

# ポスト経済摩擦時代の日米関係

—摩擦解消システムの過去と現在—

富田 晃 正

## 1 日米経済関係の変化と摩擦解消システムの縮小

### (1) 日米関係における「同盟の自己資本」

日米同盟は両国には勿論のこと戦後の国際秩序においても、重要な意味を持ち続けてきた。それを表す言葉として元駐日大使マンズフィールドの「例外なく世界で最も重要な関係」が頻繁に引用される。だが、日本研究者のカルダーも言う通り、こうした前提を再検討する時期にきている。1951年に日米同盟が締結してから半世紀以上が経過し、その間に冷戦が終焉し、中国とインドが台頭し、国際的な政治経済関係は流動化している<sup>(1)</sup>。果たして今後も日米同盟は重要な同盟としてあり続けるのだろうか。

そもそも、なぜ同盟の存続期間にばらつきがあるのか、といった同盟の耐久性に関する答えは自明ではない。こうした問いに対して、リアリストは国益の観点から説明してきた。他方、それ以外の要因に着目する研究者もいる。例えばリスカは、イデオロギー、様式、同盟の構造、そして協議のプロセスなどが同盟維持の要件として影響していると考え<sup>(2)</sup>。ウォルトもリスカが指摘する同盟維持における要件としての協議と政治的価値の共有を前提としている<sup>(3)</sup>。リスカやウォルトは社会、経済的な前提条件が同盟の継続には必要だという認

識を示しているのである。最近においても、フォーダムが貿易額の上昇と同盟終結確率低下の間の相関性を提示することで、貿易関係が同盟維持に貢献していることを指摘している<sup>(4)</sup>。カルダーはこうした同盟維持の要件を「同盟の自己資本」と呼び、FTAのような制度化された国際貿易協定や、政策ネットワークを含む人的ネットワーク、から規定している<sup>(5)</sup>。ハイレベルな「同盟の自己資本」は、政治的、社会的、経済的な相互依存がスムーズに深まっていく好循環と、地政学的な環境に左右されない同盟の安定性をもたらすと考えられている。

## (2) 日米経済関係の変化による政策ネットワークの瓦解

日米同盟においても、こうした自己資本が同盟を支えてきた側面が存在する。逆に言うと自己資本が揺らぐと同盟関係にも影響を及ぼす可能性がある。2000年以降、両国間の経済的相互依存の低下や政策ネットワーク希薄化の観点から日米関係における同盟の自己資本が揺らいでいる。例えば2000年以降、日米の貿易構造は大きく変化した。米国にとって長い間日本は最大の貿易赤字国であり、またその裏返しに米国貿易政策における最重要国であり続けた。ここに摩擦の経済的な原因がある。しかしながら、こうした構造はすでに過去のものになり、現在は中国が日本に代わる立場にある。同様に日本の貿易構造も変化する。長年に渡り日本にとって米国は最大の貿易相手国であったが2000年以降、中国との貿易が急速に拡大傾向にあり、04年に中国は日本にとって最大の貿易相手国となる。

このように日米両国とも貿易構造が変質したことで、経済摩擦が解消に向かうのだが、同時に互いの経済的重要性も低下したのだった。かつて日米両国は、経済摩擦という大きな問題を抱えていたからこそ、互いに関心を持ち理解する必要があった。ゆえに両国間で政策ネットワークを維持する必要性が存在したのである。他方、経済摩擦が解消に向かうと同時に、必然的にお互いへの関心も縮小し、理解する必要性も低下したことに伴い、両国間の政策ネットワーク

も低下していったのである。

### (3) TPP 交渉に見られる摩擦解消システムの不在

決定的にこうした状況が表面化したのが、日米間の TPP 協定の交渉開始以降である。2013 年 3 月に安倍首相が正式に TPP 参加表明を行った時、日米間の交渉は順調に進展するのではとの楽観的な空気が流れていた。日本にとって TPP に参加するメリットは少なくなかった。TPP が形成されたならば、参加国の市場開放を通じて日本企業の輸出機会が拡大する。これは、生産および雇用の拡大を通じて低迷している日本経済の成長をもたらすことに繋がる。さらに、外交的にも日本の TPP 参加は、アジア太平洋地域の経済統合を推進するという日本の戦略と補完的であった。

