

2 国際政治と日本の規制緩和、構造改革 ——国際政治の変化と外圧

古城佳子

要 旨

1980年代以降の日本の規制緩和、構造改革の要因として外圧の存在が指摘される。外圧とは米国政府からの要求だけでなく市場からの圧力も含む。外圧は80年代後半の国際政治の大きな構造変化（冷戦の終結とグローバリゼーション）のなかで変容してきた。日本は外圧に弱いといわれるが、本稿は、80年代後半以降の規制緩和や構造改革に作用した外圧について、国際政治の構造変化とどのように関連しているのか、また、なぜ、どのような論理に基づいてどのような外圧が日本にかけられたのかを検討する。冷戦期の同盟関係を前提とした米国の経済力に支えられたブレトン・ウッズ体制（埋め込まれた自由主義）において、米国の双子の赤字が拡大するにつれ、米国政府の日本への要求は内需拡大から市場開放、規制緩和、市場の構造改革へと変化した。90年代初め、双子の赤字に加え景気が減速した米国は、冷戦が終結したため対外政策において経済を最優先課題に据え、対日要求を強めた。この時期（クリントン政権期）がもっとも外圧の強い時期であった。90年代後半以降は、米国の景気回復に加え日本が長期不況期にあったこともあり、規制緩和への外圧は弱まる傾向を示した。

1 はじめに

バブルの発生、崩壊からデフレの克服に至る今日まで日本国内の政治経済状況は大きく変化した。とくに、1980年代後半以降進められた大きな政策変化である、規制緩和や構造改革が、どのような要因によって説明できるのかは、政治学的な課題である¹⁾。説明要因の1つとしてあげられるのが、国外からの外圧である。とくに、米国政府からの政治的な要求が外圧として働き、規制緩和や構造改革を後押ししたことは、一般的に指摘されている。戦後日本の政策の変化を説明する際、外圧に弱い日本という説明が通説的になされるが、80年代後半以降、なぜ、どのような論理に基づいて日本への圧力がかけられたのであろうか。80年代後半以降、国際政治では大きな構造変化、すなわち冷戦の終結とグローバリゼーションの進展が起きたが、これらの構造変化と外圧はどのような関係にあるのであろうか。80年代以降の日本の政策形成を明らかにするには、当時の外圧の実態を明らかにしておく必要がある。本稿では、80年代後半以降の日本を取り巻く国際政治経済環境の変化を整理し、それがどのように外圧と関連したのか、そして、外圧がどのように日本国内の政策選択に影響を与えたのか、具体的には、国内の規制改革や経済構造をどのように促進または制約したのかを検討することにする。

80年代後半以降、国際政治では大きな変化が生じた。第1に、冷戦の終結である。79年のソ連のアフガニスタン侵攻により新冷戦と称されたほど米ソの緊張関係が高まった80年代前半の状況が、85年のゴルバチョフ政権の誕生後一変し、ソ連崩壊へと至った。第2次世界大戦後の国際政治を規定してきた米ソの2極対立という冷戦構造が崩れたのは、戦後国際政治の最大

1) 本シリーズでは、恒川論文が規制緩和の政治過程を分析している（本書、第3章）。

の構造変化であった。第2に、西側先進諸国での資本移動の自由化等の経済自由化政策を契機として、国際経済では80年代後半から「グローバルゼーション」と呼ばれる経済的相互依存のいっそうの深化が見られるようになった。冷戦の終結後、旧東側陣営の経済体制の崩壊、中国の市場経済の導入など、国際経済体制も大きな転換点を迎えた。これらの国際政治における変化と外圧との関係、外圧が日本の政策決定に与える影響についての先行研究について、次に概観し、本稿の視角を提示する。

2 先行研究と本稿の視角

国内政治経済状況が国際政治環境から影響を受けるということは一般的に周知の事実であるが、国際政治状況のどのような変化が国内政治経済状況にどのような影響を与えたのかはそれほど明らかではない。国際政治学では、「逆第2イメージ論」(Gourevitch[1978])として、国際環境が国内政治にどのような影響を与えているかという視点の重要性が指摘され、国家間の勢力分布や国際経済が国内の政治体制や政治的連合形成に与える影響に注意を喚起した。逆第2イメージの視角は、外圧を検討する際に有効である。

外圧は、とくに日本の政策決定に強い影響を与えると考えられている。カルダーは、日本を外圧反応型国家 (reactive state) に分類した (Calder [1988])。1980年代以降の日本に対する外圧を検討する際、以下の3点に留意することが必要であろう。第1に、日本政府が国外からの政治的圧力を感じるのは、主として米国政府からである。日本市場の開放要求や防衛費の分担要求などは典型的なものとして今までにもしばしば言及されてきた。米国政府からの圧力によって譲歩を迫られる日本という構図表が日本の政策選択を説明する際、採用されてきた。ここでの問いは、どのような場合に米国政府は日本に政治的圧力をかけるのか、ということである。

また、外圧は常に日本の政策決定に効果的に影響を与えているわけではない (谷口[1997])。外圧が効く場合と効かない場合がある。外圧が効く場合には、日本国内において外圧と同じ政策選好をもつアクターが存在し、外圧と呼応したり外圧を利用したりして政府に圧力をかける場合が多く見られる。

それに対し、国内に外圧と同様の選好をもつ集団が存在しない場合には、

外圧は逆に国内での反発を引き起こし、効果的に作用することは少ない。外圧に弱いといわれる日本であるが、外圧が一律に作用し、外圧の強さが影響力を決定するというよりも、国内における同様の選好の存在の有無によって外圧の作用は異なる。日米構造協議（SII）を分析したショッパは、この点を強調している（Schoppa[1993,1997]）。

第3に、外圧として扱われるのは主として政治的な圧力であるが、国際的な市場からの圧力も政策決定に影響を与えることも留意すべき点である。石油危機で原油価格が4倍に値上がりした際、中東の原油の依存度が高かった日本は、原油価格の高騰に直面し、アラブ寄りに中東政策を変更したが、これは市場の圧力によるものと見なされる。外圧をよりよく理解するには、政治的圧力と市場からの圧力とを区別して検討することが有益だろう。

80年代から90年代にかけての日本の規制緩和や構造改革と外圧の関係については、多くの研究書が米国からの政治的圧力を指摘しているが、国際政治との関係を説明しているものは少ない。規制緩和や構造改革については、日本政治の視点から考察されている場合が多いためと考えられる（草野[1999]、大嶽[1999]、Schoppa[1993,1997]）。実務家やジャーナリストによる日米交渉に関する著作には、米国からの政治的圧力について多くの記述がなされているが、国際政治の構造変化との関係については言及されることは少ない（Funabashi[1989]、フクシマ[1992]、畠山[1996]、滝田[2006]）。

本稿では、冷戦構造が戦後の自由主義体制をどのように規定していたのか、また、冷戦構造の変化とグローバリゼーションがどのように日米関係に影響を与えたのか、という視点から、80年代から90年代にかけての日本の規制緩和や構造改革に作用した外圧を考察することにする。

3 1980年代における国際政治経済体制の変容

3.1 冷戦構造と「埋め込まれた自由主義」

1980年代半ば以降、国際政治経済に生じた構造変化がどのようなインパクトを日本に与えたのかを見るために、まず、それ以前の国際政治体制がどのような特徴を有するものであったのかを整理しよう。

第2次世界大戦後の国際経済体制、すなわちブレトン・ウッズ体制は、戦

後の混乱した国際経済の回復を制度的に支え、世界経済の成長をうながした。日本も国際通貨基金（IMF）や関税と貿易に関する一般協定（GATT）に加盟することによりブレトン・ウッズ体制に参加し、その体制のなかで経済成長を遂げた。ブレトン・ウッズ体制は国際経済体制と見なされるが、この体制の背景には、戦後間もなく始まった米ソ間の冷戦構造があったことを見逃してはならない。ブレトン・ウッズ体制は、冷戦の始まりとともに、軍事的にも経済的にも圧倒的優位にあった米国を中心とする国際経済体制、すなわち、西側陣営に限定された国際経済体制として発展することとなった。ブレトン・ウッズ体制が市場経済を原則として自由貿易を拡大することができた背景には、市場経済のメカニズムによるだけでなく、米ソ2極構造ゆえに西側同盟諸国間で自由主義経済体制が発展した側面は否定できない。いい換えば、60年代後半以降、多くの経済的な危機がありながらブレトン・ウッズ体制が存続してきたのは、米国を中心とする諸国が同盟の堅持という安全保障上の目的を重視したがゆえに自由主義経済体制を支えてきたからといえよう（Gowa[1989,1994], Gilpin[2000]）。

