテン・アメリカを防衛する政策＝ブロック強化策の側面もあったが、他方では適用国に英自治領やインドが含まれたことで、米国による英帝国特惠制度解体の端緒となった〔同上：133〕。豪州、ニュージーランド、南アフリカなどの英自治領諸国が米国と二国間協定を締結して関係強

6 同案は、〔山本，1999：196-205〕で訳出されている。その特徴は、①債権国・黒字国が世界経済の調整の責任を負うこと、②多国間貿易を保証する貿易政策のルールを策定し、国際機関が監視すること、③そのルールには高関税の削減、ダンピング・輸出補助金の禁止、輸入数量制限の原則禁止、特惠関税の縮小などが含まれること、④国際収支赤字国や戦後過渡期には輸入制限が許可されるなど例外規定があること、などである〔同上：177〕。とくに②は、それまでになかった多国間主義の萌芽であった。

7 同原則は、〔同上：246-52〕で訳出されている。

8 ウッドロー・ウィルソン大統領による有名な「14カ条の平和原則」（1918年1月）にも見られるように、米国はすでに第一次大戦中から「自由・無差別」な貿易体制の確立を提唱していた。1933年就任のフランクリン・ルーズベルト大統領のもとでも「大英帝国特惠協定の弱体化、可能ならばその解体が、アメリカ貿易政策の中心目標であった」〔ストレンジ，1994：251-2〕ものの、米国自身が「自由・無差別」の原則を破ってきた。

化に乗り出したことで、米国にとって二国間協定は、「ブロック化の手段からブロック化を破壊する手段へと性格を変えて」[同上：156] いったのである。

こうしたなか、英米両国は「大西洋憲章 第4、第5パラグラフ」(1941年8月)や「相互援助協定第7条(以下、第7条)」(1942年2月)によって戦後経済秩序のグランド・デザインを示した。両国が協力して、「国際貿易上のあらゆる差別待遇措置を撤廃し、関税その他の貿易障壁を低減すること」[同上：214]、つまり「自由・無差別」を確立することが謳われ、同時にそれを国内の経済成長および社会保障と調和させることが確認された[Ruggie, 1982: 394]。英米両国はその実現に向けた具体策を交渉することになったが、米国は自らに有利な二国間協定を積み重ねることで単一の世界を構築しようとしたのに対して、英国は米国に取り込まれていく自治領諸国をつなぎ止めるため「多国間主義」を基盤とする「国際通商同盟案」を作成した。そして1943年9~10月に英米両国はワシントンで一連の交渉に臨むことになった。

交渉は「国際通商同盟案」の「アウトラインの説明⁹」に沿って進められた[山本, 1999: 230]。具体的な項目は、A. 輸入数量制限、B. 国営貿易、C. (輸出)補助金、D. 関税、E. 特惠関税、F. 輸出税および輸出制限、G. 通商同盟、およびH. 国際機関の8つで、とくに隔たりが大きかったのはDとEであった。端的に言えば、米国の高関税を引き下げたい英国と、差別的な特惠関税を全廃して英帝国特惠制度を解体したい米国とのせめぎ合いであった。1ヵ月に及んだ交渉の後半には合意文書(「ワシントン原則」)の作成に充てられたが、関税と特惠関税をめぐる議論は難航した。最終的に、英米両国は国際機関の監視下で貿易を多角化することには合意したが、関税引き下げや特惠関税などについては折り合えず、「双方の主張を列挙し、今後の課題とした」[山本, 2019: 13]のであった。つまり、「多国間主義」の確立では合意できたが、「自由・無差別」については対立点の解決を先送りしたのである。

「ワシントン原則」に基づいて再び両国は具体化を目指すことになるが、その間に英米双方の姿勢に変化が生じた。ワシントンで交渉を主導した英国では、復興期における国内政策の自由度が多国間ルールで制限されることを懸念する反対派が影響力を高め、国際協調や世界経済秩序の再構築への関心が急速に希薄化した[山本, 1999: 262-5]。また、原則を支持する側からも「過渡期問題」、つまり、長期的には「ワシントン原則」は望ましいが、英国が短期的に直面する雇用問題などの解決が困難なので、過渡期には例外的な保護主義が認められるべきという問題が浮上した[同上: 266-7]。他方で米国は、1943年12月に「貿易障壁削減問題特別委員会中間報告書」を作成し、「民間貿易を基軸とした無差別主義に基づく自由貿易体制の確立」[同上: 284]という米国の戦後政策目標を確認した。1944年4月には「対外経済政策に関する執行委員会(ECEFP)」が設立され、その後ECEFPは「国際貿易機構(ITO)憲章案」を作成するなど、重要な役割を担うことになる。

周知のように、戦後貿易システムの柱として準備された「ITO憲章」は、1948年3月に国連

9 なお、「アウトラインの説明」は[同上: 243-6]で訳出されている。

貿易雇用会議で採択されたものの、発効には至らなかった。他方で、並行して進められていた関税引き下げ交渉から生まれた「関税と貿易に関する一般協定 (GATT)」が、国内法を優先とした緩やかなルールながら暫定的に発効し、GATTによる「多国間主義」を基盤とした貿易システムが確立することになった。John G. Ruggie (1992) は「多国間主義」について、「多国間」とは「制度」という名詞を修飾する形容詞であり、「多国間主義」は国際関係における一般的な制度形態を描写したものであるとしている [Ruggie, 1992: 570-1]。ここで「制度」とは、ロバート・コヘインによる定義、つまり「行動の役割を規定し、活動を制限し、期待を形成する、永続的でつながりのある公式および非公式の一連のルール」を指している。そしてラギーは「多国間主義」を、「一般化された行動原則 —つまり、どんな出来事にもある当事者の特定利益または戦略的緊急性とは関係なしに、活動の部類に対して適切なふるまいを定めた原則— に基づいて3ヵ国以上の関係を調整する制度形態」 [Ibid.: 571] と定義している。

戦後、それまでなかった「多国間主義」を基盤とした貿易システムが誕生したが、「自由主義」についても戦前とは異なるものであった。ラギーは、「第二次大戦後に復元された自由主義は、それ以前に知られていたものとは異なる種類のものであった。私の言い方では、それは『埋め込まれた自由主義 (embedded liberalism)』であった」 [Ruggie, 1982: 392] と指摘している。戦後の制度再構築のための課題は、戦間期に悩まされた相互に破壊的な外部結果を引き起こすことなしに、国内の安定性の追求を保護し、また手助けさえする枠組みを考案することであった。これが「埋め込まれた自由主義」の妥協の本質なのであって、1930年代の経済ナショナリズムとは異なり「多国間主義」の性質があり、金本位制や自由貿易の自由主義とは異なり国内の介入主義に基づく「多国間主義」なのである [Ibid.: 393]。