米国から見ても、TPP に日本が参加する意義は小さくなくなかった。G.W. ブッシュ前政権が中東諸国を中心に多数の FTA 協定を締結したのに対して、2013 年 3 月の交渉開始時点でオバマ政権は前政権の積み残し FTA を批准した以外、新たな FTA 協定を締結できていなかった。このように通商政策で何の実績も残していないオバマ政権にとって、TPP は政治的な実績作りの上でも成立させたい課題であった。

さらに、両国の世論も TPP 推進の障害とはなっていなかった。90 年代後半以降、米国において自由貿易に対する否定的な世論が強まっているが、TPP に関しては状況が異なる。ピューリサーチセンターが 2014 年 4 月に実施した「TPP が米国民にとって与える影響は良いか？悪いか？」という世論調査に対して、過半数を超える 56% が良いと回答している（悪い→25%、分からない→19%）<sup>(6)</sup>。また、同じくピューリサーチセンターが 2013 年 4 月に「日本、EU、中国と貿易増加を望むか？」という質問に対しても、60% の人が日本との貿易増加を望むと回答し、多くの国民が日本との貿易拡大を肯定的に捉えている様子が分かる（EU→58%、中国→45%）<sup>(7)</sup>。日本においても朝日新聞が

2014年4月に実施した世論調査を見ると「TPPに賛成か否か？」という質問に対して、賛成が52%と反対(25%)に2倍以上の差をつけている。このように日米両国の世論はTPP締結に対しては大きな障害とはなっていなかった<sup>(8)</sup>。

こうした日米両国の政治経済的メリット及び世論の動向から考えると、両国間のTPP交渉が順調に推移するとの声は少ないものではなかった。しかしながら、こうした期待とは裏腹に、2013年の日本の交渉参加表明から協定締結には実に3年近くもの期間がかかった。特に問題なのは、両国間の意思疎通が円滑に実施されているように見えなかったことである。例えば、牛肉関税削減を巡って争っていた2014年4月、日本はオーストラリアとのFTAを急ぎ、そこで牛肉合意を結ぶことで米国側に揺さぶりをかけ、優位な形で交渉妥結を導くよう行動するといった交渉上の駆け引きを実施したことがある。こうした駆け引きを日本側から仕掛けることは、極めて異例のことであったが、これは米国に困惑と共に不信感を与えただけで、妥結に進むどころか両国間の交渉を遅延させる結果に終わるのだった。さらに米国中間選挙を前に交渉妥結の山場を迎えていた2014年9月に、ワシントンDCで開催されたTPP交渉の日米閣僚会談に出席した甘利TPP相は会談後、牛肉、豚肉、チーズの農産品や自動車部品の関税に対する米国側の態度を評して、「米国からは誠意が感じられない」と不信感を露わにしている。このようにTPPを巡る日米交渉は、当初の見込みに反して不調和が目立ったのである。

かつて経済摩擦が激しかった1980年代半ばから90年代半ばにかけて、表面的には日米間には深刻な問題が存在していたように見えたが、経済的及び人的な観点から見ると関係は強固であった。当時は日米間に摩擦を解消するシステムが存在していたのである。他方、2000年以降の日米関係には表面的にはかつてのような対立は存在しないが、それが却って両国関係を希薄化させることで、日米関係を円滑に運営させてきたシステムを揺るがし、意思疎通を困難なものにしているのではないだろうか。本稿ではこうした摩擦解消のシステムに

焦点を当て、(1)1950年代から70年代半ば、(2)70年代後半から95年、(3)95年から現在、の3期に分けて日米間の経済交渉の変化を検証する。

## 2 摩擦解消システムの誕生——1950年代から70年代半ば

### (1) 経済摩擦の萌芽

日米間の経済摩擦は1950年代まで遡ることができる。50年代、日本は綿製品、合板、洋傘骨、金属洋食器等の労働集約的な品目の輸出で外貨を獲得し始めた。他方、こうした日本からの輸出に対して、早くも50年代半ばには保護主義的な動きが出現する。特に米国の繊維業界は日本からの輸出に反発し、議会に働きかけて輸出制限法案を成立させようとした。