ブレトン・ウッズ体制は、自由主義経済体制として理解されるが、その特徴は第2次世界大戦後の状況を反映したものであった。この点で示唆を与えるのは、ジョン・ラギーの提示する「埋め込まれた自由主義（embedded liberalism）」という概念である（Ruggie[1983]）。ラギーは、ポラニーの『大転換』から多くの示唆を受け、第2次世界大戦後の自由主義体制を、19世紀的な正統的自由主義（international liberalism of the orthodox kind）と区別して、戦後の状況に根ざした自由主義、すなわち「埋め込まれた自由主義」と特徴づけた（Polanyi[1954]）。「埋め込まれた自由主義」とは、基本的には2つの要素、すなわち、第1に、国際経済関係では多国間主義（multilateralism）をとること、第2に、その多国間主義は各国政府による国内市場への介入を前提とすること、からなる。ラギーによれば、戦後の国際経済体制は、30年代の近隣窮乏化政策が横行した経済的ナショナリズムの時代と異なり、多国間主義を原則としており、また、19世紀的な金本位制や自由貿易のレッセ・フェール時代と異なり、政府による国内市場への介入を認めるものであった。戦間期のブロック経済の反省から、各国は自由主義を原則とする多国間主義の維持という国際的な規範を共有したが、各国国内では

経済の立て直し（雇用の確保、物価の安定、経済成長の維持）が急務であった。すなわち、ブレトン・ウッズ体制は、国際規範の遵守と各国国内政策の独立との間の相克を回避する妥協の産物として構築されたといえよう。したがって、各国政府は、対外的にはIMFやGATT体制を支持しつつ、国内的には、国内の政治、経済、社会的な要請を考慮しつつ市場への介入（規制や保護主義的政策など）を行い、ケインズ主義的な福祉国家政策を追求することが許容されたのである。

3.2 米国の経済力の低下と「埋め込まれた自由主義」の変容

冷戦期のブレトン・ウッズ体制で主要な役割を果たしたのは米国であった。「埋め込まれた自由主義」が可能であったのは、米国の経済力に支えられていたからともいえよう。1970年代以降、ブレトン・ウッズ体制には、固定相場制から変動相場制への移行、2度の石油危機、通貨危機等、数々の動揺が生じた。このような動揺を引き起こした要因として、米国の圧倒的な経済力の相対的低下があげられる²⁾。米国は世界最大の経済大国であり続けてきてはいるが、70年代以降、西欧諸国や日本の台頭により、経済力は相対的に低下してきたといえよう。米国の経済力の相対的低下にともない、米国の主導により支えられてきた「埋め込まれた自由主義」（多角的な自由主義経済体制の安定と国内経済政策の自律性）は徐々に変容を迫られることとなった。

まず、国際通貨体制の根幹を揺るがす固定相場制の崩壊は、金流出に直面した米国が固定相場制を支えられなくなったことを示すものであった。70年代前半の変動相場制への移行は、各国政府がマクロ経済政策（金融政策）を国内経済目標のために割り当てることを可能にすると考えられ、多国間主義と政府の国内市場への介入の独立性を両立させるものと期待された。しかし、80年代以降の各国間の通貨レートの推移は、変動相場制に対する当初の期待に沿うものではなかった。国際収支の不均衡の調整は為替市場のメカニズムを通して行われると期待されたが、米国の赤字、日本・ドイツの黒字

2) 覇権安定論 (hegemonic stability theory) は、圧倒的な力を保持する国家 (覇権国) の存在が自由主義国際経済体制を支えているとし、その力の低下が自由主義国際経済体制の動揺を引き起こすとする (Krasner[1976], Gilpin[1981])。

が恒常的に続くという状況が現れ、また、経済のファンダメンタルズを反映しない為替レートの推移は、市場による自動的な不均衡調整には限界があることを示した。80年代後半になると、このような状況は変動相場制の欠陥によるものとの認識が各国の通貨当局の間で広がり、マクロ経済政策を多国間で協調することによって国際経済の安定を図るという政策協調という考え方がG5、G7等の多国間協議の場で議論されるようになった。

国際収支の不均衡是正のための政策協調は、赤字国と黒字国、それぞれのマクロ経済政策の調整にかかっているが、不均衡の定義、調整の必要性、調整方法等に関して各国の認識はしばしば一致しないため、国際収支の不均衡是正のルールは確立されず、その時々各国間協議に委ねられた。ドル高、マルク安・円安のなかでの85年のプラザ合意は、政策協調の成果といえよう。しかし、プラザ合意以降の多国間協議における政策協調には、国際経済秩序の安定のためには各国政府による国内政策の自律性を制限するという側面を有していたため、合意には困難がともなった。

また、貿易の分野では、GATT体制そのものは、東京ラウンド（73-79年）、ウルグアイ・ラウンド（86-95年）の交渉を重ねることによって強化され、ウルグアイ・ラウンドの結果、95年には世界貿易機関（WTO）が設立した。貿易自由化を主導してきた米国が大幅な貿易赤字に陥ったこともあり、関税の引き下げ以外の貿易自由化が協議の対象となるに至った。貿易の自由化についての多国間交渉が進められるなか、GATT設立時の例外的な措置について、多くの点で、自由貿易の原則を強化する方向で国際的なルール化が合意を見た。セーフガード措置の選択的適用の禁止、輸出自主規制の禁止、農産物の自由化（非関税障壁の関税化）、サービス貿易の自由化、知的財産権の保護などである。このような国際的なルール化の進展は、各国が独自に策定してきた国内の政策や制度の改変を国際交渉の議題に乗せ、改変を迫るものとなった。

WTOの設立により紛争手続きの詳細なルール化も行われた。ネガティブ・コンセンサス方式によって各国を拘束し紛争解決の裁定を下すことによって、各国に対するWTOの拘束力は強化された。このように拘束力が強化されたため、各国は、WTOが示す国際規範に反する保護主義的な政策に固執することが難しくなってきた。

通貨関係においては、70年代の変動相場制への以降後、為替レートの動向が必ずしも経済のファンダメンタルズを反映していないことが明らかになり、主要先進国間では通貨関係の安定を目指し各国の経済政策を協調する政策協調が求められるようになった。80年代前半、米国の第1期レーガン政権による高金利政策を背景にドル高基調が続いた。市場原理主義を唱えるレーガン政権が、為替レートは為替市場に任せるというドル高放置政策をとった結果であった。米国の経常収支が赤字なのに対し、日本や西ドイツの経常黒字は拡大し、米国のドル高政策によるデフレ効果から経済成長に陰りが見え始めた。プラザ合意では、ドル高の是正のために協調利下げ、為替市場への介入、内需拡大政策などが行われた。

以上のように、各国間で経済的な相互依存関係が深化し、各国の国内経済が密接に連動するようになると、米国の経済力の相対的な低下による国際通貨体制の動揺や国際貿易の自由化の促進にともない、各国政府は、国際経済秩序の安定を図るには国内政策を協調的に変更することを、他国や国際経済組織から求められるようになってきた。IMF-GATT体制構築時に存在していた「埋め込まれた自由主義」が機能する前提、すなわち、国内経済の運営と国際的な自由主義経済原則の遵守を政府は分離できるという前提は、70年代以降、とくに、80年代以降、国際経済体制が揺らぐ状況において失われてきたことがわかる。各国政府は、多角的な自由主義に関与を深めるにしたがい、国内政策における自律性のある程度制約されるようになったのである。

3.3 新冷戦における新保守主義の台頭と新保護主義

1980年代には、先進諸国における高度成長の終わりや石油危機後の経済停滞の影響を受け、多くの国が慢性的な赤字財政への対応が迫られ、戦後の福祉国家の見直しが行われた。なかでも、イギリスにサッチャー政権（79-90年）、米国にレーガン政権（81-88年）、日本に中曽根政権（82-87年）という「小さな政府」を標榜する新保守主義長期政権が相次いで誕生し、市場原理主義を重視し、規制緩和や民営化を押し進めた³⁾。折しも、国際政治で

3) 中曽根政権では第二臨調を中心に行財政改革がスローガンとして掲げられ、国鉄、専売公社、NTTなどの民営化がなされ、土地利用の規制緩和などが行われた。

はソ連のアフガニスタン侵攻（79年12月）を契機に米ソ対立が深刻化した（新冷戦）。インフレと失業に悩んでいた米国では、レーガン政権がレーガノミックスと呼ばれるサプライサイドの経済政策を実施し、対ソ軍備増強のための巨額の軍事支出とともに大幅な減税政策を行ったことにより、財政赤字は巨額となり経常収支の赤字が増加した。米国と同様、財政赤字に直面していたイギリス政府、日本政府は、強固な同盟関係を強調しつつ、新保守主義的経済政策を推進した⁴⁾。

