

10. ブッシュ政権の通商政策に関する調査研究

通商政策遂行主体としてのブッシュ政権の理念 通商への影響

本章では、ブッシュ政権を特徴付ける諸原則およびこれらが対外政策や通商政策展開に与えるインプリケーションを分析する。米国の歴代政権と比較してブッシュ現政権を特徴付ける点は、ユニラテラリズム、国益重視主義などの諸原則に基づく対外政策展開にある。ブッシュ政権誕生以来の政策運営を実際に観察した結果を踏まえて、同政権の対外政策展開を特徴付ける諸原則についても整理を試みる。

まず分析の対象にしたには孤立主義とその通商への影響である。ブッシュ共和党「保守」政権の発足当時に懸念されたのは孤立主義の影であった。孤立主義は本質的に外部世界との隔絶を求めるが故に、時として保護貿易主義につながりかねないリスクを内包する。ブッシュ政権におけるそうした孤立主義的性向の有無についても検討を加えた。

ブッシュ現政権は、政策プライオリティを判断する基準を国益に置く。外交と内政であれ、安全保障と経済であれ、いずれを優先すべきかを決定するための基準が「国益」である。その意味では国益は政策決定過程での最上位概念の地位を占めるといい得る。世界への関与の仕方について民間でスタンスの違いが見られるが、ブッシュ政権の基本的立場は「世界の問題に関与」するのは「国益」が害されると判断した場合のみとも解し得る。だが、同時多発テロの勃発は米国にとって国益とは何かについて、改めて再考を強いる契機となった。

ユニラテラリズムとは、自国の都合を重視して対外コミットメントに対処する姿勢をいう。ユニラテラリズムと国益重視姿勢との間には密接な関係が認められる。国益に照らして既存のルールや枠組みを一方向的に改変することも辞さないというアプローチは通商分野でも見られる。

ブッシュ政権の基本的性格

第 章では、ブッシュ政権の基本的性格について、そのイデオロギー、政策路線への評価を含め、種々の観点から分析する。

ブッシュ政権の政治路線に対する評価の変遷を時期的にたどれば、2000 年大統領選挙キャンペーン展開時の「共和党中道派」、政権発足直後の「戦後最も保守的な政権」、政権発足半年後以降の「現実対応能力兼備政権」、同時多発テロ以降の「従来の路線調整」の4段階に分かれる。ブッシュ政権を結論付ければ、理念的には「保守」を標榜、政策遂行に際してはプラグマティックな手法をも取り入れるが、政策選択の基準を常に「国益」に置く政権ということになる。

ブッシュ現政権のイデオロギー性を論じる時によく引き合いに出されるのはレーガン政権との比較である。レーガンは共和党保守主義のイデオロギーを最も顕著に標榜した大統領として知られる。米国経済再生の出発点となったレーガノミックスは、ブッシュ現

政権にも、基本的に引き継がれている。だが、ブッシュ政権下で勃発した同時多発テロはレーガノミックスの「平和の配当」の生成プロセスにも影響を与えている。

本章後半では、ブッシュ政権の通商政策策定メカニズム理解のため、通商政策策定・立法活動の主体機関、経済・貿易法案の成立プロセス等についても簡潔な整理を試みた。

ブッシュ政権の通商政策の基調と実際の運営

第 章が扱うのはブッシュ政権にとっての通商政策の位置付けである。いかなる通商政策を採用するかを決定する際の判断基準の国益全体に占める通商利益の比重など、本章ではブッシュ政権の通商政策の理念と現実について、種々の角度から検討する。鉄鋼セーフガード問題、地域あるいは多国間ベースでの貿易協定に対する米国のスタンスなども本章の対象分野である。

ブッシュの通商政策は基本的には自由貿易指向である。保護貿易は政府介入の一種であるし、市場機能の否定に他ならないからだ。ただし、かつてレーガン政権が、「公正貿易」という大義名分を掲げて実質的に輸入制限につながる措置の導入に踏み切ったと同様なコースを辿る可能性も皆無ではない。ブッシュ政権は基本的に理念型とはいえ、状況対応型のプラグマティズムは通商政策にも反映され得る。

