

Contents

特集：W T Oと米国政治	1p
<今週のThe Economistから>	
“Clueless in Seattle” 「シアトルは船頭不在」	6p
<From the Editor> 「ライタン研究員への質問」	7p

特集：W T Oと米国政治

鳴り物入りの大イベント、シアトルでのW T O閣僚会議が決裂に終わった。これで来年から始まる予定の新ラウンドは立ち上げを凍結され、閣僚宣言のとりまとめもなかった。次回閣僚会議の時期、開催国は未定である。

世界経済にとって、自由貿易が良いことは自明の真理である。これまで都合8回のラウンドが実施され、世界の関税率は第2次世界大戦直後の40%台から今日の6%にまで低下した。1950年以来、世界経済は6倍に成長したが、この間に貿易は14倍に拡大した。貿易は経済を近代化し、所得を増やし、生活水準を向上させる。しかし、経済合理性だけでは政治や社会を動かすことはできない。過去に何度も繰り返されたように、2000年には再び保護主義圧力が高まることになるかもしれない。

今後のW T Oと世界貿易、そして米国政治のゆくえを考えてみよう。

シアトル「失敗の本質」～その1：アメリカ国内事情

シアトル会議が失敗に終わった最大の理由は、主催国である米国が「欲張りすぎた」ことにつきる。クリントン政権が新ラウンドのテーマにしようとしたのは、農業・サービス分野、電子商取引、労働と環境基準、紛争処理メカニズムの改革などである。それと同時に、競争政策や投資ルール、反ダンピング措置などは、取り上げてもらっては困るという。これでは欧州、日本、途上国など、さまざまな利害を持つ相手国と意見が一致するわけがない。また通商交渉においては、各国が少しずつ譲歩しあうことが合意形勢の要諦だが、国内事情に縛られた米国代表には最初から妥協の余地が乏しかった

クリントン政権は、もともと「自由貿易主義」を売り物にしていた。政権発足の初期には、GATTウルグアイラウンド妥結、NAFTA批准、APECシアトル首脳会談開催（いずれも1993年）といった大きな通商政策上の成果を残した。ミッキー・カンターUS TR代表率いる通商政策チームは高い評価を得ていた。

ところが政権後期になると、通商政策上の成果はほとんど見られなくなる。95年の日米自動車摩擦は竜頭蛇尾に終わり、NAFTAを南米に拡大するはずの米州貿易圏（FTAA）構想は後退。97年以後は、議会からの通商一括交渉権（ファストトラック）が得られなくなり、外交上の手詰まり状態が続いていた。

今回のシアトル会議は、ゲンのいい場所で徐々に通商政策での成果をあげる機会であった。それが狂い始めたのは、この夏から民主党次期大統領候補として、ゴア副大統領の人氣が失速し始めてからである。代わってブラッドレー元上院議員が、党内の反クリントン勢力の支持を得て台頭してきた。ゴアとしては労組や環境団体など、民主党のコア支持層を固める必要が生じていた。クリントン自身としても、大陪審での偽証などで、大統領引退後に訴訟を受ける可能性が残っており、ゴアが大統領になってくれないと困るという事情があった。（ゴアが大統領ならば特赦が期待できる）。

民主党のコア支持層は、人権重視、環境重視、労働者保護などの傾向が強く、潜在的に保護主義を受け入れやすい。彼らが「貿易の新しいルールに労働と環境の保護を」という、途上国にとっては絶対に受け入れられないような主張を託したことが、結果的には大きく会議の足を引っ張ることになった。

シアトル会議の直前に、中国のWTO加盟で米中が合意したこともマイナスに働いたバシェフスキーUS TR代表が対中交渉に忙殺され、会議の準備が遅れたのもさることながら、中国の人権問題などに敏感な層を刺激し、草の根レベルでWTO反対運動をさらに加速してしまった。

シアトル「失敗の本質」～その2：変わりゆくWTO

失敗の理由その2は、WTOそのものの体制にもあった。気がつけば通商交渉のあり方が従来とは大きく変わっており、それが失敗を招いたといえる。

1947年にジュネーブで、第1回の関税引き下げ交渉が行われたとき、参加国は23に過ぎなかった。今やWTO加盟は35カ国・地域となり、その約3/4は途上国である。貿易における途上国の占める割合が高まるにつれ、発言力は高まっている。一例を挙げれば、12月3日未明、クリントン大統領は小淵首相に電話をかけ、日本が反ダンピングをテーマにしないよう求めた局面があった。しかし中南米やアフリカなどが同調していたため、日本は降りるに降りられなかった。これまでG7が圧倒的な支配力を持ち、四極通商会議（米、加、日、EU）などで議論の大勢が決まったWTOだが、今や途上国の意向を無視して運営することは難しくなっている。