米・英・日における新保守主義政権の誕生により、規制緩和や民営化が国際的にも推進されるべき政策アイデアとして一定の力をもつようになった。ここにおいて、政府の市場への介入を前提とする戦後の「埋め込まれた自由主義」という自由主義体制は、国際的な規範上も大きく変容を迫られることになったといえよう。

他方、自由貿易の拡大を支持する政権が相次いで誕生したにもかかわらず、関税措置を中心とする従来の保護主義とは別に、輸出補助金や金融規制上の優遇措置などの非関税措置による特定の国内産業の保護を目指した新保護主義が、80年代に台頭してきた。新保護主義は必ずしも明確に定義されていないため、定義の幅は広いが、典型的なものは輸出自主規制と市場秩序維持協定（1976年）である（バグワティ[1989]）。輸出自主規制は、米国の日本に対する貿易摩擦をめぐる交渉において多用された手段であり、2国間交渉の結果、貿易相手国に課されるものである。市場秩序維持協定は、多角的繊維取極に代表されるような、世界市場を分割して市場のシェアを生産国間で分ける手段である。

新保護主義的動向として注目されたのは、米国の一方的制裁措置を盛り込んだ通商政策である。プラザ合意後、レーガン政権は「新通商政策」を発表したが、その内容は、通商法301条を積極的に活用し、諸外国の不公正貿易に断固とした姿勢で対抗するというものであった。301条は、74年通商法にすでに盛り込まれていた条項であったが、その積極的な活用はレーガン政権によって開始された。市場原理主義を掲げていたこともあり自国市場を保護するというあからさまな保護主義的政策は避け、「強いはずの米国製品が相

4) 市場の自律性を回復するために政府の介入をできるだけ少なくするという主張は新保守主義あるいは新自由主義（ネオ・リベラル）と呼ばれる。

手国市場に参入できないのは、相手国の不公正な貿易措置があるからである」とする「不公正貿易 (unfair)」の論理を展開した。すなわち、2 国間の相互主義により貿易相手国の市場開放を要求するというアプローチである。

新通商政策の方針は、88 年の通商・競争力強化法の成立により、より強化された。88 年通商・競争力法の特徴は、74 年通商法 301 条をいっそう強化し、その発動における行政府の裁量権を最小限にする点にあり、年に 1 回、強制的に 301 条の発動を実施できるとするスーパー 301 条を成立させた。すなわち、米国政府が、諸外国の貿易政策をレビューし、米国にとっての貿易障壁を報告書にリストアップし、米国の貿易利益を損なっていると見なす国を「優先国」として指定した。「優先国」との間で不公正な慣行の是正に向けて交渉するが、交渉が不調に終わった場合には制裁措置に訴えることが定められた。さらに、知的所有権保護についてのスペシャル 301 条も設けられ、知的所有権が十分に保護されていない国に対しては、301 条に基づく対抗措置の適用が定められた。このような米国における新保護主義の台頭は、自由貿易体制が発展し、産業間競争が激化する過程において国内産業の要請に政府が対応を迫られた結果である⁵⁾。

3.4 冷戦の終結とグローバリゼーションの深化

1989 年のマルタ会談での冷戦の終結宣言、92 年のソ連の崩壊に至る冷戦構造の崩壊によって、西側陣営の国際経済体制であったブレトン・ウッズ体制は、まさに世界的な国際経済体制となった。旧ソ連諸国をはじめとする旧社会主義諸国は、市場経済への移行を目指し、中国、ベトナムといった社会主義国も市場経済への転換を図った。この国際政治構造の大きな変化は、それまでの同盟関係の変質をもたらした。覇権国であった米国は、冷戦の終結により、最大の脅威であったソ連が消滅したため、01 年の同時多発テロ事件までの時期、91 年に湾岸戦争が勃発したものの、安全保障上の脅威よりも、双子の赤字を抱える自国経済の立て直しを急務とした。

日本に対しては、湾岸戦争時には、ブッシュ（父）政権は国際秩序の維持に関しての応分の負担を要求するなど、ソ連を仮想的とする同盟を前提とし

5) 日本では、301 条は GATT の規定に抵触する保護主義的な措置と見なされた。

た日米関係に変化が見られるようになり、日本政府は日米同盟を再定義する必要に迫られることになった。しかし、93年に発足した第1期クリントン政権の最大の課題は経済の立て直しという内政にあり、「経済安全保障 (economic security)」をスローガンにし、外交政策においても経済の立て直しが第一の目標として据えられた。第1期クリントン政権における日米関係の主要な課題は、後述するように、通商摩擦であり、日米同盟はほとんど顧みられることもなく、この状況は「同盟漂流」とも形容された (船橋 [1997])。

以上をまとめると、80年代までの冷戦構造に制約され、米国が主導したブレトン・ウッズ体制では、70年代後半から米国の経済力の相対的低下が起り、米国では新保護主義の台頭やドル高政策が見られたが、政策協調に見られるように西側先進諸国間における協力関係は堅持された。この協調の背景には、同盟関係における価値の共有が重要な要因であったと指摘される (Gilpin [2000])。しかし、市場経済の拡大とグローバリゼーション、米国経済の相対的低下にともない、多角的な自由主義経済体制を維持するには、各国政府は国内政策に対して、それまでの政策の自律性を制約されることが多くなり、多国間主義への関与と国内政策の自律性とを両立させる政策選択の幅は狭められる傾向にあった。また、冷戦の終結は、それまで各国の対外政策における最大の課題であった安全保障の重みを低下させ、代わって経済問題が相対的に関心を集めるようになった。

冷戦の終結による同盟関係の変化は、自由主義経済体制に影響を与えたのであろうか。また、日本にはどのような影響を与えたのであろうか。次に、80年代の米国からの要求と90年代の日米関係を比較し、これらの問題を検討する。

4 米国の経済力の相対的低下と日米関係——1980年代

1980年代、90年代の米国の経済力について、経済指標を概観してみよう。81年から82年、87年から90年が不況期であり、83年から87年のブラック・マンデーまで、91年から00年までが景気の拡大期であった。経常収支

は82年以降赤字であり、財政収支は、97年から01年を除き、80年代以降赤字続きである(図表2-1, 図表2-2)。したがって、82年から96年まで、2001年以降に「双子の赤字」を抱えていた。第2次石油危機後の米国経済は、高いインフレ率と高い失業率のスタグフレーションに直面しており、労働生産性の伸び率も1%以下となり、国際競争力の低下が問題とされた。85年から87年には、純債務国となった。

レーガン政権期、「双子の赤字」の存在は、マクロ経済政策を制約し、経済の不安定要因となった。したがって、80年代のレーガン政権にとって「双子の赤字」の是正が重要な課題であった。81年から85年までは、「双子の赤字」が拡大しつつも景気が好転したが、85年から89年は、「双子の赤字」の継続から米国経済のサステナビリティについての不安が生まれた時期である。

4.1 経常収支不均衡是正の政治問題化⁶⁾

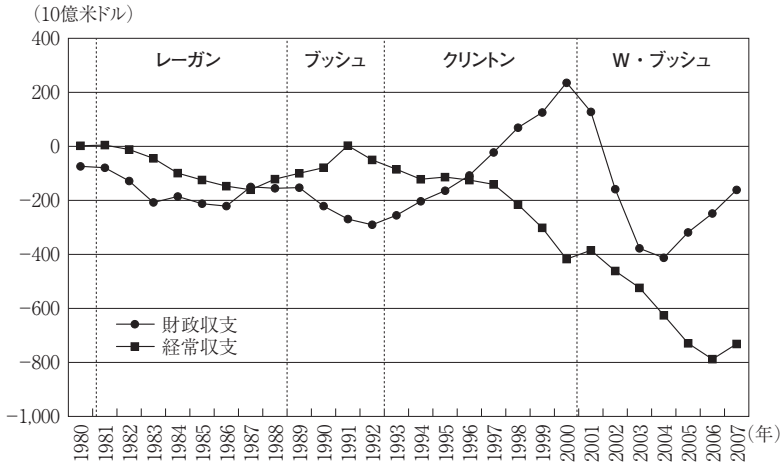
1970年代以降、経常収支の不均衡は、国際関係において、以前にも増して重大な問題と見なされてきた。石油危機後の発展途上国における累積債務、日本と西ドイツの経常収支の大幅な黒字、米国の大幅な赤字、そして東欧諸国の累積債務などが生じ、これらの国際収支不均衡問題が国際経済の攪乱要因となり、ひいては国際関係を不安定化すると考えられたからである。国際収支の不均衡を是正する必要はない、あるいは、不均衡と2国間関係は無関係である、とする経済学的な主張が存在するにもかかわらず、日本の増加傾向にあった経常黒字の問題は、70年代以降、日米間で政治問題化した。

