

# 「日米経済摩擦と包括経済協議の問題点」

中 村 敏 夫

## Japan-US Economic Relation under the New Framework Negotiations

Toshio Nakamura

This reserch paper is to make study on the new framework for Japan-US economic relation in the context of bilateral economic and trade issues between Japan and US. The Clinton Administration is putting a high priolity on this new scheme in order to solve high trade imbalance with Japan. Therefore, though US govemment negotiators are proposing both result-oriented and benchmark type solution to the bureacratic counterpart in Japan On this regard, this paper examines what kind of problems are caused by this bilateral negotiation as well as their implications to Japanese economic policy.

### 1. はじめに

日米経済関係は米国でのクリントン政権誕生並びに日本の細川連立政権の樹立に象徴されるごとく、1993年に入って大きな政治的変革を迎えた。

日米貿易不均衡も1993年は五百億ドルの大台に乗ることによって、米国側の不満は募るばかりである。そこで、宮沢前政権との間で包括経済協議の設立が合意されているわけだが、前回の日米構造協議（SII）と対比しながら、その目的と問題点を考察することにした。協議の進展具合では当初の目標と駆け離れたSIIの二の舞になる恐れがあると考えられる。

### 2. 日米経済摩擦案件の拡大

1993年7月に東京サミット並びに総選挙が終わり、8月中旬には細川新総理が誕生した。1994年は政治的にもホット・イヤーを迎えている。その点、日米経済関係は新段階に入ったと見るべきであろう。

現在日米間で抱えている課題は経済通商分野に限っても、本稿の中心をなす①「日米包括経済協議」をはじめ、②公共事業、建設分野の米企業参入と透明性問題、③自動車・同部品分野（ミニバン関税引上げ、ダンピング提訴、調達拡大、輸入車購入の継続など）、④半導体の20%シェ

ア目標値達成の継続、⑤スーパーコンピュータの政府調達増、⑥日米金融協議（投資顧問会社の年金運用拡大、社債引受け幹事の開放）、⑦鉄鋼ダンピング、⑧対日内需拡大要請（所得減税など）、⑨ウルグアイ・ラウンド（コメ）、⑩外国企業課税強化など多岐にわたる。

日米包括経済協議が7月10日にクリントン大統領と宮沢首相の第2回会談で合意された。しかし、その合意内容は整合性に乏しい諸項目が少なくない。7月11日からクリーブランドで開かれた第30回日米財界人会談で双方の認識の違いが浮き彫りにされた。というのは、米国側の主張は、東京での交渉結果に対する日本側の認識とはかなりかけ離れた内容になっていた。たとえば、ゲスト・スピーカーとして演説した交渉責任者のブルース・カッター国家経済会議（NEC）担当次席補佐官は、「この協議の結果が我々の期待に達しなければ、対日制裁もありえる」と、一方の制裁主義（ユニラテリズム）容認の見解を披露した。

ロイド・ベンツェン財務長官もカッター補佐官の見解を支持した。さらに、マクロ経済分野の経常収支の対国内総生産比の数量目標設定は合意文書に書かれなかった。なのに、ベンツェン長官は、「国内総生産の2%以下と理解している」<sup>(注1)</sup>と、米国側要求が首脳会談での暗黙の了解のごとくの発言を行なった。日本の対米国際収支（1980-1990年）の推移に関しては第一表にまとめられている。90年までは多少の減少傾向が見られたのが特徴といえる。

米国側の合意付属文書に記載された「制裁有りき」はゼスチャーの域を越えて個別分野では実行される可能性が大きいと読むのが賢明である。日本でも対日強硬派ナンバーワンとして有名なミッキー・カンター通商代表は、記者会見で「対日制裁をためらわず、成果を迫る」と発言した。もう一人の対日強硬派ロン・ブラウン商務長官は、「市場シェア目標の設定は日本市場をこじ開けるには有効」と強硬姿勢があたかも閣内統一の見解であるかの印象を与えている。

