

9 . 米国大統領選と今後の日米通商政策

(1) はじめに

このところ米国では、大統領予備選挙が話題になっている。但し、共和党ではブッシュ現大統領が再選を目指しており、有力な対立候補がいなかったため、本格的に予備選挙が行われるのは民主党のみとなる。既に、民主党の予備選挙は、アイオワ州（1月19日）、ニューハンプシャー州（1月27日）、アリゾナ州、デラウェア州、ミズーリ州、ニューメキシコ州、ノースダコタ州、オクラホマ州、サウスカロライナ州（共に2月3日）の計9州で行われ、ケリー上議が7州で勝利を収め、独走態勢を固めつつある。2月3日の選挙結果を受けて、それまで有力候補の一人とされていた、リバーマン上議が選挙戦からの離脱を表明し、ケリー上議、エドワーズ上議、クラーク氏、ディーン氏の4候補の争いになるようである。

各候補者の経済政策には、幾つかの相違点はあるものの、反ブッシュという点では一致している。大まかな共通点として、ブッシュ減税の見直し、財政均衡対策、医療保険の充実、雇用創出、公正貿易の推進などが挙げられる。¹

今回の選挙によって、もし民主党から大統領が選ばれた場合、日本にとっての最大の関心の一つは、新政権の通商政策ではないだろうか。民主党は、労働組合との結びつきが強いため、通商に関して、伝統的に厳しい姿勢を取ってきたと思われる。対日通商に関しても例外ではなく、最近の例で言うと、レーガン政権時代の1986年から始まった日米建設摩擦、クリントン政権の日米自動車摩擦、半導体摩擦などにおける強硬姿勢が記憶に新しい。そこで、米国における通商政策の中心的存在の USTR（合衆国通商代表部）と、過去の日米通商について調べることにする。

(2) 通商政策における USTR の役割

USTR は、国際通商、物資、直接投資政策の発展・調整を担当し、これらの問題に関して他国との交渉を主導又は他国と直接交渉する。例えば、WTO、経済協力開発機構（OECD）、国連貿易開発会議（UNCTAD）などでの多国間交渉、そして2国間交渉を主導する。USTR の政府における位置付けは、国家安全保障会議（NSC）や大統領経済諮問委員会（CEA）と同じで、大統領府の一つである。USTR の代表は、通商や投資問題における、大統領の通商政策アドバイザー、交渉者、そしてスポークスマンとしての役割を担う。政策決定は、USTR 傘下の小委員会を活用し、民間セクター（産業界の他に、労働、環境、消費者、その他 NGO を含む）との協議を踏まえて行われる。こうしたプロセスを経て、USTR が対外交渉に臨む時点で、国内利害関係者との調整や行政府内での政策統一が十分にされていると思われる。

¹ 参考資料 ケリー候補「Plan to Fight America's Economic Future」、エドワーズ候補「Real Solution for America」、ディーン候補「Reclaiming the American Dream」、クラーク候補「Wes Clark's Plan for Job Creation」

(3) USTR の歴史

法律によって、USTR は通商・通商関連投資における政策の発展の指導的役割や、通商政策の構築における中間的政府機関の過程の調整の役割を担う。通商拡大法(Trade Expansion Act of 1962)に基づき、大統領は、これらの任務を遂行するために、中間的政府機関通商政策の仕組みを構築した。

1962 年の通商拡大法により、大統領は通商交渉のための特別代表(Special Representative)を指名し、通商協定から生じる政策問題について大統領に対しての提言を行う中間的政府機関を設立することとなった。この法律を通して、連邦議会は、合衆国通商政策の作成・交渉における、国内・国際通商競争のよりよいバランスをとろうとした。特別通商代表(Special Trade Representative)は、1962 年の通商拡大法で認められた通商交渉及び大統領によって委任されたその他の通商交渉における最高代表を務めた。

1963 年の大統領命令によって、ケネディ大統領は新しい特別通商代表部(Office of the Special Trade Representative)を大統領府の一つとして創設し、ワシントン DC とスイスのジュネーブに各 1 名の新しい副代表を指名した。

70 年代には、連邦議会は STR の権限を拡張した。1974 年の通商法(Trade Act of 1974)によって、特別通商代表部は、通商に関して大統領と連邦議会双方に直接的に責任を持つこととなった。1975 年、フォード大統領の大統領命令(Executive Order 11846)により、特別通商代表部は閣僚級に格上げされた。