少なくとも通商の基本路線として、ブッシュ共和党政権は民主党政権よりも貿易の自由化に積極的とみられる。

ブッシュ政権の実際の個別通商案件対応の具体例として注目されるのが、鉄鋼産業救済問題である。本章では、鉄鋼緊急輸入制限措置導入の法的根拠とされた国際および米側の制度的根拠を通覧する。米国の国内法的根拠は 1974 年通商法 201 条である。同条項が定めるガット・セーフガード規定の発動メカニズムをも併せて整理した。今回の鉄鋼緊急輸入制限措置をみるに当たって留意すべきポイントは、産業救済の効果、貿易戦争惹起の懸念（貿易相手国からの報復）、国際ルールとの整合性の 3 点である。中でも今回の米国の行動が貿易戦争を惹起する恐れが懸念されるところだが、米国側は、セーフガード措置は世界貿易機関（WTO）のルールに合致していると主張している。

ブッシュ政権の最大の通商課題は、貿易促進権限（TPA）の獲得である。ブッシュ政権が TPA 獲得後、手がけるとみられるのは、米州自由貿易協定（FTAA）や WTO 新ラウンド・スタートへの取り組みなど。

対外通商交渉の基盤強化 貿易促進権限

本章は貿易促進権限問題に焦点を当て詳述する。この権限を獲得することは、ブッシュ政権にとって最重要立法課題である。貿易促進権限法案はすでに下院を通過、本稿執筆時点では上院での審議待ちの状況である。この機をとらえて、今回、下院を通過した貿易促進権限法案の表決内容の分析、歴代政権の取り組みとの比較、上院での貿易促進権限法案審議見通し、中間選挙への影響など、種々の角度から検討する。

貿易促進権限の採択は大統領に対する議会の信任投票という側面を持つ。クリントン政権時代に貿易促進権限は失効、以来、今日に至るまで貿易促進権限不在状況が続いている。しかしブッシュ現政権下で貿易促進権限を巡る状況にはいくつか変化が見られる。最大の変化は同時多発テロをも一つの契機とする政権の支持基盤の強化である。

下院本会議は2001年12月6日、貿易促進権限法案を採択した。表決は賛成215票、反対214票で、票差はわずか1票であった。本章では貿易促進権限法案の下院通過時の表決内容から何を読みとることができるかについて、過去の表決と照らして歴史的に分析を試みた。その結果、得られた所見は、賛成と反対の票差1というのは下院における過去の貿易促進権限法案全表決結果中、最僅差、民主党の賛成票21というのは、過去のいかなる貿易促進権限法案への同党賛成票数よりも少ない、政権与党たる共和党の反対票が野党民主党の賛成票を上回った。同様の事例が下院で見られたのはクリントン民主党政権下での1度だけ、共和党議員の賛成比率は共和党政権下で採決された法案中、最大。これらは今回の表決内容が極めて党派的であったことを物語る。

本法案をめぐる審議の焦点はすでに上院の場に移ったが、貿易促進権限法案が採決に付されれば、採択の可能性は高い。元来、上院は下院と比べれば、貿易促進権限の大統領府への付与を支持する層が多いとみられているからである。

貿易促進権限問題の中間選挙への影響については「中間選挙に向けて共和党が優位に立ちつつある」という観測と「共和党にとって追い風にならないばかりか、逆風になりうる」との相反する見方が並存する。当研究所の見方を問われれば、結果的には前者の見通しに近い。こうした見解を採用するに至って重視した要因は、景気底入れの兆候、貿易収支の赤字縮小傾向、「戦時下」での大統領への求心力の強化、「貿易」の争点化の候補者にとつてのリスクの4点。

対日アプローチと対日通商政策

第 章では、ブッシュ政権の対日通商政策の方向と今後の展開を左右する要因を挙げ、その各々について見通しを試みる。それに先立って、近年における日米通商問題の論点シフト、日米関係の基調変化といった流れに照らして、ブッシュ政権の対日アプローチを改めて浮き彫りにする。

日米関係において米側の最大の関心事はかつては個別通商問題であったが、最近では、米国の対日要請の力点も、個別分野からマクロ問題へと移行した。実際、近年ではいわゆる日米通商摩擦の極端な激化はみられない。とはいえ、こうした近年の傾向は必ずしも通商問題に関する日米の意見の相違が消滅したということの意味しない。利害の対立があってもそれが政治的に先鋭化した形での全面的衝突に至らせない要因としては、日米関係の成熟化（それに伴う摩擦の常態化と管理能力の向上）いわゆる「日本神話」の崩壊、米産業界・金融界に国際競争力面での自信培養、アジア全域に対する米側関心の高まりと、日本への突出的な関心の希釈化、貿易収支における対中赤字急伸と赤字相手国として日本の