米国では、日本との貿易赤字を抱えていたため、日本の黒字と米国の赤字とを関連づけて指摘する論調が目立つようになった。すなわち、日本の国際収支の黒字は対米貿易黒字が原因であり、日本の貿易黒字は日本の不公正な貿易慣行や国内経済構造の特殊性によるものであるという論調(日本異質論)である(Wolfren[1989], Fallows[1989])。

日本異質論は、米国企業の働きかけもあり、次第に米国政府内で強くなり、後述するように、日米政府間における経済摩擦を引き起こす結果となった。

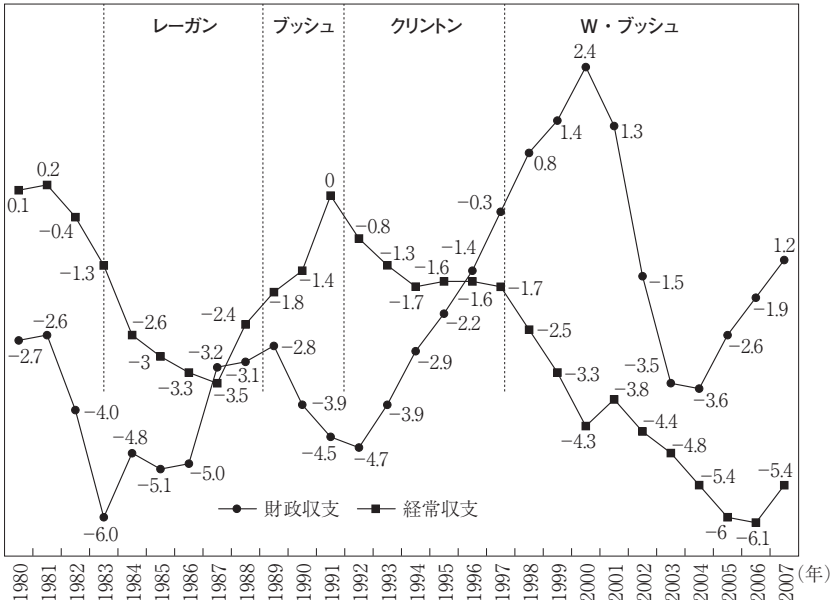
6) この項は、古城[2002]に依拠する。

図表 2-1 米国の財政収支と経常収支



注) US Congress Budget Office 統計, IMF, *International Financial Statistics* から作成。

図表 2-2 米国の財政収支と経常収支 (対 GDP 比率)



注) US Congress Budget Office 統計, IMF, *International Financial Statistics* から作成。

日米間の経済交渉が、個別の品目についての交渉から 80 年代半ば以降、市場指向・分野選択型 (Market Oriented Sector Selective : MOSS) 協議 (1985-86 年)、構造問題協議 (Structural Impediments Initiative : SII, 1989-90 年)、包括経済協議 (Framework Talk, 1993 年-) 等、日本国内の構造改革を問題にする交渉に移行した背景には日本の黒字、米国の赤字という両国の経常収支の対外不均衡が是正されないという問題があった (図表 2-3, 図表 2-4)。

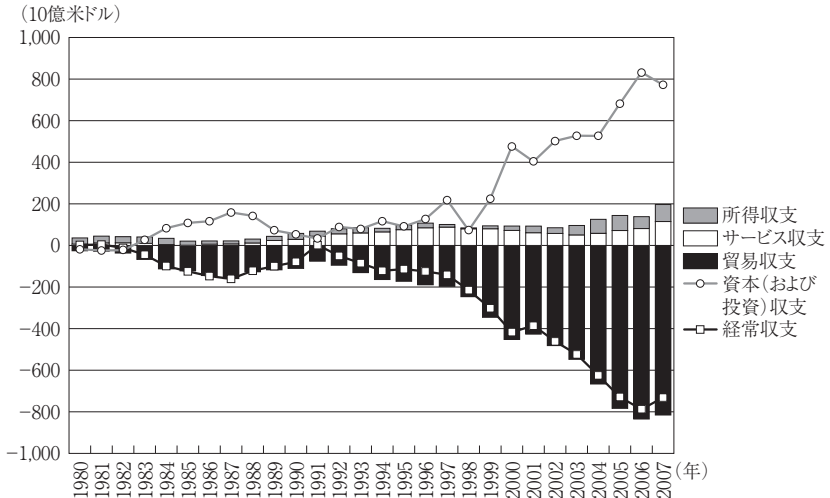
米国政府が日本政府に対して経常収支の黒字を是正するよう強く働きかけた時期は、今日までに、1971-73 年、77-78 年、85-87 年、93-95 年の 4 回を数える。この時期には、ほぼ同時に円高が起こっている (図表 2-5)。海外からの国際収支黒字の是正要求と円高に直面した日本では、ブレトン・ウッズ体制期末期から一貫して、米国政府からの黒字是正要求そのものよりも、為替市場における円・ドル為替レートの上昇自体が国内の「円高回避論」を介して、政治的に政策決定を制約する圧力となった。すなわち、円レートの上昇と拡張的なマクロ経済政策は、日本の国内政治過程においてトレード・オフの関係にあると認識され、円高が進むと、円高回避策として拡張的なマクロ経済政策が選択肢として浮上したのであった。

80 年代前半には、米国の大幅な国際収支赤字と日独の増大する黒字が、米国議会で問題とされ保護主義の台頭を招くなど政治化されるようになった。先進諸国の為替レートとマクロ経済政策は、国際収支の不均衡を是正するように機能していなかった。すなわち、80 年から 85 年にかけて、ドルは上昇したのに対し、円とマルクは下落し、不均衡を拡大する方向に動いていた。

4.2 日米円ドル委員会——黒字削減要求の嚆矢

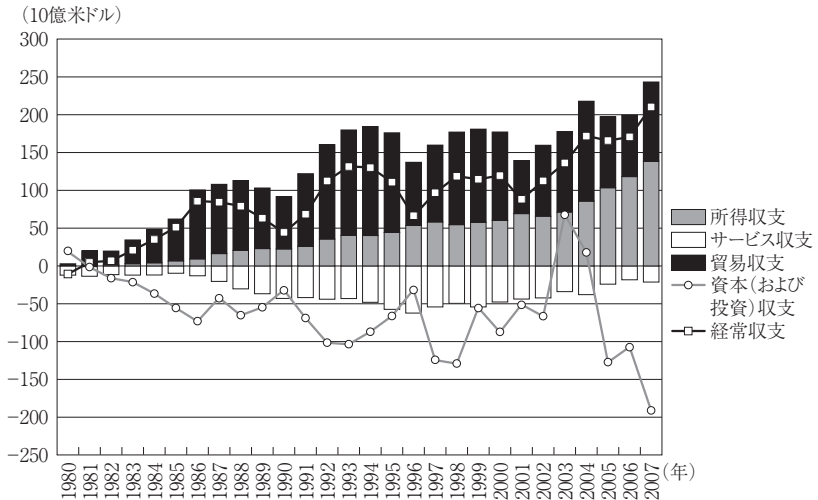
1980 年代前半の日米関係を象徴するのは、日米円ドル委員会の設立である。81 年に発足したレーガン政権は、強いドル政策を掲げ、為替市場への不介入政策をとり続けた。レーガン政権は、大型減税と軍事費の拡大により財政赤字を増大させる一方、金融引き締め政策をとったため、ドル高になっていた。財政赤字を補填するために外国資本の導入に重点をおいたレーガン政権は、国際資本移動の増加を図るため、各国政府に資本市場を開放するよう圧力をかけた。83 年のレーガン・中曽根会談において、日米間の貿易不

図表 2-3 米国の国際収支の推移



注) IMF, *International Financial Statistics* から作成.

図表 2-4 日本の国際収支の推移



注) IMF, *International Financial Statistics* から作成.