1979 年の省庁再編により、特別通商代表の任務が確立され、さらに責務が拡大された。1979 年の省庁再編と翌年 1980 年のカーター大統領の大統領命令(Executive Order 12188)により、合衆国通商代表部(Office of the United States Trade Representative :USTR)と改名された。USTR は、アメリカ合衆国の国際通商に関する政策決定及び交渉を一手に引き受けることとなった。これらの法案による変更内容として、以下の事柄が挙げられる。

- ・合衆国通商政策の実行の発展・調整に関して USTR に全体的な責任を課す。
- ・通商や投資問題における、重要な大統領のアドバイザー、主要なスポークスマンとしての役割及びその他の合衆国政府の政策における国際通商の影響についてのアドバイザーとしての通商代表を指名する。
- ・USTR に「2 国間及び多国間の国際通商協定における合衆国の権利」主張と保護の義務を課す。この義務は、「メンバーとしての国際通商協定に関する規則の遵守」を監視する商務省と協力して行われる。
- ・通商代表を、海外民間投資公社(Overseas Private Investment Corporation :OPIC)の取締役副会長、輸出入銀行理事会(Export-Import Bank Board of Directors)のメンバー、国際通貨・金融政策における国家諮問委員会(National Advisory Committee)のメンバーとする。

- ・ USTR にサービスにおける通商の発展・調整の義務を課す。
- ・ USTR に直接投資問題に関する義務を課す。

USTR の権限は、1988 年の米国包括通商法(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)を通してさらに拡張された。この法律により、合衆国通商政策実施における連邦議会・行政機関の連携が強化された。またこの法律の 1601 項では、1979 年の省庁再編と翌年 1980 年のカーター大統領の大統領命令 (Executive Order) によって制定された USTR の地位と責務を成文化した。その内容とは以下のとおりである。

- ・ 合衆国通商政策の実行の発展・調整に関して責任を負うこと。
- ・ 国際通商政策における重要な大統領のアドバイザーとして仕え、その他の合衆国政府の政策における国際通商の影響について大統領に助言すること。
- ・ 商品・直接投資交渉を含む国際通商交渉において、その実行に責任を持ち、合衆国の最高代表とすること。
- ・ 他の機関との通商政策の調整を行うこと。
- ・ 国際通商政策においての大統領の主要なスポークスマンの役割を果たす。
- ・ 通商協定綱領の管理、非関税障壁、国際商品協定及び通商協定綱領に関する別の問題などに関して、大統領や連邦議会に対して義務を負い、報告すること。
- ・ 通商政策委員会 (Trade Policy Committee) の委員長を務めること。

1988 年の法律には、大統領が、国際通商問題が優勢を占める全体的な経済政策におけるアドバイスを誰かにする場合、USTR は主席代表になり、国際通商が主要なトピックの経済首脳会議又はその他の国際会議においても USTR が参加するべきだ、という連邦議会の意見書も含まれている。最後に、この法律は、もし大統領から対象となる命令があれば、施行に関して 301 項に基づき USTR に大統領責任を委任することになっている。それにより、より一層 USTR の通商問題における重要性を増すこととなった。

1994 年に制定されたウルグアイ・ラウンド協定法では、WTO の援助の下、USTR が全ての交渉に関して、第一責任を持つことを明記している。NAFTA 協定や WTO 協定というような主要な包括的通商協定の締結は、大幅に USTR の義務を拡張することとなった。

2000 年に制定された (The Trade Development Act of 2000) は、USTR を最高農業交渉者及びアフリカ問題に関する合衆国代表補とすることを定めた。最高農業交渉者としての主要な役割は、合衆国の農業利益と生産品に関する通商交渉を行うことと、通商協定の施行である。アフリカ問題に関する合衆国代表補としての役割は、アフリカとの通商・投資問題に関して合衆国通商代表の主席アドバイザーと、このような問題に関して、取りまとめ役及び政権との連絡役となることである。