対日交渉の責任者たちの認識だけに、対日政策の主流が少なくとも“結果主義”に傾注していることを立証している。恐らく、日米首脳会談の合意文書の大枠合意内容を米国ベースで実行に移させるために、マスコミを最大限利用して推進を計る独自のシナリオが有るように思える。

第1表 日本の対米国際収支の推移

(単位：100,万ドル, %)

	1980年	対米国	1985年	対米国	1988年	対米国	1989年	対米国	1990年	対米国
経常収支	▲10,746	49,169	49,169	41,727	79,631	51,320	57,157	47,483	35,761	37,653
貿易収支	2,125	9,816	55,986	42,988	95,012	52,448	76,917	49,404	63,528	41,869
輸出	126,736	31,351	174,015	65,617	259,765	89,146	269,570	92,741	280,374	89,223
(対前年同期比)	(25.4)	(20.6)	(3.4)	(8.5)	(15.7)	(7.4)	(3.8)	(4.0)	(4.0)	(▲3.8)
輸入	124,611	21,505	118,029	22,629	164,753	36,698	192,653	43,337	216,846	47,354
(対前年同期比)	(25.4)	(17.1)	(▲4.8)	(▲4.8)	(28.5)	(41.7)	(16.9)	(18.1)	(12.6)	(9.3)
貿易外収支	▲11,343	▲3,376	▲5,165	▲1,012	▲11,263	115	▲15,526	▲1,198	▲22,292	▲3,387
移転収支	▲1,528	▲219	▲1,652	▲249	▲4,118	▲1,243	▲4,234	▲723	▲5,475	▲829
長期資本収支	2,394	1,654	▲64,562	▲33,163	▲130,930	▲59,260	▲89,246	▲53,861	▲43,586	▲11,719
本邦資本	▲10,817	309	▲81,815	▲35,384	▲35,384	▲149,883	▲192,118	▲57,145	▲120,766	▲16,437
外国資本	13,211	1,345	17,273	2,221	2,221	18,953	102,872	3,284	77,180	4,718
基礎収支	▲8,352	7,905	▲15,373	8,564	▲51,299	▲7,940	▲32,089	▲6,378	▲7,825	▲25,934

米国側は政府交渉を議会や経済界が援護射撃する官民一体の通商姿勢が特徴になっている。議会では、M・ボークス上院国際貿易小委員長の発言が代表的な対日不満の代弁であろう。スーパー301条復活法案の推進役で対日通商問題の議会責任者である彼は、「合意ができなければ、対日制裁すべきだ。今回の協議こそ最後の機会」と、安易な妥協に走らぬよう米行政府に圧力をかける。

前述の日米財界人会議において、ロバート・ガルビン・モトローラ会長のように、「数字を挙げずに貿易を議論するのは現実でない。野球をする際にスコアをつけないと一緒」といった間違った引用を平気でする大物財界人もいる。

### 3. 結果主義志向のベンチマーク（目標値）

日米首脳会談に向けて宮沢首相（当時）は協議の妥協案として「客観的基準（オブジェクティブ・クライテリア）」<sup>(注2)</sup>を提案した。この中味はあいまいで理解は容易でない。米国が要求してきた「ベンチマーク（数値目標）」を宮沢提案へ歩み寄った米国側の努力も大事だが、個別分野の交渉では、結局目標値が一人歩きする危険性が存在する。一応、日本側は客観的基準の定義として、「過去の参考データ」と説明し、「わが国は計画経済を採用していない以上、客観的基準を目標達成にスイッチさせてはならない」と釘をさす。

それに対して米国サイドは、「諸外国での参入拡大を計測し、日本に達成を求める物差しである」と説明している。しかし、これからの協議でのモニターの結果を改善要求のテコに数値的実績を要求してくる狙いは否定できない。