図表 2-5 為替レートの推移（スポット相場）



注) 日本銀行統計から作成。

均衡の問題、市場開放などが取り上げられ、日米円ドル委員会（「日米共同円・ドル・レート金融・資本市場問題特別会合」）が設置された。

この委員会は、米国政府が、日本の黒字減らしを日本の責任で実行するという要求を初めて明示した事例である。委員会の冒頭、米国側から、(1)資源の最適配分を達成し、経済の効率性を高め、生産の極大化をもたらすためには、市場の力、すなわち価格メカニズムを利用すべきであるが、日本の経済を見ると、日本の金融・資本市場は、種々の規制の結果、幅、深さ、弾力性がなく、日本国内および他の国の間で、市場が資本の配分を効率的に行うことを妨げてきた、(2)国内金融市場の規則、および対外資本取引の規制は単に資源配分の効率性を歪めているだけでなく、円に対する国際的な需要をも減少させてきたとの見解が示された。

日米の見解の相違は、円安・ドル高の是正と金融自由化がどのように関係するのかをめぐる点にあった。日本政府は、金融・資本市場の自由化や円の国際化が円安の是正に結びつくとは考えず、米国の高金利政策がドル高の原因であると主張したのに対し、米国側は、財政赤字、高金利、ドル高の関連性を否定し、日本が金融・資本市場の自由化および円の国際化を進めれば、円レートが日本経済の力をよりの確に反映させ円安が是正されるとの認識を表明した。さらに、米国側は、米国の銀行や証券会社の日本市場への参入を

強く主張し、日本の金融の規制緩和を要望した。

84年5月には円・ドル委員会報告書が策定され、日本政府は、大口預金金利の自由化、外貨の円転換規制の撤廃、外国銀行単独での信託業務進出の承認、などに合意し、金融の自由化に踏み出す契機となった⁷⁾。日本国内では、大手銀行等を中心に金融自由化を望む声が多かったが、国内での利害錯綜し調整が困難であったことを考えると、円・ドル委員会における報告書は、護送船団方式をとってきた金融行政の転換を迫る外圧として機能したと見なされる⁸⁾。

4.3 プラザ合意後の内需拡大要求

円・ドル委員会報告書で合意された日本の金融自由化や東京市場の規制緩和は円安の是正に効果を示さず、米国の「双子の赤字」は依然として拡大傾向にあったため、米国政府の黒字是正の要求は、円安是正から内需拡大要求へと要求の内容を変化させた。

1985年半ば、レーガン政権は、レーガンに代わったベーカー財務長官のもと、米国の高金利政策とドル高、および為替レート政策と国際収支の不均衡とが相互に関連していることを最終的に認め、それまでの不介入政策からの政策転換を図った。この米国政府の政策転換を受けて、国際収支の不均衡是正のために為替レートを再調整するプラザ合意が結ばれた⁹⁾。

プラザ合意後のドル安誘導政策に際し、米国政府は、議会の保護主義を抑えるためには日本との貿易収支の不均衡是正が必要だという立場に立った。議会では、為替レート政策を貿易法案に組み入れるという新たな手段がとられ始め（ゲッパート修正法案）、通商政策と為替レート政策を関連づけられるようになった。米国政府は、議会の保護主義法案に反対する一方で、プラザ合意の翌日、通商法301条を積極的に活用するという新通商政策を発表した。新通商政策は、為替レート政策において議会からの制約を排除したいという行政府の方針であり、プラザ合意が成立したことにより為替レートに関する法案は不必要という姿勢を表明したものであった。しかし、議会では、

7) 円・ドル委員会の交渉については、Frankel[1984]、滝田[2006]を参照。

8) 実際、大蔵省では、「黒船到来」ととらえられていた。

9) プラザ合意の交渉過程については、Funabashi[1989]が詳しい。

行政府の為替レート政策への不満が根強く残っていた¹⁰⁾。

プラザ合意後、インフレ懸念からドル安推進を止めた86年秋まで、米政府はドル高政策を継続したが、86年秋以降、各国に対し為替レートによる調整から内需拡大による調整を求めるようになった。宮沢・ベーカー合意、ルーブル合意、クリスマス合意などはその方針に沿ったものである。

中曽根内閣は「小さな政府」を目指す行財政改革を課題として位置づけ、「増税なき財政再建」という緊縮財政を内閣の方針としていた。この緊縮財政の方針は、国際的に問題とされた経常収支の黒字是正のための政策という点からは、選択肢を制約するものであった。プラザ合意後、10月に決定された内需拡大を意図した総合経済対策の主要な内容は、住宅・都市開発プロジェクトにおける民間セクターの活性化であった。財政拡張政策は、総合経済対策から注意深く除外されたのであった。

他方、中曽根内閣は、中期的視野から日本経済の構造および運営に関する政策を検討する必要性を認め、前川春雄元日銀総裁を長とする経済構造調整研究会（通称、前川委員会）を設け、経済政策の立案を要請したが、これも拡張的な財政支出によらない国際収支黒字の是正策模索の試みであった。86年6月に出された「前川レポート」と呼ばれた研究会の報告書（「国際協調のための経済構造調整研究会報告」）は、経常収支の不均衡是正を国民的政策目標と定め、国際収支の黒字是正の必要性を日本側から認め表明するものであった。財政再建を目指しマイナス・シーリングを堅持したい大蔵省と公定歩合の低下傾向を警戒していた日銀は、黒字是正の選択肢として拡張的マクロ政策よりも為替レートによる調整を望んでいたため、プラザ合意による円高政策を基本的に支持していた。

しかし、86年以降も円高が進むなか、日本政府は、宮沢・ベーカー会談で為替相場の安定化と引き換えにマクロ経済政策による内需拡大を約束し、公定歩合を引き下げた。87年2月のルーブル合意でも、ドイツとともに日本は内需拡大に合意した。日銀はプラザ合意以後87年2月まで5回の公定歩合の引き下げを行い、2.5%の公定歩合は89年5月まで維持された（古城[2002]、上川[2005]）。

10) 85年12月には、競争力を強化する為替レートを国家目標として定めることなどを内容とした競争的為替レート法案が銀行委員会で可決された。

4.4 新たな日米経済交渉の導入——内需拡大要求から構造改革要求へ

プラザ合意後以降、レーガン、ブッシュ政権では、経常収支の黒字是正を目的とする内需拡大の要求と対米貿易赤字の是正を目指す新通商政策による市場開放要求という2通りの要求が日本に出されることになった。日本のバブル形成の遠因として、プラザ合意後に日本政府が行った金融緩和政策があると考えられるが、ここでは、米国からのこれらの政治的要求がなぜ外圧となって日本の政策選択を制約したのかを検討する。

この時期、米国は、経常収支赤字が減少しないかぎり、ドル安容認を続けるという方針をとったが、この背景には議会の保護主義の高まりがあった。プラザ合意の翌日に新通商政策が発表されたということは、米国政府が為替政策を通商政策と結びつける交渉の枠組みを採用したことを表している。1980年代のレーガン、ブッシュ（父）政権では、行政府と議会は分割政府の状態にあった。大統領は共和党、議会では民主党が多数派であった。議会は、保護主義的な通商法案を繰り返し提出し、通商政策における大統領の権限の縮小を目指したため、行政府と対立関係にあった。為替政策を通商政策と結びつける枠組みを採用することは、議会からの保護主義的な圧力に抵抗しつつ、為替政策・通商政策の主導権を行政府がとるために必要な方策と考えられた。米国政府は、日本との交渉において、議会の保護主義圧力を理由として掲げたが、日本側には、議会の保護主義を回避するには米国政府との交渉に応じざるをえないと認識された（畠山[1996]）。

内需拡大要求

プラザ合意以降の円高は日本政府の予想を超えるものであり、日本国内での「円高回避論」が再燃し、各政党も円高回避や円高被害に対応するための政策として、拡張的な財政政策の出勤を要求するようになった。財政改革を行っていた大蔵省は、財政拡張は内需拡大や黒字削減に効果が少ないことを主張して抵抗し、円高基調が止まらないこともあり、日銀は公定歩合を下げ続けた。日銀は87年秋に利上げを模索していたが、ブラック・マンデーの発生により、利上げは見送られ、89年まで2.5%の低金利を続けた。米国からの内需拡大という政治的要求が日本の低金利政策の直接の原因であるとは言い切れない。しかし、為替市場における円高は、日本国内に「円高回避

論」を生み出し、米国からの内需拡大要求に沿う政策のうち、より容易に実施できる金融緩和を選択肢として浮上させた。すなわち、ここでは政治的な圧力というよりも、為替市場における円高という市場圧力が、日本の政策選択を制約していたといえるであろう（古城[2002]）。

88年の春以降、米国の貿易収支の改善がようやく見られたこともあり、円安・ドル高になり、米国はようやく金融引き締め策に踏み切った。88年秋以降、財務省のドル高容認は続いた。米国政府内では、88年以降のドル高を抑制することに反対な財務省は、貿易赤字縮小のためにドル安が必要だと考える商務省や議会と対立した。

89年に誕生したブッシュ（父）政権は、累積債務の削減問題に関心を注ぎ、国際収支の不均衡是正のために政策協調を推進することには関心が低かった。これに対し、議会では、依然として多額な対日貿易赤字への関心が高く、88年にスーパー301条を含む包括的通商・競争力強化法を成立させた。このことは、米国議会において保護主義が台頭する可能性が依然として存在することを示すものとなった。新通商法には、為替レートに関する条項が含まれており、米国財務省は、半年ごとに上下院の銀行委員会に対して為替レート政策を含む国際経済政策について報告する義務を負うことになった。