米国の地位の変化も見逃せない。発足当時のG A T Tが主眼としたところは、**「いかにして米国の関税率を引き下げ、各国から米国への輸出を拡大し、西側同盟国全体の繁栄を目指すか」**というところにあった。当時米国は、世界のG N Pの半分以上を占める覇権国であった。そして1930年代の高関税やブロック経済化が、悲惨な世界大戦を招いたという反省に立ち、米国のリーダーシップの下に関税引き下げ交渉を始めたのである。ところが半世紀後の今日、米国は巨額の貿易赤字を抱え、交渉の妥結を目指すよりも、自国利益を強く主張するようになっている。交渉におけるリーダーの不在が、合意を難しくしてしまったことも否めない。

交渉で取り上げる**テーマが複雑多岐にわたるようになり、純粋な経済問題の枠内にとどまらなくなった**ことも大きな変化である。過去8回のラウンドのうち、当初はもっぱら関税の引き下げがテーマだった。最後の2回である東京ラウンド、ウルグアイラウンドでは非関税障壁問題が取り上げられるようになった。それがW T Oになり、投資ルール、労働基準、環境基準といった政治的・社会的なテーマが盛り込まれるようになった。**W T O加盟国は、経済政策はともかく、政治や社会政策への介入には強く反発する**シアトル会議でわが国が主張した「農業の多面的役割」も、そうした一例といえよう。

つまり最近のW T Oは、メンバー国が増え、リーダーが不在となり、解決すべきテーマが複雑になってきている。従来の構造では対応できなくなっており、シアトル会議は「失敗すべくして失敗した」という見方もできるのである。

G A T Tの歴史は米国議会との戦い

通商交渉における米国政治の役割について、もう少し敷衍しておこう。

合衆国憲法第1条8項には、議会に与えられた権限を18項目並べている。そのいちばん初めに来るのが、"To lay and collect taxes, duties, imposts, and excises"（税金、関税、賦課金、物品税を課し、徴収すること）である。つまり**憲法上の規定により、米国における通商権限は行政府ではなくて議会にある**ゆえに行政府が外国との通商交渉に当たるときは、議会から交渉権限の委譲を受けなければならない。

第二次世界大戦後、米政府は世界貿易に関する国際協定の締結を目指す。各国の利害対立から暗礁に乗り上げてしまう。そこで**議会の承認が要らない形で、関係国の合意をまとめたのがG A T T（関税と貿易に関する一般協定）である**。米政府はG A T Tという外圧を利用して、自国の関税引き下げを推進し、西側同盟国の経済発展を促すことを目指したのである。

つまりG A T Tとは、自由貿易を目指す米政府が、米議会の反対を回避するために使った方便であった。米政府はG A T Tを正式な国際機関にしないよう、各国政府に働きかけさえした。正式な条約にすると、議会の批准が得られないからである。G A T Tは法的義務の効力はなく、柔軟な運用が可能になる一方、実行組織としては弱い立場になった。

その後もG A T Tのラウンドは、米国議会が大統領に交渉権限を与えると、それに従って組織されるというのが通例になった。早い話が今日まで、米国議会が認めない限り、世界の関税交渉は一步も進まなかったのである。

なぜ、これほどまでに米議会の反対が強かったのか。実は米国にはグローバル化に反対する根強い2つの潮流がある。保護主義と孤立主義である。

「保護主義」の根本にあるのは進歩主義的な考えであり、途上国の低賃金労働や環境破壊は許されないと考える。また、安い輸入品が米国の雇用を奪うことに反対する。もしもアンフェアな貿易慣行が是正されないのなら、相手国に対して制裁措置を課すことも辞さない。こうした考え方が、民主党支持層の中には根強い。

「孤立主義」とは、モンロー宣言以来の伝統にたち、米国は外国との交渉を控えるべきだとする考え方である。米国は欧州大陸を去った人々が作った国だけに、新大陸は別世界であるべし、という歴史的な心情が根強い。米国は遠い国の戦争に介入したり、貧しい国を助ける必要はなく、国連やW T Oのような国際機関に協力することは国益を損ねると考える。特に共和党支持層の中に目立つ考え方である。

つまり米国の自由貿易主義は、伝統的に左右両方から攻撃を受ける立場にある。ときの政権が民主、共和のどちらであっても、通商問題では議会が反対に回る素地がある。1993年にウルグアイラウンドが成功したのは、それがクリントン大統領の就任1年目で、議会の多数派が民主党であったことに助けられている。94年の中間選挙以後は、共和党が議会多数派を占めるようになり、その後の通商交渉は難しくなって今日に至っている。通商交渉が米国の国内政治に振り回されるのは、昨日今日に始まったことではないのである。