したがって、日米両首脳が会談後その危惧を一時的にせよ否定しても、この客観的基準の活用仕方次第では管理貿易への危険性を多分にはらんでいこう。

日米包括経済協議は第2表のリストの5分野16項目を作業部会に分かれて協議するものだが、この協議であいまいな第2点は「双方向協議」と謳っている点である。米国側の厳しい対日外圧に比して、日本側の米国に対する改善要求の展開シナリオは不明である。先の日米構造協議も入口は“双方向”が前提でも、最終案の出口では一方的な対日成果要求の大攻勢で閉幕した。日本国民へのリップ・サービスではなく、対等な日米関係を推進する意味での確な対米要求が可能ならば、前共和党政権以来結果的に膨張し続ける米財政赤字の解消並びに経常収支赤字の元凶といえる低貯蓄率の改善、さらに外国製スーパーコンピュータを国策で購入させない米政府の調達政策などに対して、日本が要求される期限付目標値達成と同じ要領で具体的に合意文書に書き込ませるのが交渉というものではないか。

第2表 包括経済協議の交渉別分野

#### 5分野16項目

- 政府調達———コンピュータ、スーパーコンピュータ、衛星、医療技術、通信、ヘリコプター
- 規制緩和と競争———金融サービス、保険、輸出促進、競争政策と透明手続き
- 個別分野———自動車・部品
- 経済的調和———知的所有権、直接投資、技術アクセス、長期的需給関係
- 既存の協定———日米貿易委員会、日米構造協議

第3の問題点は、協議の対象が政府による対応が可能で責任に及ぶ項目に限定、と記載されている点だ。つまり、民間のビジネスに対する政府干渉はすべきでなく、実際コントロールできるものではないという視点に立った日本側の主張である。

ところが、大蔵省がマクロ経済分野の目標値を拒否する代償として、自動車・同部品に協議の優先順位をシフトさせて妥協を計ってしまった。換言すれば、自動車分野が貿易不均衡是正の切り札として浮上した訳である。このように、個別分野の切り札に祭り上げられた自動車・同部品や保険・金融サービスに対する市場アクセスの数量的改善措置のモニターは民間ビジネスに対する行政の過剰介入を招く。しかも、政府介入を肯定することは、他の対日要求対象である政府の規制緩和及び行政改革、市場メカニズムの健全化に逆行する矛盾した行為になる。とくに、自動車部品の場合、94年の米国製部品購入努力目標190億ドル<sup>(注3)</sup>に加えて、95年以降の部品購入金額の目標値設定に発展しかねない。すでに、クリントン政権と米自動車業界の一枚岩の結果主義アプローチが議会の“自動車族”を含めて「鉄の三角形」を形成している。たとえば、クリントン大統領の訪日直前に、米議会のリーグル、レビン両上院議員らの自動車議員族<sup>(注4)</sup>は大統領に書簡を送り、「行政府が一定の数量基準を設定する交渉に失敗した場合、議会が独自で立法措置を実施する旨」を伝えている。議会＝自動車業界による行政府の対日交渉に際する典型的プレッシャーである。もちろん、協議は前述の5分野とは別に第3表のような協力案件についても審議する。

日米構造協議(SII)や半導体協定の苦い経験からして、あいまいな合意が次なる火種となる

ことは誰の目にも明らかである。スーパー301条の“落し子”とも称される日米構造協議は、日本が対象国に名指されたスーパー301条の枠外の協議方式として登場した経緯を持つ。スーパー301条の原型は88年に成立した「包括通商法」である。第4表に「74年通商法301条」の仕組みをまとめておいた。

90年6月に最終報告、その後フォローアップ会合が引続き実施されてきた。この協議は従来の政府間交渉より一歩踏み込んで、内政干渉スタイル及び日米双方向の問題協議として当時注目された。昨秋から協議が本格化して95年秋までの2年間続く現在の新包括経済協議は、先述の日米構造協議に市場分野別協議(MOSS)<sup>(注5)</sup>、それにシェア目標値設定の日米半導体協定協議が合体されたようなパワフ

第3表 包括経済協議で取り上げる協力案件

項 目	主なテーマ
①環 境	
○環境対話	日米環境政策協議の新設
○海 洋	ロシアの核廃棄物の海洋投棄
○森 林	アジア、南米の熱帯雨林の破壊
○地球観測	人工衛星による情報交換
○環境・エネルギー	フロンガス関連技術
○環境保全	湿地帯の保全
○環境開発援助	開発による環境への影響
②技 術	
○運 輸	高速鉄道
○電気通信	アジアの高度通信網
○民需産業技術	生産技術の強化
○建設技術・防災	次世代交通システム
③人的資源の開発	
○労働交流	労使を加えた二国間シンポジウム開催
○製造技術者の交流	相互交流プログラムの実施
④人 口	途上国の人口計画への協力
⑤エ イ ズ	ワクチン共同研究