ラギーは、GATT交渉時には自由貿易論者はわずかであり、権威ある人で自由貿易を支持する者は皆無であったというジェイコブ・ヴァイナーの指摘を引き合いにしながら、米国（とくに国務省）は貿易における「多国間主義」の原動力であったが、「それはなによりも無差別を意図したもので、もちろん貿易障壁の削減も米国の考えに影響を及ぼしたが、ここでも非差別的な方法で適用するのが困難な障壁に関心が向けられた」（傍点は引用者）と指摘している [Ibid.: 396-7]。そして、GATTは最恵国待遇を義務づけたものの、既存のすべての優遇措置について例外を認め、関税同盟や自由貿易地域の形成も許された。数量規制は禁止されたものの、国際収支上の問題、農産物貿易、緊急制限措置、エスケープ条項など、数多くの例外事項が盛り込まれたのである。結局のところ米国は、英国など西欧諸国の既得権益の温存を認めることで、緩やかな国際規約ながらもGATTという「多国間主義」の枠組みを構築した。「差別主義」の回避には努めたものの、完全雇用政策を重視する西欧諸国に「埋め込まれた自由主義」として譲歩し、「多国間主義」の枠組みを船出させたのである。

英米の交渉から始まった戦後貿易システムであるが、それが転換する契機も英米であった。1970年代のスタグフレーションは世界を大恐慌以来の大不況に陥れ、それに手を焼く総需要管理のケインズ政策に代わって供給重視の経済学が台頭した。1980年代には市場メカニズムを重

視する新自由主義が普遍的な経済思想としてグローバル化し、経済成長のためには自由化、民営化、規制緩和が不可欠と考えられるようになった。政府介入は個人の「選択する自由」を制限し、公平な競争環境を歪めるので、「非効率」且つ「不公正」とみなされるようになった。

こうして新自由主義が「埋め込まれた自由主義」を掘り起こすことになるが、いよいよ自由貿易が実現したのかと言えばそうではなかった。新自由主義の代名詞である米国のロナルド・レーガン大統領は、“Let's Make America Great Again”を掲げて保護主義的な管理貿易を指向し、日本など貿易赤字相手国に一方的・差別的な制裁措置の実施または脅しによって、二国間交渉を展開したのである。その一方で、多くの発展途上地域では「埋め込まれた自由主義」が急速に掘り起こされた。そのうえ世界貿易機関（WTO）の発足により、財貿易の自由化だけでなく、サービス貿易の自由化や、知的財産権保護の強化、貿易関連投資措置の禁止など、発展途上地域にとって厳しい要求も多国間ルールに加わった。かつて英国が譲らなかった完全雇用のための政策や、長期的視点から特定産業を保護・育成するための産業政策なども否定されることになった。ハジュン・チャンが『はしごを外せ』を上梓した所以である。

第2章 トランプ政権の誕生と米国の保護主義化

「我々は、我々の開かれた市場を維持すること及びあらゆる形態の保護主義と闘うことへのコミットメントを再確認する。我々は、自由貿易をさらに促進するため、ルールに基づく多角的貿易体制を強化し、世界貿易機関（WTO）における交渉を促進することにコミットする¹⁰」。

2016年5月27日にG7伊勢志摩サミットに集った首脳たちは、恐らく特別な感慨もなく、「保護主義と闘う」という例年通りの文言を首脳宣言に盛り込んだことであろう。ところが、それが当たり前の時代は急速に過ぎ去り、半年後にはトランプ氏が米大統領選で勝利を取めた。2017年1月20日、トランプ大統領は就任演説のなかで次のように述べた。

「本日この日より、新たなビジョンが我が国を統治する。いまこの瞬間より、『米国第一』となる。貿易、税制、移民、外交におけるすべての決定は、米国の労働者と家族に恩恵をもたらすために下されることになる。我々の製品を作り、我々の会社を盗み、そして我々の職を奪う他国の破壊行為から我々の国境を守らなければならない。保護することが、大きな繁栄と力につながるのである。…中略…我々は2つの単純なルールに従っていく。米国製品を買い、米国の労働者を雇うことだ¹¹」

その日のうちにトランプ大統領は、公約通り、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定からの

10 「G7 伊勢志摩首脳宣言」（仮訳）2016年5月27日。 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160267.pdf> (DL 2019.8.20)

11 Donald J. Trump, “Remarks of President Donald J. Trump - As Prepared for Delivery Inaugural Address”, Jan. 20, 2017, Washington, D.C. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/> (DL 2019.8.20)

離脱と、北米自由貿易協定 (NAFTA) の見直しを宣言した。同年 3 月 1 日には「大統領の 2017 年通商政策の検討課題¹²」が議会に提出され、これも公約通りであるが、多国間主義から二国間主義への移行、既存の自由貿易協定 (FTA) の再交渉と改正、さらには WTO よりも国内法を優先する方針が明確にされた [USTR, 2017: 1-4]。後述するが、その翌月には鉄鋼とアルミニウムについて「1962 年通商拡大法 232 条」を根拠に商務省が調査を開始し、さらに同年 8 月には中国の知的財産権侵害などについて「1974 年通商法 301 条」の適用を視野に米国通商代表部 (USTR) が調査を開始した。

トランプ大統領は、“MAKE AMERICA GREAT AGAIN” を掲げて大統領選を勝ち抜いたが、それは前述したレーガン大統領のスローガンを踏襲したものであった。両政権とも、強い米国を取り戻すためには膨大な貿易赤字の削減が不可欠と考え、重商主義的政策を推進した。トランプ政権で USTR 代表に就任したロバート・ライトハイザーは、レーガン政権でも同次席代表として鉄鋼分野などで対日交渉に当たった人物である。そのためか、両政権の交渉戦術は、どちらも「公正な貿易」の実現を訴え、相手国の「不公正な貿易」を糾弾し、一方的な制裁措置をちらつかせながら二国間の「ディール」に持ち込む点で共通している¹³。ただし、レーガン政権が「公正な貿易」の名の下に自由貿易の促進を主張し、自由貿易から逸脱していると米国が判断した日本などに輸出自主規制や輸入自主拡大を飲ませたのに対して、トランプ政権は「公正な貿易」の名の下に保護貿易的措置を正当化し、米国が不公正であると判断した相手国からの輸入品に自ら差別的措置を課すなど、似て非なる側面もある。また、トランプ政権は「国家安全保障」を根拠に保護主義的政策を展開する点もレーガン政権とは違った特徴である。

レーガン大統領は管理貿易を要求しながらもあくまで米国は自由貿易の擁護者という地位を堅持したが、トランプ大統領は臆面もなく保護貿易を標榜してその地位を放棄したように映る。米国はレーガン政権以降も、少なくとも表向きは「自由・無差別・多国間主義」を支持してきた。ダニ・ロドリックによれば、当時の米国における「新たな保護主義」は、「政治的な圧力が過度に高まる事態を未然に防ぐために必要なガス抜き」であった [ロドリック, 2019: 23-4]。