日本市場の開放要求

通商政策も2国間のアドホックな会議ではなく、米国からの要求により交渉を定期的で開催するという形式に変更された。米国政府は、従来、繊維や自動車のように個別品目ごとに日米の事務レベルが摩擦の激化後に交渉し、合意が成立しない場合は首脳レベルでの決着が図られるという交渉を繰り返していた。しかし、レーガン政権は、前述したように、議会の保護主義を抑えるために85年に新通商政策を打ち出したが、その方針のもと、日米市場分野別協議（MOSS協議）を開始し、経済交渉の新たな形式を作った。すなわち、個別品目ではなく、日本市場の開放を議題とし、期日を定めて協議するという形式である。このような形式の採用は、円・ドル委員会での交渉が米国側で評価されたためといわれている（畠山[1996]）。この形式で行われた協議は、80年代後半までには、MOSS協議と日米構造協議（SII）があった。

図表 2-6 80年代の日米経済交渉：MOSS協議と日米構造協議

	MOSS協議	日米構造協議 (SII)
期間	1985-86年	1989-90年 92年まで、フォローアップ協議
対象分野 (米→日本)	4分野(電気通信, エレクトロニクス, 医薬品・医療機器, 木材製品)+追加 (自動車部品)	6分野(貯蓄・投資の不均衡, 土地利用, 流通制度, 内外価格差, 企業系列, 排他的 取引慣行)
結果	基準認証の公正化, 承認審査の迅速化, 規格の統一, 関税の引き下げ等について 合意.	「公共投資基本計画」 (90年6月28日閣議決定) 91-00年度ま での430兆円の公共投資 大規模店舗法の改正(91年5月) 独占禁止法の改正(91年4月)
対象分野 (日本→米)		貯蓄・投資バランス, 企業の投資行動, 輸出規制, 研究開発, 労働力の質的向上, 企業の経営戦略の改善.
米側主導官庁	USTR	財務省
補足		スーパー 301(スーパーコンピューター, 人工衛星, 木材製品が対象となってい た)の枠外での交渉という位置づけ.

注) 筆者作成.

MOSS協議とSIIの概要は図表2-6のとおりである。MOSS協議では、4分野(電気通信, エレクトロニクス, 医薬品・医療機器, 木材製品)に後に追加された自動車部品を加えた5分野が、SIIでは6分野(貯蓄・投資の不均衡, 土地利用, 流通制度, 内外価格差, 企業系列, 排他的取引慣行)が交渉の対象になった。

MOSS協議, SIIにおいて、どのように交渉対象分野が選ばれたのかは詳らかではないが、対日輸出が伸びそうな分野や産業界からの要求が強かった分野と見なせるだろう¹¹⁾。MOSS協議では、基準認証の公正化, 承認審査の迅速化, 規格の統一, 関税の引き下げ等について合意がなされた。しかし、円高になっても日米間の貿易不均衡が改善しないため、新たな枠組みとしてSIIの設置が決められた。

11) フクシマは、MOSS協議では、4分野の選定基準として、(1)貿易障壁についての広範な苦情が存在すること、(2)当該の米国産業が国際競争力を有していること、(3)討議の対象となる製品が1つの産業分野を校正していること、(4)日本市場における米国の市場占有率が低いこと、(5)米国製品の販売増加の潜在的可能性が存在すること、(6)当該米国産業がこの協議に利害関係があり、支援情報を提供する意思があること、(7)3年ないし5年といった短期間に、見るべき成果があるという見通しがもてること、の7基準があったと述べている(フクシマ[1992], p. 190)。

SIIにおいて米国側の主張は、日本の構造改革を行うことによって米国企業の市場参入を可能にすることであり、それが日本の消費者の利益にも叶うというものであった。米国政府は、88年に導入したスーパー301条の対象として、日本のスーパーコンピューター、人工衛星、木材製品をリストアップし、相互主義による市場開放要求の構えを見せていた。日本政府が、SIIの交渉を承諾した要因として、SIIはスーパー301条の枠外という位置づけで開始が合意されたからであった（畠山[1996]）。SIIは、日米両国が互いに要求項目を提示するという双方向性の協議であったことが、MOSSとは異なる点であったが、実際には、米国側の日本の要求に対する反応は鈍く、交渉は日本側への要求項目を中心に行われた。この点から見て、日本側がより譲歩していたことがわかる。

米国側の関心は、大店法の撤廃、独禁法の改正、公共投資の対GNP比10%という点にあったが、日本側は、数値目標を入れることには反対であった。結局、数値目標は入れず、日本は大店法の改正（91年）、独禁法の改正（91年）、公共投資拡大のための投資総額（10年間で総額430兆円）を決定した。これらの改正は、以前から日本国内でも議論されていたものであったので、米国からの要求（外圧）に呼応する国内のアクターが存在していたため、米国からの要求は外圧として働いたと見なされるだろう。

5 冷戦の終結と日米関係——経済重視の1990年代

5.1 クリントン政権の数値目標アプローチ

冷戦の終結時のブッシュ（父）政権期は、財政赤字が悪化した時期であり、不況であった。1992年には輸出新興法を策定し、商務省、財務省、農務省に加え、貿易開発庁、国際開発庁、通商代表部（USTR）、輸出入銀行、海外民間投資会社等の19の省庁により90年に設立された貿易促進調整委員会（TPCC：Trade Promotion Coordinating Committee）を強化することを求め、輸出促進を省庁間の調整により包括的な戦略のもとに行うことを義務づけた。これは、米国が冷戦後に輸出戦略を重視したことを示している。他方、日本は80年代末からのバブル経済の最中であり、当時の米国では、ソ連の軍事力よりも日本の経済力を脅威ととらえられることもあった。

93年に発足したクリントン政権は、米国経済の立て直しを最重要課題と位置づけ、対外政策の課題に「経済安全保障」を掲げ、雇用の確保、産業へのでこ入れなどの観点から対外政策を行う方針が立てられた。国家安全保障会議（NSC）と並んで、新たに国家経済会議（NEC：National Economic Council）を設置したのは、冷戦終結により、経済の課題が安全保障よりも重要との政権の姿勢を示すものであった¹²⁾。

他方、日本では、冷戦終結後の日米同盟の希薄化を恐れ、日米同盟の再定義の作業にとりかかることになり、米国の安全保障上の負担の分担をどのように行うかが検討材料となった。また、93年には、細川政権が誕生し、自民党の長期政権による55年体制は終焉を迎えた。冷戦の終結は自民党長期政権の終結の直接的な要因とは見なすことができないが、非自民の細川政権の誕生を受け、新たな日米関係の構築が模索されることになった¹³⁾。

90年代には、日米包括協議（93-94年）、日米規制緩和対話（97-01年）が行われた（図表2-7）。クリントン政権の対日政策の方針は、経済を最優先に据えること、経済的な課題のなかで日本の経常収支黒字の削減が最重要課題であること、結果志向（result-oriented）アプローチを採用することであり、その根底には、日本異質論が存在していた。結果志向アプローチをとるためには、客観的な基準が必要であり、他先進諸国の市場における米国製品のシェアと日本市場におけるシェアを比べて、同等のレベルの達成を求める数値目標という考え方が導入された。このアプローチは、86年の日米半導体協定においてすでにとられており、日本市場での外国製半導体のシェア目標を日本は承諾していた。

日米包括協議の背景には、米国の通商政策・交渉諮問委員会（ACTPN：Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations）による「日米通商政策に関する実態概要と政策勧告」という報告書がある。この報告書は、日本異質論に基づく、数値目標の設定を提案し、期間内に暫定数値目標が達成できない場合、結果実現のために必要な追加措置について米国国内で再検討ある

12) カンター USTR 代表は、ポスト冷戦期の国家安全保障は米国の経済力にかかっている、と述べている（US Department of State, *Dispatch*, vol. 4, no. 9, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no11.html>）。

13) 直接的な原因は、佐川急便事件などの自民党をめぐるスキャンダルや増税政策といわれている。

図表 2-7 90年代の日米経済交渉

	日米包括経済協議	日米規制緩和対話	日米規制改革および競争政策イニシアチブ
	93-94年	97-01年	01年-
	クリントン-宮沢、細川、羽田、村山	クリントン-橋本、小淵、森	ブッシュ-小泉、安倍、福田、麻生
	結果重視（数値目標）	「成長のための日米経済パートナーシップ」の枠組み。	⇒継続
対象分野 (米→日本)	<p>経常黒字の削減（3年後にGDP比1-2%程度に引き下げる。92年の3.2%から）。</p> <p>日本の工業製品の輸入増加（3年後にGDP比を現行比率に3分の1上乗せした水準に引き上げる。5つの分野について、複数の尺度を設定し、交渉を実施）。</p> <p>政府調達（医療機器、電気通信など）、規制緩和（金融、保険など）、自動車・自動車部品、日米経済調和（対日投資、系列問題、知的所有権など）、既存協定の遵守（半導体、SIIなど）。</p>	<p>6分野（個別5分野+分野横断的問題）について、複数の尺度を設定し交渉。電気通信、エネルギー、金融サービス、住宅、医療機器・医薬品、競争政策、流通、政府慣行。</p>	<p>日米規制改革イニシアチブ（電気通信、情報技術、医療機器・医薬品、エネルギー、分野横断的問題）。</p> <p>日米投資イニシアチブ（財務金融対話貿易フォーラム）。</p>
結果		98年規制緩和に関する共同報告	第1回報告書（01年）-第7回報告書（08年）
主導官庁		外務省とUSTR	関連官庁