ルな政府間交渉に発展していく。日米首脳会談は9月27日ニューヨークでの第1回クリントン・細川会談後、11月のAPEC総会で第2回、さらに94年7月のナポリ・サミットでの日米首脳会談の前にもう一回（94年2月11日）の首脳会談が開催されて途中経過をレビューする予定である。合意事項として、年2回首脳会談を催してモニターする旨となっており、かなり高度な政治的決断が要求される場面も出てくると思われる。

日米政治レベルのコミュニケーションを別の次元で捉えたと、首脳会談はグローバルな地球規模の国際課題を率先して議論すべきである<sup>(注6)</sup>。その貴重な舞台が、いくら大幅といえども日米貿易不均衡是正及び日本市場への米ビジネス売込みの政治交渉の機会へ集中することは好ましい方向とは思わない。たとえ、両首脳間で対口支援や国連問題を話し合ったとしても、米マスコミの関心は対日輸出拡大にどれだけ圧力をかけたか、クリントン政権は対日強硬策を展開したか、などに集まるだろう。

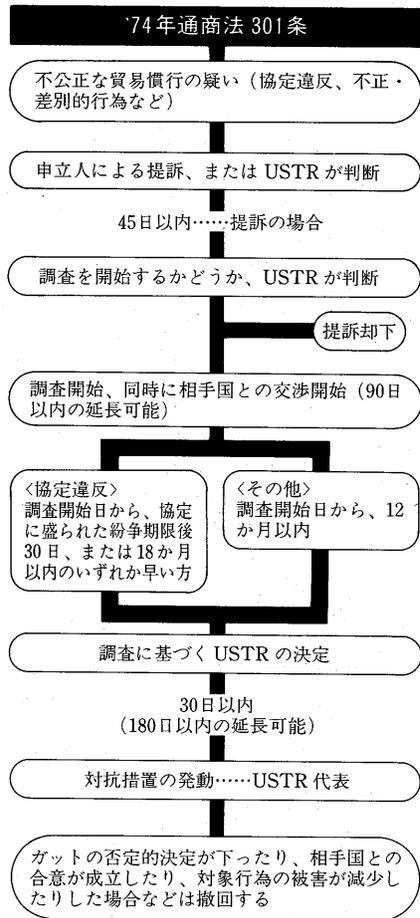
米国側にポスト冷戦時代の日米関係、とくにジャパン・プロブレムを経済通商分野に限定する新潮流が見られることは要注意だ。その集大成が本稿の中心テーマである新包括経済協議なのである。マクロ、個別両分野を広範囲にカバーする協議は今までと異なり首脳会談の最重要課題に格上げされている。この点からも今後の日米関係の行方を左右する重要度が理解されよう。

万一、協議の対象分野が米国の期待する成果へ進んでいないとどうなるのだろうか。現在議会上程中の「スーパー301条復活」法案が成立して、日本が不正貿易慣行国に指名されるリスクは高い。そもそも、スーパー301条復活はクリントン大統領の選挙公約であり、担当のカウンター通商代表も支持を表明している。最大のターゲットは日本だが、外国の不正貿易慣行を特定し、期限内の解決が見られなければ一方的に報復措置をとるから手に負えない。類似の法案が複数議会上程されているが、財政赤字削減策の審議後に取り上げられて今年央までに成立の可能性が高い<sup>(注6)</sup>。米議会は対日経済案件を法案化するが、第5表のように通商代表部外国貿易障壁報告が例年対日項目を指摘している。

#### 4. 貿易不均衡是正アプローチの問題点

米国内の対日強硬派といっても一枚岩ではない、ローラ・タイソン大統領経済諮問委員長の主

第4表



第5表 通商代表部外国貿易障壁報告による対日指摘項目の変化 (○=指摘なし、×=指摘あり)