トランプ政権下初の多国間経済協力の場は、2017 年 3 月ドイツ・バーデンバーデンの G20 財務相・中央銀行総裁会議であった。スティーヴン・ムニューシン米財務長官は、共同声明のなかの「保護主義に対抗する」という従来の文言に代えて、「自由で公正な貿易」という記述を盛り込むように主張した。「公正」を強調することで米国が抱える貿易赤字の不当性を訴える狙いであったが、それには貿易黒字国の中国が反対し、同じく黒字国である議長国ドイツが仲裁して、

12 この報告書 (その年の大統領の通商政策アジェンダと、前年の通商協定などに関する年次報告書) は、米国通商代表部 (USTR) が毎年 3 月 1 日までに議会に提出することが定められているものである。

13 実際に、ライトハイザーが USTR 代表に指名されると、レーガン政権期に二国間交渉で日本に多くの圧力をかけた実績から、中国に対して強硬な姿勢が期待されると評されていた。Jennifer Jacobs, “Trump Taps China Critic Lighthizer for U.S. Trade Representative”, Bloomberg, Jan 3, 2017. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-03/trump-said-to-pick-lighthizer-for-u-s-trade-representative-ixgysdcc> (DL.2019.8.20)

どちらの文言も見送ることになった¹⁴。その結果、前年まで共同声明にあった「保護主義に対抗する」という文言は削除された¹⁵。同年5月のハノイにおけるアジア太平洋経済協力会議(APEC)貿易担当大臣会合でも、議長声明では「あらゆる形態の保護主義に対抗する」と謳われたが、全参加国の合意に基づく共同声明は採択できなかった¹⁶。

トランプ大統領自身が初参加となった2017年5月のG7タオルミナ・サミットや同年7月のG20ハンブルク・サミットでは、米国と他の諸国・地域との確執のなかで、それぞれ「不公正な貿易慣行に断固たる立場」という記述を付け加えることで、首脳宣言に「保護主義と闘う」という文言が盛り込まれた。また、同年11月のダナンにおけるAPECの首脳宣言では、「保護主義と闘う」とは明記されたが、中国が市場を歪めているという米国の主張を反映して、通例の「あらゆる形態の保護主義と闘う」という表現から、「全ての不公正な貿易慣行を含む保護主義と闘う」へと変更された¹⁷。そして、同年12月10～13日にブエノスアイレスで開催された第11回WTO閣僚会議では、「多角的貿易体制が重要」という記述に米国が強硬に反対したことによって、「閣僚宣言」を出すことができずに閉会する事態へと陥るのであった¹⁸。

そして、2018年に入り商務省やUSTRによって進められていた前述の調査の結果が出揃い始めると、多国間協力の場でも米国の強硬姿勢が顕著になった。同年5月のAPEC貿易担当大臣会合では、前年に続いて反保護主義の共同声明は出せず、議長声明で「保護主義と貿易歪曲の措置に対抗する」旨を謳うにとどまった¹⁹。翌6月のG7シャルルボワ・サミットでは、激しい折衝の末、首脳宣言に「保護主義と闘う」と盛り込んだが、3時間後には途中退席したトランプ大統領がツイッターで「宣言は承認しない」と反故にする事態が発生した²⁰。同年11月のポートモレスビーでのAPEC首脳会議では、1993年の第1回首脳会議以来初めて首脳宣言を採択できなかった。続いて11～12月のG20ブエノスアイレス・サミットでも、米国の反対で首脳宣言から「保護主義と闘う」という文言が削除された²¹。そして2019年6月のG20大阪サミットや同年8月のG7ピアリッツ・サミットでも、首脳宣言に「保護主義と闘う」という文言は盛り込まれなかったが、もはや大きなニュースにさえならなかった。

14 日本経済新聞 2017年3月19日。

15 なお、その舞台裏にはアベノミクスの根幹である「通貨安競争」への懸念が盛り込まれることを防ぐために日本が米国を擁護したことが指摘されている。上杉素直「G20声明『反保護主義』削除—日本、為替警戒で米擁護—」日本経済新聞 2017年3月25日。

16 日本経済新聞 2017年5月22日。

17 「第25回APEC首脳会議ダナン宣言」2017年11月11日、および「第24回APEC首脳宣言」2016年11月20日より(どちらも外務省仮訳)。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/index.html (DL 2019.8.20)。

18 日本経済新聞 2017年12月12日、14日(夕刊)、15日、安田啓「WTO閣僚宣言採択できず—有志の71ヵ国・地域が電子商取引に関して共同声明—」『通商弘報』2017年12月15日、などを参照。

19 毎日新聞 2018年5月27日、「2018年APEC貿易担当大臣会合 多角的貿易体制の支持に関する議長声明(骨子)」2018年5月26日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000367563.pdf (DL 2019.8.20)

20 日本経済新聞 2018年6月11日(夕刊)、6月12日。

21 日本経済新聞 2018年12月2日、3日。

従来の多国間協力の主要な枠組みであった、G7、G20、そしてAPECやWTOなどで、いまや共同声明や首脳宣言に保護主義の牽制さえ盛り込めないことが「新常态」となり、二国間のパワーゲームを重視する米国が多国間協力の枠組み自体を軽視する姿勢が顕著となっている。トランプ大統領は、「自由・無差別・多国間主義」という基本原則を蔑ろにし、真逆の「保護主義・差別主義・二国間主義」を実践している。これまで国際社会も米国の動きを制することができなればかりか、現状ではますます世界がトランプ大統領のペースに埋められつつある。

「多国間主義」は戦後貿易システムの基本原則のなかでも大黒柱である。なぜなら、その揺らぎは「自由・無差別」原則を脆くも崩壊させる恐れがあるため、その意味でトランプ政権が推進する二国間の「ディール」は危険である。日本政府が米国と二国間交渉を行うことも、単に日本が不利な交渉を迫られる云々という問題以上に、米国の多国間主義への回帰を遠ざけてしまう害が大きいのである。なお、乗ってはいけな二国間交渉に各国が着手する契機となったのは、米国が2018年3月に鉄鋼とアルミニウムに対する保護関税を導入したことに伴い、適用除外を望む国に二国間交渉を求めたことであるが、その点についても後述する。

レーガン時代の米国の「保護主義」に対してジャグディシュ・バグワティが指摘したように[バグワティ, 1989: 154-5], 弱者が米国と対決する場合、弱者は譲歩するが禍根が残り、強者が対決する場合は、報復と貿易戦争が発生する。どちらの場合も「不公正な世界経済」というイメージを生み、結果的に市場を開放している正直者が馬鹿を見て、歪曲のあるいは閉鎖的な国が報復を得られるかのように誤解され、保護主義勢力の躍進を助長する。さらに、米国に屈服した交渉相手国は、他の貿易相手国からの輸入分を取り上げて米国に差し出すことでその要求を満たすことになる。つまり、米国自身だけでなく、各国が「米国第一」を実践することになりかねないのである。言い換えれば、「米国第一」は、交渉相手国による差別的な米国への好待遇によって実現されることになるが、そこには世界的な効率性の低下を引き起こす「貿易転換効果」が待ち構えているだけでなく、無差別・平等な競争環境も侵食されるのである。