2000年新ラウンドの前途

さて、シアトル会議の結果は大きな問題を2つ残している。ひとつは2000年新ラウンドがどうなるのか。もうひとつは米国国内政治がどうなるのかである。

バシェフスキー議長（米U S T R代表）は、全体会議の最終取りまとめで以下のように発言している。

- ・われわれの前にあったイシューは多様、複雑、かつ新規性あり。
- ・大きくなり、多様になった加盟国をうまくまとめるためには、内なる透明性が必要。
- ・ここで時間をおき、相互に相談して、作業を終了させる建設的な手段を見出すことが最善と判断。
- ・閣僚は、閣僚会議の作業を中断することに合意。
- ・ムーア事務局長に対し、作業の効率性と透明性を両立させるようなプロセスの改善について要請。
- ・農業とサービスについては、予定通り2000年から交渉が始まると理解。

ムーア事務局長からは、「近々加盟国に連絡する」との発言があったものの、今後の予定は不透明である。

ウルグアイラウンドの際に、農業、サービスなどのB I A (Built-In-Agenda)は、2000年から交渉を開始することが合意されている。しかし、米国が強い両分野だけで交渉が先行すれば、これは米国の思うつぼであり、欧州や日本にとっては受け入れられない B I Aの交渉計画の詳細も決まっていない。

通商交渉で大きな成果を得るためには、各国が少しずつ「痛み分け」をすることが重要である。その意味ではなるべく多くの分野で合意を積み重ね、「一括受諾方式」で包括的な成案を得ることが望ましい。ただし準備不足のまま、次の交渉分野を確定することも避けたいところ。継続協議も失敗となれば、W T Oへの信頼失墜もさることながら、新ラウンドを立ち上げるモメンタムが失われる恐れがある。

当面はジュネーブでの再協議に期待するしかない。もっともこうした事態は、長いラウンドの歴史においてはめずらしいことではない。ウルグアイラウンドなどは合意まで8年もかかった。とにかく鍵を握るのは米国の国内政治情勢である。

それでも自由貿易は死なず

米国の政治情勢は、向こう1年間は選挙による休戦状態となる。2001年に新政権が発足し、新しい議会からファストトラックを得ることができれば、本当の意味での通商交渉が可能になる。つまり今後2年くらいは、大きな前進は期待しがたいということだ。幸いブッシュ、ゴア、ブラッドレーといった有力候補はみな自由貿易主義者。あとは議会の勢力分布がどうなるかにかかっている。

もっと差し迫った問題は、クリントン政権の求心力低下である。クリントン政権にとってシアトル会議の失敗は、C T B T 批准否決に続く外交での黒星である。クリントン大統領は、今後は中東和平交渉でリカバリーショットを目指すだろう。さらに北朝鮮との国交正常化、中国への恒久的最恵国待遇付与などの課題が残っているが、来年の米国外交に多くは期待できない。来年7月の沖縄サミットでは、小渕首相が迎えるのはレイムダック状態のクリントンと、新大統領が決まった直後の「抜け殻」エリツィンとなりそうだ。

最悪のシナリオを描いてみよう。

2000年の米国議会では貿易問題が焦点となる。米国議会は、1994年にW T O条約を受け入れたときに、5年後の見直し条項を付帯している。このため連邦政府は、2000年3月1日にW T Oの見直し報告書を議会に提出しなければならない。議会は90日間の協議の後で、W T O脱退の票決を行う（ありえない話ではない）。仮にW T O脱退が可決された場合、クリントン大統領は拒否権を発動することができる。しかし議会側には、W T Oに関する予算を凍結するという手段が残されている。

来年春にこうした泥沼の衝突が生じた場合、2つの方向に影響があるだろう。ひとつは3月にちょうど山場を迎えている大統領選挙予備選 もうひとつは4月に行われる、中国に対する恒久的最恵国待遇供与の審議だ。保護主義旋風が全米で吹き荒れて、新ラウンドどころではない、という騒ぎに発展するかもしれない。また、日米通商問題においても、熱延鋼板のダンピング問題が、WTOのパネルで争われる公算が大である。

これらはいわば「貿易の2000年問題」ともいうべき悲観シナリオである。

ただし筆者自身はあまり心配していない。米国は純粋な自由貿易主義にならないのと同様、完全な保護主義にもなり得ない国である。そしてまた、十分に知的な議論を積み重ねれば、自由貿易の正しさは理解を得られるはずだ。いつもどおり、決定権を持っているのは米国の世論であり、これがなかなか賢明な判断をするのである。

<今週の“The Economist”から>

“Clueless in Seattle”

December 4th “Leaders”

「シアトルは船頭不在」(p17)