部門	項目	87年報告	89年報告	90年報告	91年報告
輸入対策	関税	○	×	×	×
	木材	×	×	×	×
	アルミニウム	×	×	×	○
数量規制	農産品	×	×	×	×
	飼料穀物	○	×	×	×
	コメ	○	×	×	×
	水産物(魚介類)	×	×	×	×
基準・試験・表示	医薬品医療機器	×	×	×	×
	食品添加物	×	×	×	×
	生鮮農産品など	○	○	×	×
政府調達	スーパーコンピュータ	×	×	×	×
	コンピュータ	○	○	○	×
	人工衛星	×	×	×	×
知的財産権の保護	調達の規定運用	×	×	×	×
	特許	×	×	×	×
	商標	×	×	×	×
	著作権	×	×	×	×
障壁サービス	建設・建築・エンジニアリング	×	×	×	×
	弁護士業	×	×	×	×
	保険	×	×	×	×
金融・投資	直接投資	○	×	×	×
	金融サービス	○	×	×	×
その他の障壁	半導体	×	×	×	×
	自動車	×	×	×	×
	自動車部品	×	×	×	×
	大規模店舗法	×	×	×	○
	流通システム	○	×	×	×
関税	アルコール飲料・ワイン	×	○	○	○
	グレープフルーツ	×	○	○	○
	キャンデー等菓子	×	○	○	○
基準・表示	日本工業規格	×	○	○	○
	日本農林規格	×	○	○	×
輸策入	タバコ同製品	×	×	○	○
項目属	自動車市場	○	×	○	○
対日指摘総数		33	34	35	33

(出所) 日米経済問題100のキーワード

張する「ハイテク戦略管理貿易」論やJ・ファローズ、プレストウィッツたちのリビジョニストが主張する「日本異質論」「日本封じ込め論」<sup>(注7)</sup>をはじめ多様な見解を持つ。しかし、総体として政治的影響力を強めていることは否定できない。

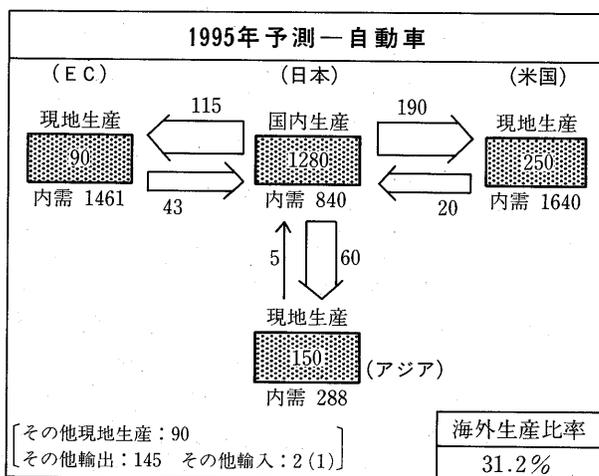
ところが、余りマスコミ受けがしないため少数意見と見られがちだが、米国流管理貿易に対する反対意見には正論が少なくない。たとえば、20%シェアの日米半導体交渉の当事者であったカーラ・ヒルズ前通商代表は、「固定的な市場シェア目標値に反対する」と唱える。

同様に、ロバート・ゼーリック前国務次官も、「貿易に目標値を設定すると、政治力を持つ産業グループが有利になる」と反対し、さらに「関係者は目標値ばかりに気をとられ、肝心な経済的効率性を軽視しがち」と批判する良識派の代表格である。

一方、シンクタンクもレポートを発表して警告している。たとえば、今年6月にカーネギー平和研究所が「対日政策再考」報告書を作成した。「管理貿易的手法に疑問」と結論づけて、「貿易不均衡を日米関係のリトマス試験紙にすべきではない」と主張している。つまり、多面的でグローバルな日米関係の重要性を指摘している。日本企業は輸出型から海外現地生産化にシフトしており、第6表に1995年の予測のように円高も手伝って3割台の海外生産比率になる可能性もある。