比重の相対的低下　などを挙げることが可能。

ブッシュ政権下では、対日関係に占める通商問題の比重自体が相対的に低下した。ブッシュ政権の対日アプローチの最大眼目は、経済や通商にのみ過度に傾斜することなく、より大きな枠組みでの両国関係再構築を試みようとしていることにある。

ブッシュ政権にとって、通商のプライオリティは必ずしも高くないが、通商の中でも対日のウエイトは低い。米国の対日期待が日本の構造改革の進展に向けられているのは、日本経済の回復は米国の利益にも合致するとの米側判断があるからだ。ブッシュ新政権の日本重視、同盟国重視の政策には、国益重視の立場からの同盟国の役割に対する期待も込められている。

今後のブッシュ政権の対日通商政策の展開を左右する第 1 の要因は大統領の指導力である。過去の日米通称摩擦の生成パターン・サイクルにおいて重要な役割を果たしたのは大統領の対議会制御パワーであった。ブッシュ政権の場合、先の 2000 年大統領選での集票騒ぎからその正統性を疑問視する見方も皆無ではないが、これが通商分野でのブッシュ政権の指導力を弱めると見るのは性急に過ぎる。その理由は、通商に限れば、共民間の党派的対立というよりも、個々の議員の選挙区や支持母体の違いに負うところが大きいことに加え、同時多発テロ後への対応に取り組む今日の「戦時下」の状況は大統領への求心力を高める方向で作用していることである。

第 2 の要因は中間選挙に向けての米国内状況である。選挙が近づくとつれ、通商分野における議会とりわけ民主党サイドの声は保護主義的傾向を強めがちであるというのが過去の経験則が教えるところ。中間選挙への思惑が次第に強まる今後は、ブッシュ政権の対日通商政策に対しても個別産業分野の保護を求める声が高まる場面が鉄鋼分野以外にも出て来る可能性は皆無ではない。

第 3 の要因は米国の貿易収支動向であるが、通商政策への影響という観点から 2001 年の貿易収支の中身で特筆すべきは、米国の貿易赤字の縮小と対日貿易赤字の縮小が同時並行的に進んでいることであり、これは、その限りでは対日通商関係にとって好材料といえる。加えて、対中赤字の増加傾向が結果的に赤字相手国としての日本の地位を相対的に希釈化する可能性がある。

第 4 の要因は景気である。これは米国の対日通商アプローチの基調を形成する上で最重要ファクター。とりわけ雇用、賃金、物価など「暮らし」に直接関係する経済指標の中身には注目の要あり。日本重視、対日通商問題の比重減、脱通商の方向での対日関係見直しなど、ブッシュ政権の対日通商アプローチの基調から判断する限り、対日通商摩擦が極端に激化するとは考えにくい。

国益至上主義覇権国の通商政策とその問題点

第 章で取り上げるのは米国の持つ卓越したパワー、およびこれが軍事、政治にとどまらず経済、通商などの諸分野に及ぼし得る影響である。戦後唯一の超大国たる米国の対外

政策が国益に準拠して展開されることが国際秩序形成に及ぼす影響は大きい。ここでの議論は、米国の指導力の役割および覇権国たる米国の地位を巡る米国内外の議論である。国益至上主義覇権国の問題点といってもよい。

時に「米帝国」の現出とも言われる覇権的地位を確立した米国は世界秩序維持・形成に向けて自らのパワーをいかに行使すべきか。グローバリズムの進展下で米国の「帝国」的パワーに改めて関心が集まっている。本稿では、米国パワーの活用をめぐる米国内各種議論を 地政学的要衝での広域安全保障体制指向型、 既存システム発展を通じての新体制構築型、 国際社会への接し方についての提言型、 軍事力以外のパワーへの注意喚起型の 4 つに分け、これら 4 類型のそれぞれについて、その代表的論者の主張を比較・検討する。

本章後半で扱うのは米国の覇権はグローバリゼーションの時代的文脈の中でどう捉えられるべきかというテーマである。グローバリズムのもつ問題点の一つがしばしば、アメリカン・スタンダードや米国の覇権といった概念との関連で語られる背景、すなわちグローバリズムとアメリカニズムの相克というテーマについても考察する。