この時、初期摩擦解消システムの作用を観察することができる。米国において摩擦解消システムとして働いたのは、安全保障の面から日本の重要性を考える国務省に代表される国際協調派であった。例えば、1953年に繊維輸入規制を迫ったスミス上院議員（共和・ミシガン州選出）に対して、当時のダレス国務長官は「そのような輸入規制は米国の対外政策を傷つけ、自由陣営の結束を弱めることになる」と規制に反対している<sup>(9)</sup>。ただし、こうしたシステムは必ずしも充分機能したわけでもなかった。国務省に代表される規制反対派の働きかけにも関わらず、国内の輸入規制を求める動きに押されて、米国政府は日本に対し対米輸出自主規制を示唆し、二国間協定を結ぶ結果となったからである。しかし、国務省の働きかけが全く意味を持たなかったかと言うと必ずしもそうではない。実際、日本側が輸出自主規制を受け入れた後、協定の修正を巡って両政府はたびたび交渉を行ったが、交渉を担当した国務省は日本側に色々と配慮し、繊維問題が二国間で政治問題化することを最小限に止めようと行動し、たびたびそれに成功してきた。国務省は摩擦の緩衝材としての機能を果たした

のだった<sup>(10)</sup>。

また、連邦議員の中に対共産主義の観点から日本を擁護する発言も散見できる。1954年に対日関税引き下げ交渉に必要な、相互貿易協定法を延長するかどうかが議論となったが、その折りに例えば下院歳入委員長のリード議員（共和・ニューヨーク州選出）は「我々は（日本で）多くの人間が失業して、共産主義者がこれらの人々を自分の側につけようと最善の努力をしていることを知っている。この問題の多い世界において我々は日本を我々の側につけておく必要があり、我々は彼等（日本人）を餓死させては彼等の支持を得ることはできない」と日本の立場を理解する姿勢を示している<sup>(11)</sup>。

## （2）摩擦解消システムとしての国際協調派

この時期の日米経済交渉を米国側の視点から見ると、生まれたばかりの日米関係を大事に育んでいこうとの意識が、国務省に代表される国際協調派の中に存在しており、それが対日強硬派を抑え、日本に対して寛容な態度を示すよう促す役割を果たしていたことが分かる。また対共産主義における西側一員としての日本の重要性からも、強硬派の行動にブレーキをかけていた。さらに後の時代と比較すると日米経済交渉における議会や世論の影響力が比較的小さかったことも、上記システムを機能させやすい土壌を生み出していた。米国の対日貿易赤字が初めて計上されたのが1967年であり、対日貿易赤字が増大するのは1970年代後半以降である。そのため多くの国民にとっては日本との経済摩擦は余り重要な問題と考えられていなかった。

加えて日本との貿易交渉において、国内の保護勢力に対抗して積極的に政権のリーダーシップがとられたのもこの時期の米国通商政策の一つの特徴である。例えば、通商問題に積極的に関与しなかった1970年代後半のカーター政権ですら、ストラウスという議会対策に長けている人物をUSTR特別代表に据え、日本側の牛場信彦や大来佐武郎らとの間で多角的貿易交渉の一環として

牛肉やオレンジ等に関する交渉を行っており、ホワイトハウスにおける通商交渉リーダーシップの一元化と議会の保護主義への対応が図られていたことが分かる<sup>(12)</sup>。

また、米国内の企業団体も経済摩擦を抑制する機能を果たしている。米国には個々の企業を束ねる経済団体があり、その最大のものが全米商工会議所である。膨大なメンバー数と豊富な資金力を背景にした米国におけるこの団体の政治力には定評があり、日米関係にも大きな影響を与えてきた。特にその下部組織の在日米国商工会議所（ACCJ）は、自分達の日本でのビジネス体験をもとに常に冷静な立場をとりながら日米間のビジネス界の橋渡し役を務め、経済摩擦の熱を抑えるのに貢献してきたとされる<sup>(13)</sup>。