第3章 トランプ政権の具体的な保護主義政策

保護主義を標榜するトランプ大統領であるが、2019年には政権発足後3年目にして初めて前年比で貿易赤字が減少した。米商務省経済分析局(BEA)によれば[BEA, 2020: 30-1], 2019年の米国の財貿易赤字額は8529億4900万ドルで、前年の8748億1400万ドルから2.5%減少した。最大の赤字相手国である中国に対する赤字額も3年ぶりに減少し、前年比17.6%減の3456億1700万ドルとなった。米国にとって第2位の赤字相手国はメキシコであるが、こちらは赤字額が前年比26.2%増の1017億5200万ドルとなった。第3位の日本に対しても、輸出が微減で輸入が微増したことで、前年比2.7%増の689億8400万ドルの赤字となった。

トランプ大統領の貿易赤字を敵視する姿は、貿易取引をゼロサム・ゲームと捉えた重商主義を彷彿とさせるが、それを批判して貿易をプラスサム・ゲームと捉えたのがアダム・スミスである。

スミスの理論は絶対優位論とも呼ばれるが、端的に言えば国産品よりも外国製品が安ければ輸入すべきという考えである²²。スミスの場合、その安さの源泉がどこから生まれたものであろうと違いはないが²³、たとえば外国政府から補助金を受けた外国製品に市場を開放していることで自国の産業が存亡の危機に立たされれば、現実にはそれを傍観してはいられない。放置すれば直接的被害はもちろん、貿易一般に対する反発も強まる恐れがあり、現行のWTOルールでも相殺関税などが正当手段として認められている。貿易はある種のナショナリズム的感情を刺激する傾向があるので抵抗感が増すだけでなく²⁴、国内で認められていない手段で外国企業が競争力をつけたとなれば、不平不満が生まれるのも当然である〔ロドリック、2019：14〕²⁵。その意味で、外国の「不公正な貿易慣行」に対するトランプ政権の「保護主義」は由なきものではないが、多国籍ルールから逸脱した一方的やり方は論外であり、後述のような国家安全保障上の保護主義や、二国間交渉を重視した通商政策は、各国を困惑させている。

現在米国が「不公正な貿易相手」としてもっとも非難しているのは、最大の貿易赤字相手国の中国である。トランプ大統領は2017年8月14日にUSTRに対し、中国の知的財産権侵害や技術移転要求などについて「1974年通商法301条」（以下、301条）の適用を視野に入れた調査の実施を指示した²⁶。2018年3月22日に提出されたUSTRの調査報告書では、「中国の野心的な産業政策の大部分は、広範な分野の技術、とくに先端技術で国内市場を覆い尽くし、グローバルなリーダーになるという目標に沿って実施されている。トップダウン型で技術開発への国家の直接的関与を反映したもので、外国の技術の『内的革新（indigenous innovation）』や『再革新（re-innovation）』といったコンセプトに基づいている。中国政府は、技術開発を経済発展に不可欠なものと考え、経済安全保障および国家安全保障のために広範な分野の技術で国内での浸透とグローバルなリーダーシップの実現に努めている」〔USTR、2018：10〕と指摘された。そして、①中国へ進出した米企業に対する技術移転の強要、②米企業が市場原理に則った技術契約を結ぶことに対する妨害、③大規模な技術移転をもたらす投資・買収の指示、④米企業へのサイバー攻撃に対する関与・支援など、中国政府の不公正な慣行が報告されたのである²⁷。それを受けて米

22 「自国で生産するより安い価格で外国から買える商品があれば、自国の労働は自国が多少とも優位にある産業に投じ、自国の生産物の一部でその商品を外国から買う方がいい」〔スミス、2007：32-3〕。

23 「ある国の優位が自然条件によるものでも、社会的なもの、習い覚えたものでも、この点に違いはない。ある国が優位にあり、別の国が優位にないのであれば、優位にない国にとってつねに、自国で生産するより優位にある国から買う方が有利になる」〔同上：34〕。念のため補足すれば、スミスは輸入規制によって特定の産業の成長が早まる可能性を否定しているわけではない。あくまで、一国全体としての利益（収入）の拡大や生産性の向上を早められるわけではないということである。

24 バグワティは、「一般的に労働者や市民は、国内企業との競争に負けて職を失うのは我慢できても、外国との競争のせいで失業するのは許せない」と指摘している〔バグワティ、2005：356-7〕。

25 ロドリックは、格差の拡大に関する議論のなかで、「異なる基本ルールの下で競争を強いられることによって生じる、不公平な格差の拡大」に言及している。

26 日本経済新聞2017年8月16日。

27 Donald J. Trump, "Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation", Mar.22, 2017. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/> (DL 2019.8.20)

国政府は、①米国が被る損失額に相当する500億ドル分の中国からの輸入品に対して25%の追加関税を賦課すること、②中国政府による技術許認可に対する不公平な政策をWTOに提訴すること、③中国企業による米国の技術を獲得することを目的とした投資を規制すること、などの制裁措置を行うことになった〔内閣府、2019a：13〕。実際に米国は、同年7月6日に第1弾として340億ドル分に、同年8月23日からは第2弾として160億ドル分に、それぞれ25%の追加関税を課した。中国は対抗措置として、米国製品に対してそれぞれ同日に同規模の報復関税を実施した。いわゆる米中貿易戦争の始まりであった。

トランプ政権の重商主義的政策は、このような「外国の不正な貿易慣行」を根拠とする措置と、もう一つ「国家安全保障」を根拠とする措置と、大きく分けて2つが挙げられる。トランプ大統領は2018年3月8日、「1962年通商拡大法232条」(以下、232条)に基づく国家安全保障を根拠に、鉄鋼(25%)とアルミニウム(10%)の輸入に追加関税を賦課する大統領令に署名した(3月23日発動)²⁸。前年4月19日(アルミニウムは26日)に商務省による調査が開始され、2018年1月11日(同19日)に調査報告書が提出されていた。そこでは現状の輸入が米国の国家安全保障を脅かしていると認定され、国内保護のためにどちらも国内工場の稼働率80%を維持できる措置が必要であるとして、それぞれ3案が勧告された。大統領は勧告に拘束されるわけではないが、報告書受領後90日以内に判断・措置を下すことが求められ、上記のように鉄鋼(25%)とアルミニウム(10%)の追加関税措置が採用されたのである。