*** シアトル会議の無様な失敗を、創刊以来の自由貿易の旗手、“The Economist”誌がきっちり叱ってくれた。**

<要約>

どっちが悪いのか。シアトルの町中を埋め尽くした無知な反対運動を傍観するのと、能無し政府の反応を聞くのと。もちろん後者が悪い。事をおかしくしたのは政治家たちである。クリントンは、抗議集団を会議の中に入れようとした。仏貿易相は、だから政経分離はできないとのたまった。英貿易相は、自由貿易もときには公正なこともある、などとこわごわと主張した。神よ、われらを救いたまえ。

温厚な自由人たちは本誌の憤怒を遺憾とするであろう。政治家は現実の世界に生きているのであり、貿易やグローバル化への懸念は現実のものである。左様。だからこそ政治家はこう説くべきではなかったか。貿易は自由の最たるものであり、外国からモノを買うのを禁じるのは自由の侵害であると。貿易によって人々の暮らしは豊かになり、貧しい人ほど利益を得るのだと。豊かになれば、人々は環境を気にかけるようになるから、貿易は環境を改善するのだと。そしてWTOは国際政府ではなく、単なる議論の場であると。

政府は自由貿易の正しさを示せなかっただけではない。中途半端な批判と恐れを取り持ってしまった。さらに先進国は、WTOが出過ぎた真似をするという恐れを立証してしまった。環境や労働基準といった新しい議題を入れようという要求は、どう見ても途上国を痛めつけるものであった。こんな要求を認めることで、米国政府は自由貿易への支持を失ったのであった。

こういうのを「船頭不在」という。これでも優しく言っているつもりだが。

<From the Editor> ライタン研究員への質問

ワシントンのブルッキングス研究所は、米国を代表する政策シンクタンクです。ここのホームページが面白い企画を実施しているのでご紹介します。

WTO閣僚会議の失敗を重く見た同研究所では、WTOについてのチャット・コーナーを作り、一般の人からの質問を受け付けています。質問に答えるのは、経済学者のロバート・ライタン副所長。さまざまな疑問に対し、「なぜ自由貿易が正しいのか」を言葉短く、見事に説明しています。

それ以上に興味深いのは質問の内容です。質問を通して、今回の問題に対するアメリカ人の「WTOって何だ？」という感情が読み取れるように思います。

WTOは、労働や環境に関する法律を強制する組織ではないのだと聞いてショックを受けています。もしそうだとしたら、もっと少ないメンバー国で、環境や労働に関する厳しい規制をかけた法律を作ることはできないでしょうか。(Andrew)

ドル高は輸入商品を安くするわけだから、外国製品に補助金を与えているのと同じですよ。おかげで貿易赤字はとんでもない増え方を続けています。このままではどうなるのでしょうか。「没落の日」がくるのでしょうか。(Jerry)

中国はWTOに加盟したら、ちゃんと少年労働を取り締まるのでしょうか。(David)

合衆国憲法は、「議会のみが関税や税金、課徴金を決める権限を有する」と定めています。

WTOは国家主権に反していませんか?(Claud)

多国間協定が、個別の二国間協定に優先する理由が分かりません。われわれは、少年労働や強制労働、囚人労働を認めている国と、貿易する必要があるのでしょうか。(Jerry)

WTO支持者が反対勢力の口を封じようとしたときから、議論は低調になりました。極端な意見ばかりを取り上げ始めたら、生産的な議論をする機会は失われます。グローバルゼーションは、理性的な人なら誰もが納得する経済現象ですが、国境の向こう側で誰かが地球を台無しにしてしまうことは見過ごせないのではないでしょうか。(Ross)

合衆国は、食品の安全基準や表示規定を作られた貿易障壁だと見なし、欧州はそれが消費者保護の手段だと見ています。こういう食い違いを、WTOはどうバランスを取るのでしょうか。(Erin)

資本主義が賛美するところの「神の見えざる手」は、全世界が同じルールで規制された市場でなければ働かないのではないですか?(Andrew)

ブルッキングスのホームページにアクセスするくらいですから、質問を寄せているのが知的レベルの高い人たちであることは間違いありません。WTOに反対する意見という

と、とんでもない無知な議論を想像し勝ちですが、上記のような真面目な意見があることは米国の世論の成熟度を示していると思います。

これらの問いに対し、ライタン研究員が非常に良心的で説得力のある答え方をしており、レベルの高い議論を繰り広げています。

ブルッキングス研究所の「自由貿易問答」を読みたい方は、下記のURLをご覧ください。

http://www.brookings.edu/comm/chat/chatwith_robertlitan_991206.htm

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。

日商岩井株式会社 国際業務部 調査チーム 吉崎達彦 TEL:(03)3588-3105 FAX:(03)3588-4832

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.co.jp