注) 筆者作成。

いは日米間の討議を行い、場合によっては報復につながることも示唆していた。

日米包括協議では、米国側は、経常黒字の削減（92年の3.2%から3年後にGDP比1-2%程度に引き下げる）、日本における工業製品輸入の増加（3年後にGDP比を現行比率に3分の1上乗せした水準に引き上げる）、政府調達（医療機器、電気通信、人工衛星など）、規制緩和（金融、保険、競争政策など）、自動車・自動車部品、経済的調和（対日投資、系列問題、知的所有権など）、既存協定の遵守（半導体、SIIなど）の5つの分野について、複数の尺度を設定し、交渉を実施することを要求した。これに対し、日本の

細川政権は、日本異質論や黒字国責任論を認めることにつながる数値目標、結果志向アプローチに賛成することには反対し、93年7月に「日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みに関する共同声明」を出したものの、交渉は進展せず、94年2月の細川・クリントン会談において、日本側が数値目標を受入れず事実上決裂した。

日米包括協議とその前のSIIとの相違は、SIIの交渉時には、米国政府がスーパー301条の枠外での交渉と位置づけていたのに対し、日米包括協議は、米国側の一方的な報復措置を怖れる日本政府がスーパー301条の枠外での交渉という位置づけを望んだにもかかわらず、米国側はそれを認めなかったことである¹⁴⁾。すなわち、クリントン政権期には、日本政府に対する市場開放への圧力は個別の要求としても交渉の位置づけとしても、SIIよりも厳しいものであった。それにもかかわらず、日本政府が反対したということは、それまでの日米交渉には見られなかったことであった。

細川内閣が崩壊した後、羽田内閣は短命に終わり、村山政権が誕生するが、このような日本側の度重なる政権交代は、日米交渉を遅延させた。94年のUSTRの報告書では、日本市場が先進国(G7)のなかでもっとも閉鎖的な市場であると批判された。電気通信、医療技術に関する政府調達分野、板ガラス、保険については合意が成立したが、自動車・自動車部品については合意に至らなかった¹⁵⁾。95年には、日本政府が「規制緩和推進5カ年計画」を発表するが、米国側は、規制廃止が少ないことなどをあげて強く批判した。

クリントン政権のこのような結果志向アプローチは、経済諮問委員会委員長のタイソンらが唱える戦略的貿易政策として重視された(タイソン[1993])。戦略的貿易政策は、国家が市場に介入することによって自国産業の立場を有利になるように貿易制度をコントロールしようとするものであった。このような考え方に対しては、多くの経済学者が異を唱え、クリントン大統領およ

14) 米国政府は、88年から89年までの時限措置であったスーパー301条を94年3月に復活し相互主義政策に重点を置いた(97年に失効)。

15) 知的所有権、政府調達、保険、板ガラスについては94年に、金融サービス、投資・企業間関係、自動車・部品協議は95年に、電気通信、医薬品については99年に合意した。争点になった客観的基準については、定量・定性それぞれ5つの基準が合意された。また、毎年レビュー会合を開催し、外国製品・サービスの調達実績を報告し、実績が悪い場合には原因を分析し、両国がそれぞれ問題を是正する措置をとることが合意された。入札手続きの改善等についても合意を見た。

び橋本首相に宛てて、日米の経済学者が管理貿易に反対する公開書簡を出したが、クリントン政権の姿勢は変わらなかった。

また、クリントン政権では、多国間 (multinational), 地域間 (regional), 2 国間 (bilateral) での自由化を追求するというマルチトラック・アプローチが採用された。この方針に従い、北米における NAFTA の発効、アジア・太平洋地域における APEC への関与、2 国間 FTA 交渉を開始した。また、95 年に WTO が発足したことにより、貿易紛争を WTO において解決するという選択肢ができたため、日米間においても 2 国間交渉と WTO への提訴という選択肢を使い分けることが可能になった。

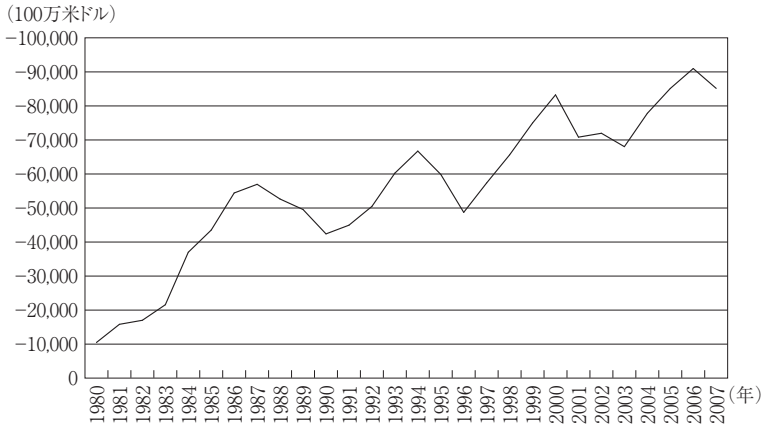
5.2 バブル崩壊後の日本と構造改革

日本では、1990 年代初めにバブル経済が崩壊し、不良債権の処理に追われ「失われた 10 年」と呼ばれる長い不況に陥った。96 年に誕生した橋本政権では、日米安全保障共同宣言をクリントン政権との間でまとめ、冷戦後の日米安全保障関係をアジア太平洋における平和と安全を目的とする新たな意義をもたせた。自民党単独内閣となった第 2 次橋本内閣 (96 年 10 月) では、行政改革、財政構造改革、健康保険・年金改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革の 6 つの改革を政策の柱として提示した。

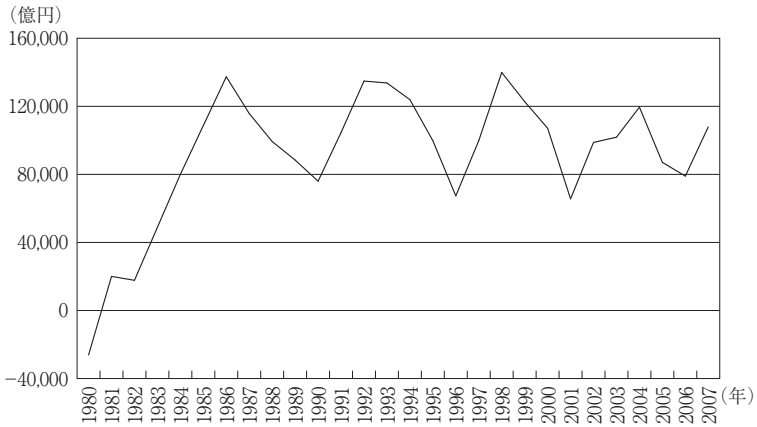
日本の貿易黒字は 93 年ごろから減少に転じ、米国の対日貿易赤字も減少したが、96 年ごろからは、不況により米国からの輸入は減少したにもかかわらず対米輸出が増加したために、不況下において米国の対日貿易赤字は再び拡大傾向に転じ、米国側からは対日貿易赤字の拡大傾向を懸念するようになった (図表 2-8, 図表 2-9)。

第 2 期クリントン政権では、日米間には、航空交渉、港湾交渉、写真フィルムの市場開放問題、NTT・KDD の外資規制撤廃問題、NTT の日米調達、酒税問題などが山積していた。米国側からは依然として、日本の経常黒字の削減が要請され、97 年には外務省と USTR の次官級レベルでの日米規制緩和対話 (U.S.-JAPAN Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy) が開始された。これは、電気通信、金融サービス、住宅、医薬品の個別 4 分野と、競争政策・流通、政府慣行という構造問題の 2 テーマで、合計 6 つの専門家会議を設置し、全体を俯瞰する次官級会議を定期的に開くも

図表 2-8 米国の対日貿易収支



図表 2-9 日本の貿易収支 (年別)



のだった¹⁶⁾。この協議は、毎年行われ、米国側では、国務省、財務省、商務省、USTR、ホワイトハウス、大統領経済諮問委員会 (CEA) など参加し、

16) 「日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みの下での規制緩和および競争政策に関する強化されたイニシアティブに関する共同声明」平成 9 年 6 月 19 日 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/kanwa/>)。