この関税が輸出国や米国自身に与える直接的影響も問題ではあるが、とくに注視したいのは国家安全保障を根拠に輸入を制限するという行為それ自体である。国家安全保障の定義は232条で示されておらず、商務省や大統領による裁量幅が大きくなっている。松下満雄によれば、「国家安全保障は多義的でありかつ外縁が不明確な概念であるが、究極においては国家の存立・独立への危険に対する防御であり、国家の軍事的、政治的独立のみならず、経済的自立や独自文化の保護なども含む²⁹」広範なものとなる。商務省の鉄鋼に関する報告書によれば〔US Department of Commerce, 2018a：15-7〕、①過剰輸入により国産鉄鋼製品が排除されていること、②その結果として国内経済が弱体化していること、③グローバルな(とくに中国の)過剰生産能力

28 232条は「1954年通商協定延長法」の流れを汲み、「1962年通商拡大法」に継承された法律であるが、今回の発動は1982年にリビア産原油の輸入を禁止して以来36年ぶりのことであった。

なお、以下に関しては次の文献などを参考にしている。〔松下、2018〕、Office of Public Affairs, U.S. Department of Commerce, “Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House”, Feb.16, 2018. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination> (DL 2019.8.20), Donald J. Trump, “Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States”, Mar. 8, 2018. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/> (DL 2019.8.20), “Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States”, Mar. 8, 2018. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/> (DL 2019.8.20). 鈴木敦「輸入関税は鉄鋼25%、アルミ10%—メキシコとカナダは除外、3月23日から課税—」『通商弘報』2018年3月9日。日本経済新聞2018年2月17日、18日、3月23日、5月25日、を参照。

が米国への輸出圧力になっていること、これらが国家安全保障を損なう恐れの一因となっている。つまり、「安全保障のため」と言っても輸入先の信頼性などは関係なく、国内への大量流入という数量的な問題が脅威と認識されているのである。国内工場の稼働率80%以上を維持できる措置が必要ということも、それを物語っていると言える。

ところが、発動前日の2018年3月22日に大統領修正布告によって、カナダ、メキシコ、豪州、アルゼンチン、ブラジル、韓国およびEUからの鉄鋼・アルミニウムの輸入については、同年4月30日まで関税賦課の適用除外とされた。さらに4月30日には両製品とも豪州、アルゼンチン、およびブラジルを無期限で適用除外、カナダ、メキシコ、およびEUは5月31日まで暫定的に適用除外とし、韓国については鉄鋼製品が永続的に適用除外とされた一方でアルミ製品は5月1日以降適用対象となった〔川島、2018：823〕。過剰輸入が安全保障を脅かすとして232条が発動されたはずであるが、鉄鋼の場合、最大の輸入先であるカナダ（2017年の輸入シェア16.1%）が適用除外されたほか、第2位ブラジル（同13.0%）、第3位韓国（同10.2%）、第4位メキシコ（同9.0%）など、主要輸入先が軒並み除外された。同じく適用除外されたEUを輸入先上位20カ国以内の6カ国（ドイツ、オランダ、イタリア、スペイン、英国、スウェーデン）の合計で計算すると、そのシェアは9.8%となりメキシコを抜いて第4位になる。つまり、輸入先上位5カ国・地域はいずれも適用除外されており、そのシェアを合計すると米国鉄鋼輸入全体の58.2%にも達する³⁰。今回の関税賦課が過剰輸入を根拠とした輸入制限的措置であるという論理は説得力を失うことになる。しかし、米国にとって最大の成果は、この適用除外の導入によって主要諸国を二国間主義の世界に引き入れたことなのである。

第4章 多国間主義の黄昏と日米二国間交渉

鉄鋼・アルミニウムをめぐる232条の攻防は、多国間主義の脆さを露呈させた。「米国第一」を非難していた諸国は、米国の「国際ルール違反」に一致団結して対抗せず、「自国第一」の姿勢を露わにして自国だけでも適用除外に与れるようトランプ政権に請い始めた³¹。TPPを離脱した米国との二国間交渉に慎重姿勢を崩さなかった日本も例外ではなく、二国間交渉へと向かっていった。2018年3月8日にトランプ大統領が鉄鋼・アルミニウム関税に署名したことを受け、

29 また、「国家安全保障の重要な要素は国の経済的自立・安寧の確保であり、これは現実には国内産業を輸入制限により外国からの競合商品の侵入から保護すること、及び、戦略物資、機械技術の対外輸出制限により仮想敵対国の戦力の増大を防止し、また外資による国内戦略企業の買収を防止すること、などの経済的保護政策を意味する」という。〔松下、2019：6〕。

30 これらの数字は、〔U.S. Department of Commerce, 2018a：28〕の数値より計算した。なお、アルミニウムに関しては、カナダ1国で米国輸入全体の41.5%を占めている（2017年1月～10月）。〔U.S. Department of Commerce, 2018b：65〕。

31 トランプ大統領は2018年3月22日、「多くの国は鉄鋼やアルミに関税を払いたくないから、より優れた貿易協定を交渉しよう（米国に）呼びかけている」と述べ、自らが望んでいた二国間の「ディール」への動きに手応えを感じているようであった。日本経済新聞2018年3月24日。

10日には世耕弘成経産相がブリュッセルでライトハイザー-USTR代表と会談し、15日には河野太郎外相がワシントンで同氏と会談した。当時まだ日本は、日米FTA交渉を迫る米国に応じない構えで、麻生太郎副総理も「断固拒否する」と述べていた³²。しかし、米国がWTOルールを逸脱した輸出数量制限を勝ち取るなど、ホワイトハウス高官が「米国の通商交渉史上で極めて大きな勝利」と絶賛した対韓FTA再交渉で味を占めると、米国の強硬姿勢は強まった³³。4月17、18日に安倍晋三首相はフロリダで日米首脳会談に挑み、鉄鋼・アルミニウム関税の適用除外を求めたが失敗した。それでも安倍首相は、「米国のTPP復帰の呼び水とするために³⁴」、自ら米国に「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議 (Talks for Free, Fair and Reciprocal Trade Deals : FFR)」を提案し、二国間交渉に突入することになる。

二国間交渉への流れに手応えを感じたのか、その後トランプ政権は関税で脅して譲歩を迫る「正に砲艦外交³⁵」を本格化した。米商務省は2018年5月23日、日本の最大の関心分野である自動車・同部品について232条に基づく調査を開始した。5月31日には、鉄鋼・アルミニウム関税について暫定的に適用除外となっていたカナダ、メキシコ、EUに対して、通商交渉に十分な進展が見られないという理由で適用除外を延長しない決定が下された³⁶。翌6月1日にカナダ、メキシコ、EUのいずれも、米国の措置に対抗してWTOへ提訴した。このうちEUは3月の時点で鉄鋼セーフガードの調査に入っており（米国の輸入制限に伴う第三国からの流入増に対する懸念）、また、米国の関税賦課自体についても4月にWTOへ協議要請を行っていた。EUの主張は、米国は「国家安全保障」を盾にするが、実態は競争力のない自国産業保護のための措置であり、WTOのセーフガード条項に基づいた手順を踏まねばならないというものである³⁷。そして6月22日には米国の鉄鋼やアルミニウムのほか、自動二輪車、ピーナッツバター、ウイスキー、たばこなど、共和党政権の地盤の産品を中心に28億ユーロ規模の報復関税を発動した³⁸。さらにEUは7月19日より鉄鋼に関するセーフガードも発動した。