米国内はもちろん、国際機関、ECあるいはアジア諸国からも米国流ユニラテラリズム及び目標管理設定方式に非難の声が上がっている。その点、最近退任したA・ドンケル前ガット事務局長は、「数値目標を設定する管理貿易は計画経済の国々が導入に失敗した方法」とこき下し、さらに日米二国間で貿易ルールを勝手に取り決めれば、「すべての貿易相手国を平等に扱うガットの最恵国待遇ルールが機能しなくなる」と警鐘を鳴らす。

第6表 日本の海外現地生産化



いずれにしても、米EC間で起きる経済摩擦はあくまでも一摩擦案件として淡々と処理する“大人の付き合い”の域にある。だが、日米間には「イコール・パートナーシップ」「日米関係ほど重要な関係はない」といった外交辞令は飛び交うが、本当に対等な相互信頼の上で成り立っているとは思えない。とくに、最近の日米両政治リーダーシップの欠如と共に、双方“すれ違い”のパーセプション・ギャップの深さは気になるところである。

日本側は自国の主張を明確に伝える努力をより一層行なうことによって、はじめて“成熟した日米関係”が構築される歴史の教訓を学ぶべきであろう。

### 結びに代えて

このように、包括経済協議は1993年7月の東京サミットでの日米首脳会談で合意された。そして、同年9月9日ワシントンでの全体会合からハワイでの作業部会などへと正式に進展し始めた。

1995年夏までの2年間に両国の貿易不均衡の是正及び市場開放という二大テーマに大幅な前進を見ることが可能なのか、協議の進展具合を見守りたい。とくに、米国側が保護主義に流れやすい目標値設定型の管理貿易主義、結果主義志向を前提に協議に臨んでいることは遺憾といわざるをえない。

この二国間経済協議の結末が国際経済全体に与える影響を十二分に考慮すべきであろう。本協議に欠けているのは、グローバル経済政策アプローチの視点である。 (93年12月18日脱稿)

注1 「前川レポート」では経常収支対GDP比率の数字明記が議論されたが、一応の目安として2%としながらも、結局は見送りとなっている。その点、今回の「平岩レポート」での目標値明示もなされなかった。

注2 客観(的)基準の解釈は日米で大きく食い違っている。米国側は今後の外国市場(G7)

での市場シェアを目安として日本の努力目標値を要求する一方、日本側は過去の実績値に対するデータを基準としたい旨を伝えている。

- 注3 自動車部品購入は1992年1月ブッシュ前大統領訪日の際に、日本側自動車メーカーが各社の努力目標値を集計して190億ドルとしたもの。決して、政府間協議による目標値ではない。
- 注4 自動車議員族はミシガン州など自動車生産州の選出議員らが「オート・コーカス」（自動車議員連合）を組織して議会内圧力グループを構成している。他に、「繊維」「鉄鋼」「農業」各分野で議員族が活発な支援活動を行なっている。
- 注5 戦後の日米首脳会談は1951年の吉田＝トルーマン会議を皮切りに開催されてきたが、近年は開催頻度が増えて、首脳会談自体が定期性を帯び始めてきた。圧倒的に日本側の訪米ケースが多い。
- 注6 通商法案は1993年度米議会に30本以上上程されている。対日関係ではゲファート下院院内総務が中心になって練り上げた包括通商法案が他法案条項も組み入れて最も強力な内容となっている。
- 注7 リビジョニストに替って、いわゆるネオ・リビジョニストというべき対日グループが台頭している。彼らは日本を封じ込めるのではなく、逆に最大限米国際戦略に日本を活用する方法論が脚光を浴び始めている。

#### 〔参考文献〕

- 拙書「日米官僚摩擦」講談社 1991年
- 拙書「新通商法の脅威」ダイヤモンド社 1990年
- 今村勝征との共拙著「クリントンの対日戦略」ダイヤモンド社 1993年
- 拙書監訳「ビル・クリントン」徳間書店 1992年
- 行天豊雄・黒田眞編「日米経済問題100のキーワード」有斐閣 1992年
- ジェットロ貿易編「世界と日本の貿易」ジェットロ