(4) USTR の変遷

	主な対日貿易 摩擦	時期	法律・命令	所管事項(権限)	政府位置づけ
STR	繊維製品 鉄鋼	1962年 ケネディ政 権：民主党	通商拡大法 Trade Expansion Act of 1962 により 創設	・通商協定綱領の交渉	
STR	繊維製品 鉄鋼	1963年 ケネディ政 権：民主党	大統領命 Executive Order 11075 (1963)	・通商協定綱領の交渉	大統領府(DC とスイスのジュ ネーブに各 1名ずつ副代 表を置く)
STR	鉄鋼 カラーテレビ 工作機械	1974年 フォード政 権：共和党	通商法 Trade Act of 1974 Executive Order 11846(1975)	・通商協定綱領の交渉 ・通商政策の調整義務	大統領府、閣 僚
USTR	工作機械 自動車	1979年 カーター政 権：民主党	省庁再編計画 Reorganization Plan No.3 of 1979、 Executive Order 12188 (1980)	・通商協定綱領の交渉 ・通商政策の調整義務 ・国際通商に関する政策決 定及び交渉 ・2国間及び多国間協定の 主導 ・通商や投資問題における 大統領のアドバイザー及 びスポークスマン	大統領府、閣 僚
USTR	自動車 半導体 建設摩擦(公 共事業への海 外企業参入)	1988年 レーガン政 権：共和党	米国包括通商法 Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988	・通商協定綱領の交渉 ・通商政策の調整義務 ・国際通商に関する政策決 定及び交渉 ・2国間及び多国間協定の 主導 ・通商や投資問題における 大統領のアドバイザー及 びスポークスマン ・他の機関との通商政策の 調整 ・通商政策委員会の委員長 を務めること	大統領府、閣 僚
USTR	自動車 半導体 鉄鋼 電気通信	1994年 クリントン政 権：民主党	ウルグアイ・ラウン ド協定法 The Uruguay Round Agreements Act: 1994	・通商協定綱領の交渉 ・通商政策の調整義務 ・国際通商に関する政策決 定及び交渉 ・2国間及び多国間協定の 主導 ・通商や投資問題における 大統領のアドバイザー及	大統領府、閣 僚

				びスポークスマン ・他の機関との通商政策の調整 ・通商政策委員会の委員長を務めること ・WTOの援助の下、全ての交渉に関して責任を持つ ・WTO協定やNAFTA協定などの包括的な通商協定の締結	
USTR		2000年 クリントン政権：民主党	通商発展法 The Trade and Development Act of 2000	・通商協定綱領の交渉 ・通商政策の調整義務 ・国際通商に関する政策決定及び交渉 ・2国間及び多国間協定の主導 ・通商や投資問題における大統領のアドバイザー及びスポークスマン ・他の機関との通商政策の調整 ・通商政策委員会の委員長を務めること ・WTOの援助の下、全ての交渉に関して責任を持つ ・WTO協定やNAFTA協定などの包括的な通商協定の締結 ・最高農業交渉者及びアフリカ問題に関する合衆国代表補となる	大統領府、閣僚

出典) USTR 資料より作成

(5) まとめ

こうして見てみると、やはり民主党政権の時に比較的大規模な改革が行われ、又対日通商政策に関しても厳しかったようである。例外的に、1981年に発足したレーガン政権(共和党)では、失業率の悪化や財政赤字の拡大などにより蓄積された国内の不満が、しばしば通商分野での対日強硬路線の引き金となった。このレーガン政権時代の1986年に関西国際空港建設プロジェクトへの参入要求を日本政府が拒否したことを発端として、建設摩擦が始まった。1988年には、関西空港などの特定プロジェクト対象の大型公共事業に外国企業が参入しやすいような措置(MPA)などをはじめ、様々な形で米国と交渉した。しかしながら、クリントン政権(民主党)発足後、米国の対日政策は厳しさを増し、1993年、ついに包括通商法第7条に基づく対日制裁措置を発令すると警告した。日本政府は、対日制裁措置を回避すべく、1994年、制限付一般競争入札方式を主体した入札契約制度の改革を決定し、対日制裁措置は回避された。

日本では今現在、外務省、経済産業省、農林水産省、財務省の4省を中心に、国内の利害関係者の意見を調整したうえでFTAやWTOの交渉に臨んでいる。アメリカ通商代表部(USTR)のように、産業界、消費者、議会などと密接に連携を取りながら、対外経済交渉に特化した政府機関は今のところ存在しない。

日本版USTRの創設については、これまでも言及されてきた。しかし今、民主党が政権を取った場合の対日通商干渉の強化を想定して、米国のUSTRのような、専門的知識を持ち経験を積んだ、通商交渉を一元的に行う機関を検討するべきではないのか。そうすることによって、縦割りの行政の弊害を取り除き、より機動的な通商政策を行うことが可能になるだろう。

(担当:垣内 亜由美)