カナダ、メキシコ、EUがWTO提訴した直後の6月7日には、ワシントンで安倍・トランプの首脳会談においてFFRを開催することで合意した。鉄鋼・アルミニウムについて一時的な適用除外すら得られなかった日本であるが、米国を訴えることはなかった³⁹。8月9～10日には、

32 日本経済新聞 2018年3月10日、16日（夕刊）、4月1日。

33 日本経済新聞 2018年3月27日、29日。また、ジョセフ・スティグリッツは、米韓FTAの見直し合意を大きな間違いであるとして、米国の安全基準による5万台もの米自動車輸入や、為替条項の問題などを批判している。日本経済新聞 2018年4月10日。

34 日本経済新聞 2018年4月19日（夕刊）。

35 川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウム輸入に対する米国1962年通商拡大法232条の発動—WTO体制による法の支配を揺るがす安全保障例外の濫用と報復の応酬—」経済産業研究所、2018年3月29日。https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/095.html (DL 2019.8.20)

36 鈴木敦「米、EU・カナダ・メキシコに鉄鋼・アルミの追加関税」『ビジネス短信』2018年6月1日。

37 日本経済新聞 2018年4月19日、6月2日。

38 日本経済新聞 2018年6月22日、23日。前田篤穂「欧州委、対米追加関税リストをWTOに通告」『ビジネス短信』2018年5月21日。なお、EUと同様に、メキシコは6月5日、カナダは7月1日に、米国に対して報復関税を発動している。前掲紙、日本経済新聞 2018年4月10日。

茂木敏充内閣府特命担当相（経済財政政策）とライトハイザーとの間でFFR第1回会合が行われ、9月25日には2回目が行われた⁴⁰。そして翌9月26日にニューヨークで開催された安倍・トランプ首脳会談において、「日米物品貿易協定（United States—Japan Trade Agreement on Goods, TAG）」の交渉開始が合意された。その共同声明には、「日米両国は信頼関係に基づき議論を行うこととし、その協議が行われている間、本共同声明の精神に反する行動を取らない」との文言が含まれており、それは232条の発動が検討されている自動車・同部品に対する関税賦課を指している⁴¹。つまり、日本は自動車・同部品に関する232条の適用を回避するため、米国との二国間協定の締結に向けた二国間交渉に乗り出したのである。

2019年4月には、茂木・ライトハイザー間で、「日米貿易物品協定」の交渉が実施された。それと前後するが、232条に基づく自動車についての報告書が、2019年2月17日にトランプ大統領に提出された（内容は非公表）。大統領は90日以内に判断・措置を下さなければならないが、措置内容が他国との交渉を要する場合はさらに最長180日間の延長が認められており、トランプ大統領は5月17日に輸入制限的措置の実施を11月13日まで延期すると発表した⁴²。この大統領布告には、延長期間中に日本やEUと交渉を進めることをUSTRに対して指示したと書かれている⁴³。それによれば、米国の軍事的優位性を維持するために不可欠な技術は自動車部門に依存するが、米国市場では輸入車の拡大によって米国メーカーのシェアが低下していることに加え、日本やEUの市場が依然として閉鎖的なために米国メーカーの収益さらにはR&D資金が減少しているため、公正な貿易環境の創出が不可欠となっているとのことである。その後、茂木・ライトハイザーは「日米貿易交渉に関する閣僚会合」という名称で5月25日、6月13日、28日、8月1～2日、21～23日と交渉を重ね、23日には大枠で合意した⁴⁴。日本は70億ドル分の農畜産品市場を開放するが、米国がTPP離脱前に約束していた日本車に対する自動車関税（2.5%）の撤廃は

39 スティグリッツは、「何もしない日本の対応は融和政策で、歴史的にもうまくいかない。米国の政治的に重要な基幹産業をいくつか選び報復関税を発動すべきだ」と指摘している。日本経済新聞2018年4月10日。また世耕経産相は日本経済新聞のインタビューに対して、「米国による鉄鋼とアルミニウムの輸入制限に対しては、トランプ大統領と安倍晋三首相の親密な関係や日米の同盟関係に配慮しながら、欧州連合（EU）などに比べて抑制的に対応してきた。ただ自動車に課税ということになると、今まで通りの対応というわけにはいかない」と述べている。ただし、「米国を孤立させてはならない」と語り、「米貿易赤字の根源は（鉄鋼の過剰生産など）第三国による市場歪曲措置だ。これに日米欧で共同対処することが貿易赤字を減らす良い方法だ」と指摘している。日本経済新聞2018年8月23日。

40 外務省のウェブサイトより。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page4_004113.html (DL 2019.8.20)

41 鈴木敦「日米首脳会談、物品貿易協定の交渉開始で合意」『ビジネス短信』2018年9月27日。

42 赤平大寿「自動車追加関税の判断期限は5月、日本からの輸入台数は170万台（2018年）」『ビジネス短信』2019年4月25日、若松勇「トランプ政権が自動車輸入制限措置の延期を発表も、EUや日本との交渉を指示」『ビジネス短信』2019年5月20日。

43 Donald J. Trump, "Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States", May 17, 2019. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/adjusting-imports-automobiles-automobile-parts-united-states/> (DL 2019.8.20)

44 内閣官房「日米協議」のウェブサイト。 <https://www.cas.go.jp/jp/tpp/ffr/index.html> (DL 2019.8.20)、日本経済新聞2019年8月24日（夕刊）。

見送られるとことになったと報道された⁴⁵。

そして9月25日(日本時間26日)には、安倍・トランプ両首脳がニューヨークで「日米貿易協定」に最終合意した。10月7日(日本時間6日)には正式に署名もされ(「日米デジタル貿易協定」にも署名)、2020年1月1日に発効したのである。