日本側からも財務省、経産省、外務省等が参加した。

90年代後半においては、米国経済の景気が好調であったこと、米国政府が中国のWTO加盟問題等に精力を費やしていたこと、日本の不況が長引いていたこと、WTOの紛争処理手続きが活用されるようになったこと、米国の貿易赤字に占める対日貿易赤字が減少したこと、日本国内においても規制緩和や構造改革が政策課題として掲げられていたことなどにより、米国からの要求が政治問題化することはほとんどなくなり、各分野での協議が進められた¹⁷⁾。

6 おわりに

冷戦期、西側同盟諸国間の自由主義体制は米国の経済力に支えられ、多国間協調を規範として発展した。70年代以降、米国の経済力の低下により自由主義体制は動揺したが、各国が国内政策の自律性を制約することに合意すること（政策協調）により自由主義体制は支えられた（戦後の埋め込まれた自由主義の変容）。各国が多国間協調を優先させた根底には同盟関係の存在があった。レーガン政権期の経常収支黒字国に対する黒字削減要求（黒字国責任論）は、同盟国間の責任分担という観点からも主張された。

冷戦の終結により、2つの変化が起こった。1つは、米国への影響である。冷戦後、安全保障の重みが少なくなり、景気の悪化に直面したクリントン政権は、軍事的な安全保障よりも経済の立て直しをより重要な課題と位置づけた。この結果、一方的な保護主義的政策が実施され、同盟国への経済的な要求は厳しいもの（数値目標の設定）になった。もう1つは、他の同盟諸国側の変化である。ヨーロッパや日本では、地域主義への関心が高まり、米国との協力関係を相対化する傾向が見られ始めた。

このような構造変化のなかで、米国政府から日本に対する経済的な要求が激しくなるのは、双子の赤字が悪化したときであった。すなわち、米国において双子の赤字が悪化すると議会での保護主義が高まり、日本への要求が強硬になった。議会での保護主義の台頭についての怖れが日本からの譲歩を引

17) 写真フィルム問題、酒税問題はWTOの紛争処理手続きに委ねられた。

き出したという点は従来から指摘されているが（実際、米国政府も譲歩を迫る際にしばしば議会の保護主義に言及している）、米国市場のシェアの多い日本にとって、円高という市場からの圧力は政策過程に強く影響を与えた。日本国内では、円高は回避すべきものとの認識が強く、レートが円高に振れると米国の要求に対し譲歩的になる傾向が見られたことから、市場からの圧力が外圧として作用したことが指摘できよう。

規制緩和や構造改革については、日本国内でもその必要性については認識されていた。中曽根政権では、すでに行財政改革が掲げられていた。しかし、ケインズ主義的な福祉国家政策が行き詰まった結果、「小さな政府」というネオ・リベラルのイデオロギーを掲げる政権が誕生した英米に対し、日本ではそのような前提はなく、むしろ好景気に改革が課題になったのである（大嶽[1999]）。すなわち、日本では構造改革による景気の回復という英米に見られた構造改革に対する強い国内のインセンティブは働かず、改革は行財政改革ととらえられ、構造改革は先送りにされた。したがって、バブル景気の80年代後半から90年代初めまでは、規制緩和や構造改革に対する国内での選好も弱かったため、外圧に呼応する国内の選好が少なく、日米間の協議は難航したといえるだろう。これに対し、バブル後は、不況からの立て直しの方策という点から、規制緩和や構造改革への選好も多く見られるようになった（Katz[2003]、Vogel[2006]）。橋本政権では、構造改革が政策課題として取り上げられるようになった。この点で、90年代後半以降の日米間の協議は比較的穏やかに推移したといえよう。

日米間では、01年から、「日米規制改革及び競争政策イニシアチブ」が設置され、民間も交えた協議の仕組みが作られ協議が続いているが、摩擦として大きく報じられることもなくなった。経済摩擦の焦点は、対米貿易黒字が増大している中国に移ることが予想されている。外圧が低下するなか、少子高齢化社会への対応や国際的な不況を乗り越えるために必要な構造改革をどのように推進するのかは、今後の日本政府の大きな課題である。

参考文献

大嶽秀夫[1999]、『日本政治の対立軸——93年以降の政界再編の中で』中央公論新社。

- 大矢根聡[2002], 『日米韓半導体摩擦——通商交渉の政治経済学』 有信堂.
- 上川龍之進[2005], 『経済政策の政治学——90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』 東洋経済新報社.
- 草野厚[1999], 『連立政権——日本の政治 1993~』 文藝春秋.
- クルーガー, アン著, 星野岳穂・中村洋・小滝一彦訳[1996], 『米国通商政策と自由貿易体制』 東洋経済新報社.
- 古城佳子[2002], 「バブル形成・崩壊の背景としての日米経済関係 プラザ合意移行の国際収支黒字は正問題と円高回避論」, 村松岐夫, 奥野正寛編 『平成バブルの研究 崩壊後の不況と不良債権処理 下』 東洋経済新報社, pp. 345-371.
- タイソン, ローラ著, 竹中平蔵監訳, 阿部司訳[1993], 『誰が誰を叩いているのか』 ダイヤモンド社.
- 滝田洋一著, 鹿島平和研究所編[2006], 『日米通貨交渉——20年目の真実』 日本経済新聞社.
- 谷口将紀[1997], 『日本の対米貿易交渉』 東京大学出版会.
- 中戸祐夫[2003], 『日米通商摩擦の政治経済学』 ミネルヴァ書房.
- 野口均[1995], 『日米通貨交渉 2000 日——大蔵財務官たちの闘い』 日本経済新聞社.
- バグワティ, ジャグディッシュ著, 渡辺敏訳[1989], 『保護主義——貿易摩擦の震源』 サイマル出版会.
- 畠山襄[1996], 『通商交渉——国益を巡るドラマ』 日本経済新聞社.
- フクシマ, グレン著, 渡辺敏訳[1992], 『日米経済摩擦の政治学』 朝日新聞社.
- 船橋洋一[1997], 『同盟漂流』 岩波書店.
- Calder, Kent [1988], "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive States," *World Politics*, 40(4), pp. 517-541.
- Fallows, James [1989], *More Like Us: Making America Great Again*, Houghton Mifflin, (ファローズ, ジェームズ著, 大前正臣訳[1989], 『日本封じ込め』 TBS プリタニカ).
- Frankel, Jeffrey A. [1984], *The Yen/Dollar Agreement; Liberalizing Japanese Capital Markets*, Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Funabashi, Yoichi [1989], *Managing the Dollar: From the Plaza to the Louvre*, second edition, Institute for International Economics.
- Gilpin, Robert [1981], *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press (佐藤誠三郎・竹内透監訳[1990], 『世界システムの政治経済学』 東洋経済新報社).
- Gilpin, Robert [2000], *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press (ロバート・ギルピン著, 古城佳子訳[2001], 『グローバル資本主義——危機か繁栄か』 東洋経済新報社).
- Gowa, Joanne [1989], "Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade," *American Political Science Review*, 83(4), pp. 1245-70.
- Gowa, Joanne [1994], *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter [1978], "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, 32(04), pp. 881-912.

- Katz, Richard [1998], *Japanese Phoenix: The Long Road to Economic Revival*, M. E. Sharpe.
- Krasner, Stephan D. [1976], "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, 28(3), pp. 317-343.
- Krueger, Anne O. [1995], *American Trade Policy: a Tragedy in the making*, Washington, D. C.: AEI Press.
- McKinnon, Ronald I. and Kenichi Ohno [0000], *Dollar and Yen: Resolving Economic Conflict between the United States and Japan*, MIT Press (ロナルド・マッキノン・大野健一著 [1998], 『ドルと円——日米通商摩擦と為替レートの政治経済学』日本経済新聞社).
- Mikanagi, Yumiko [1996], *Japan's Trade Policy: Action or Reaction?* (London: Routledge)
- Polanyi, Karl [1954], *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, (カール・ポラニー著, 吉沢英成・野口武彦・長尾史郎・杉村芳美訳[1975], 『大転換——市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社).
- Ruggie, John Gerard [1983], "International Regimes, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war economic order," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 195-231.
- Schoppa, Leonard J. [1993], "Two-level games and bargaining outcomes: why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not others," *International Organization*, 47(03), pp. 353-386.
- Schoppa, Leonard J. [1997], *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*, Columbia University Press.
- Tyson, Laura D'Andrea [1992], *Who's bashing whom?: trade conflict in high-technology industries*, Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Vogel, Steven [2006], *Japanese Remodeled*, Cornell University Press (ステイーヴン・ヴォーゲル著, 平尾光司訳[2006], 『新・日本の時代——結実した穏やかな経済革命』日本経済新聞社).
- Wolfren, Karel van [1989], *The Enigma of Japanese Power*, Vintage Books (カレル・ヴァン・ウォルフレン著, 篠原勝訳[1990], 『日本権力構造の謎』早川書房).