むすびにかえて

本稿では、戦後の多国間主義の構築過程とトランプ政権以後の米国の通商政策を中心に見てきた。紙幅の制限上、現状とWTOルールとの齟齬、安全保障と貿易ルール、米国国内法の域外適用問題など、極めて重要な論点を割愛せざるを得なかったが、米国の保護主義は単なる貿易赤字の削減が目的というわけではなく、広い意味での「国家安全保障」、すなわち技術的覇権、軍事的覇権、経済的覇権などの維持に主眼が置かれている。まさしく、「強い米国の再生」であろう。しかしそのことが、「自由・無差別・多国間主義」といった従来のルールを無視し、正反対の「保護主義・差別主義・二国間主義」を追求する方向へと米国を向かわせている。保護主義的・差別主義的な政策をチラつかせて、強国に有利な二国間交渉の「ディール」に持ち込み、要求を飲ませるといったスタイルである。そうした米国の動きは伝染するもので、交渉相手国の保護主義や差別主義を呼び起こし、世界的な効率性の低下や悪循環を生み出す恐れがある。

歴史が終わり、グローバル・スタンダードとなっていた新自由主義的な「ワシントン・コンセンサス」を自ら崩壊へと向かわせているトランプ政権下の米国であるが、米国以外の諸国・地域にとって変わらないことは、米国のルールに支配され続けているということである。米国にとって都合なルール・秩序が変化していくことは当然であろうが、それを他国・地域に受容させる手段が変化してきたのである。原則として「自由・無差別・多国間主義」の世界秩序のもと、米国は圧倒的な技術覇権と軍事覇権を有し、国際通貨基金(IMF)や世界銀行を通じたドル資金とコンディショナリティによって、ハードパワーとソフトパワーを兼ね備えたスマートパワーを行使してきた。それが中国の台頭によってジリジリと追い詰められているような感覚を覚え、原理主義化しているように見える。中国による「逆植民地化」は簡易な製品から始まり、米国の子ど

45 磯部真一「日米両首脳、2国間貿易交渉の進展を確認」『ビジネス短信』2019年8月26日。なお、日米貿易交渉に関する報道によれば、「米国産牛肉の関税は現在38.5%だが、輸入枠分は段階的に引き下げ、2033年度に9%になる。同時に輸入枠も約29万トンまで拡大していく。…中略…米国産牛肉の輸入量は18年度に25万トンと豪州産に次いで多かった。輸入ベースが同じなら、発効1年目は米国産輸入量の9割強に低関税が適用される。…中略…TPP参加国からの牛肉輸入枠は米国が抜け11カ国になっても減らしていなかった。18年度のTPP域内からの牛肉輸入は36万トンと枠に余裕があるため日本は枠を減らす再交渉を各国に求める」(日本経済新聞2019年9月20日)という。経緯からしてTPP加盟国に実害はないと見込まれるが、米国の要求に直面した弱い交渉国日本は、TPPメンバーからの輸入枠を取り上げてその分を米国に与え、米国の要求を満たしたことになる。また、米国産牛肉に対するセーフガードの発動基準を緩和する一方で、オーストラリアなどのTPP加盟国への基準を厳しくすることで全体の輸入数量に影響がでないようにすると報道されている(日本経済新聞2019年8月24日夕刊)。オーストラリアなどとの調整が必要で、これも「米国第一」のための弊害と言える。

もたちのクリスマスを豊かにしていたが、しだいに大人たちはもちろんハイテク・軍事分野にまで影響を与えるようになった。米国域外での米国のスマートパワーも、メイド・イン・チャイナの製品とチャイナ・マネーによって切り崩されていった。米国は「国家安全保障」を根拠に「保護主義化・内向き化」していくが、そこに恐らく偽りはなく、米国にとってはまさに「国家安全保障」の危機に違いない。

そのような状況に直面して、米国が保護主義的な政策を採用することは理解できないことではない。各国・地域の政府が政策を「選択する自由」を持つことは必要である。トランプ政権が誕生する以前の「ワシントン・コンセンサス」は、新自由主義に基づく市場重視を追求して、「選択する自由」の回復を目指すものであった。ところが、新自由主義のグローバルな広がり、むしろ多くの国々の「選択する自由」を制限する結果となった〔小林, 2015, 2017〕。アリス・アムステンは、戦後バックス・アメリカナ期を「第一のアメリカ帝国の時代(1950~1980年)」と「第二のアメリカ帝国の時代(1980年以降)」とに分類し、前者の時代は「資本主義陣営にとどまるかぎり、自由市場の規範から逸脱し、自らの洞察にしたがって転換を図り、独自の政策をまとめることができた」と指摘している。つまり、冷戦体制のもと、第三世界に互惠主義の遵守を求めなかったので、「第三世界は近代史上最大の自由を獲得し、成長を加速させた」のである〔アムステン, 2011: 64〕。ところが、米国は「第一のアメリカ帝国の時代」における「汝のやりたいようにやれ」という態度から、「第二のアメリカ帝国の時代」には市場至上の新自由主義のもとで、「われらのやり方でやれ」という立場に転換した(傍点は原文通り)〔同上: 232〕。その結果として、たとえばIMF・世銀の支援が必要な国々は、個別の特殊性を考慮されることなく「ワシントン・コンセンサス」に基づき「すこぶる画一的な内容」〔石川, 1996: 143〕の処方箋を与えられるようになった⁴⁶。各国・地域政府の「政策選択の自由」は奪われたのであり、それは行き過ぎた自由主義の結果であった。「政策選択の自由」を制限する「ワシントン・コンセンサス」を推進していた米国において、トランプ政権がそれに反する保護主義的な政策を採用していることは皮肉である。

しかし、ここで問題となるのは保護主義というよりも、パワーゲームに陥りやすい二国間主義や差別主義であろう。各国・地域政府の政策を「選択する自由」を確保するためには、二国間主義や差別主義は禁物であり、緩やかな多国間協力による秩序の形成が必要となる⁴⁷。トランプ政権の「米国第一」のやり方はもちろんのこと、中国が推進する「一带一路」にもこれに関連する問題がある。「一带一路」は、中国と沿線国との二国間協力の色彩が濃い枠組みから多国間協力の枠組みへとシフトできれば、「債務の罟」の回避を促し、習近平主席が唱えるような「国際公

46 もちろんそれで成果が上がれば問題はないが、「すべての国(とくに発展途上国)で、1960~80年にかけて『悪い』政策を行っていた時のほうが、その後20年間の『良い』政策を行った時よりもはるかに成長が早かった」ことが指摘されている。「一般的に言って、独自の政策を決定する自由があればあるほど、いっそう急速に途上国は成長した」(傍点は原文通り)のである〔アムステン, 2011: 234〕。

47 ロドリックは、「軽度のグローバル・ガバナンス」として、「各国の状況の多様性と政策の自由裁量を求める需要を認識した、緩やかなルールが求められている」と指摘している〔ロドリック, 2019: 249〕。

共財」への道が大きく開かれるであろう。

現在進行中あるいは予測されているグローバルな中・長期的トレンドは、世界経済の重心が先進諸国から新興経済にシフトしていくというものである。とりわけ中国を始めとする東アジア経済は、一時期と比べて減速しつつあるが、地域全体としてその中心となることが予測される。その東アジアにおいては、「一带一路」も含めて、さまざまな域内協力の枠組みが存在しており、歴史問題・領土問題など様々に抱えながらも、会議外交の場を通じて政府間の交流も盛んである。地域横断的な制度的経済統合は依然として限られているものの東アジアとしての枠組みは強固である。それらは、たとえ二国間で行き違いや対立があっても、東アジアの多国間の枠組みのために顔をつきあわせざるを得ないという効果がある。今後も地域のダイナミズムを維持するため、域内の産業振興や社会改革を促進する協力体制を整備し、それを積極的に活かして「建設共同体」、「開発共同体」を構築することが望まれる。その際に、これまで多国間の枠組みで十分な取り組みができなかった諸課題、たとえば地球温暖化への対応、国際金融フローの効果的な管理、国際協調税制の構築、廃プラスチックの問題、労働基準の整備、知的財産権の管理を含む技術政策、等々について、民族、宗教、言語、自然、政治体制、経済状況などが多様性に富んでいるこの地域で野心的に取り組んでいくことが望まれる。そのためにも、各国・地域が互いに尊敬・尊重し合い、これまで以上に胸襟を開く必要がある。

参考文献

- 赤平大寿(2019)「長期化する米中摩擦への対応策は—政権によって変わる政策と変わらない政策—」『ジェトロ 地域・分析レポート』2019年5月15日。
- アムスデン、アリス・H(2011)『帝国と経済発展—途上国世界の興亡—』(原田太津男・尹春志訳)、法政大学出版局。
- 石川滋(1996)「開発経済学から開発協力政策へ」石川滋編『開発協力政策の理論的研究』アジア経済研究所。
- 川島富士雄(2018)「[米国] 通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼及びアルミ製品輸入の国家安全保障に対する影響調査」『国際商事法務』Vol. 46, No. 6, 2018年6月。
- ギデンズ、アンソニー(2001)『暴走する世界—グローバリゼーションは何をどう変えるのか—』(佐和隆光訳)ダイヤモンド社。
- 小林尚朗(2009)「グローバル資本主義の危機とその行方」『アジア・アフリカ研究』第49巻第1号, 2009年1月, 2~30頁。
- 小林尚朗(2015)「グローバル資本主義の展開とアジアの世紀?」福田邦夫編著(2015), 所収, 15~43頁。
- 小林尚朗(2016)「アジアの新たな開発協力モデル—『ワシントン・コンセンサス』と『北京コンセンサス』から『アジア・コンセンサス』へ—」平川・石川・山本・矢野・小原・小林編著(2016), 所収, 215~234頁。
- 小林尚朗(2017)「新しい開発パラダイムを求めて—『アジア・コンセンサス』の模索—」『明大商学論叢』第99巻第3・4号, 2017年3月, 37~60頁。
- ストレンジ、スーザン(1994)『国際政治経済学入門—国家と市場—』(西川潤・佐藤元彦訳)東洋経済新

報社。

スミス, アダム (2007) 『国富論⑤』(山岡洋一 訳) 日本経済出版社。

チャン, ハジュン (2009) 『はしごを外せ—蹴落とされる発展途上国—』(横川信治監訳) 日本評論社。

内閣府 (2019a) 『世界経済の潮流 2018年Ⅱ』2019年3月。

内閣府 (2019b) 『世界経済の潮流 2019年Ⅰ』2019年7月。

バグワティ, ジャグディシュ (1989) 『保護主義—貿易摩擦の震源—』(渡辺敏訳) サイマル出版会。

バグワティ, ジャグディシュ (2005) 『グローバルバリエーションを擁護する』(鈴木主税・桃井緑美子 訳) 日本経済新聞社。

ハルバー, ステファン (2011) 『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす?—』(園田茂人・加茂具樹訳) 岩波書店。

ハンチントン, サミュエル (1998) 『文明の衝突』(鈴木主税訳) 集英社。

福田邦夫編著 (2015) 『21世紀の経済と社会』西田書店。

堀口宗尚 (2019) 「米国の機械技術管理と国防授權法による管理強化」『国際商事法務』Vol. 47, No. 8, 2019年8月。

松下満雄 (2018) 「米国の国家安全保障に基づく輸入制限—1962年通商拡大法 232条による鉄鋼とアルミの輸入制限—」『国際商事法務』Vol. 46, No. 4, 2018年4月。

松下満雄 (2019) 「国家安全保障と通商制限」『法律時報』91巻10号, 2019年9月。

平川均・石川幸一・山本博史・矢野修一・小原篤次・小林尚朗 (2016) 『新アジア経済論—中国とアジア・コンセンサスの模索—』文眞堂。

矢野修一 (2019) 「ブレトンウッズの開発経済学的基礎」『産業研究』第54巻第2号, 2019年3月, 61~82頁。

山本和人 (1999) 『戦後世界貿易秩序の形成—英米の協調と確執—』ミネルヴァ書房。

山本和人 (2019) 『多国間通商協定 GATT の誕生プロセス [増補版]—戦後世界貿易システム成立史研究—』ミネルヴァ書房。

ヤング, オラン・R. (2001) 「グローバル・ガバナンスの理論」(土山實男訳) 渡辺・土山編 (2001), 所収, 18~44頁。

ロドリック, ダニ (2019) 『貿易戦争の政治経済学—資本主義を再構築する—』(岩本正明訳) 白水社。

渡辺昭夫・土山實男編 (2001) 『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索—』東京大学出版会。

渡邊泰秀 (2017a) 「対米直接投資規制に関する新動向—最近における CFIUS の動きを中心として—(上)」『国際商事法務』Vol. 45, No. 7, 2017, 2017年7月。

渡邊泰秀 (2017b) 「対米直接投資規制に関する新動向—最近における CFIUS の動きを中心として—(下)」『国際商事法務』Vol. 45, No. 8, 2017, 2017年8月。

渡邊泰秀 (2018) 「対米直接投資規制に関する新動向(続編)—CFIUS 関連法の改正が与える影響—」『国際商事法務』Vol. 46, No. 10, 2018, 2018年10月。

BEA (Bureau of Economic Analysis) (2020) *U.S. International Trade in Goods and Services December 2019*, Feb. 5, 2020.

Fukuyama, Francis (1989) "The End of History?", *The National Interest*, No.16, Summer 1989.

Ruggie, John G. (1982) "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring, 1982), pp.379-415

Ruggie, John G. (1992) "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer, 1992), pp. 561-598.

Ruggie, John G. (1993) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press.

- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation (2018a) *The Effect of Imports of Steel on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended*, Jan 11, 2018.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation (2018b) *The Effect of Imports of Aluminum on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended*, Jan 17, 2018.
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2017) *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Mar. 2017.
- USTR (Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President) (2018), *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, Mar. 22, 2018.
- <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF> (DL 2019. 8. 20)
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2019) *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Mar. 2019.