さらにシステムを構成する政策・人的ネットワークの礎が成立したのもこの時期である。1952年にジャパン・ソサエティが当時の知日派の代表格であるロックフェラー三世が理事長に就任することで復興されたのを皮切りに、1953年には日米知的交流プログラムが開始された。このプログラムにより、日米の芸術、文学、法律、政治学などのあらゆる分野のリーダーがお互いの国を訪問することで親交を深めていくことになる<sup>(14)</sup>。このように日米関係を深めていく上で重要な役割を果たす日米政策・人的ネットワークが形成されたことから、日米関係におけるこの時代の重要性が理解できる。

### 3 経済摩擦期の摩擦解消システム——1970年代後半から1995年

#### (1) 吹き荒れるジャパン・バッシング

1970年代後半から日米間の経済摩擦が激化し、「貿易戦争」の様相を示すようになる。70年代後半から毎年のように経済摩擦が生じる。特に1985年にレーガン大統領が「新通商政策」を打ち出し、日本からの輸入製品を抑制するとい

う従来の受動的路線を、日本への輸出拡大という動的な路線に転じて以降は、米国の日本への態度はより強硬になる。こうした米国の強硬な姿勢は、リベジヨニストが台頭したクリントン政権にまで引き継がれ、経済摩擦は激しさを増したのだった。

この背景には、冷戦の緩和及びその後の終焉の影響は勿論のこと、米国経済の競争力低下と日本の急成長により、米国の経済覇権を日本が脅かしているとの認識が米国内で高まったことがある。世界経済における米国のGDPシェアの推移を見ると、第二時世界大戦直後に56%であったものが、1960年代初頭に30%強、そして1980年に25%弱と低下傾向にある。これに日本の経済成長が重なり、1980年代から90年代半ばにかけて日米間の経済格差は縮小する。また、相対的に日米両国の経済規模を見ても両国の経済規模の接近が分かる。米国のGDPは1980年代後半から90年代前半にかけて日本の2倍を下回っている。覇権安定論によると、覇権国が経済覇権を有するか否かの一つの基準となるのが、2位の国にGDPにおいて2倍以上の差を保っていることであるが、この時期の日本はそれを脅かしていることが分かる<sup>(15)</sup>。実際、世論調査を見るとこの時代、日本を脅威と考える割合は高まっている。90年にギャロップ社が実施した調査によると、米国民の58%が日本を世界経済の索引国として認識している(2位以下は、米国29%、EC(当時)4%、ロシア2%と続く<sup>(16)</sup>)。こうした日本を脅威と考える見方の拡大により、米国の通商政策における日本への風当たりは強まっていくのである。

またこの時期、米国議会における変化も経済摩擦の激化を後押しした。70年代の議会の民主化によって、議会内の権力の分散と手続きの公開が行われ、リーダーシップによる議事のコントロールが弱まった。従来貿易問題における権力は下院の歳入委員会が握っていて、強い政治力をもった議員が、国内圧力をはねつけ、自由貿易を維持してきた。それが議会改革により、小委員会の乱立等によって権力の分散現象が発生し、貿易問題でも解決に必要な凝集力を欠



くことになった。これが通商政策策定における米国内の状況をより複雑にしたのであった<sup>(17)</sup>。

さらに、日本側においてもこの時期米国に対する認識に大きな変化があった。90年代に入るまでに対米交渉を経験した人々に共通した認識としては、「米国の各種要求は厳しい内容だが、非はどちらかという閉鎖性を除去できない日本側にある」というものであった。当時、「日本は悪くない」「悪いのは米国だ」式の反論を試みた下村治や石原慎太郎がその段階では、国民のナショナリズムを煽ることに成功したものの、エコノミストや官僚の間に広範囲に対米批判の議論を巻き起こすことができなかったのも、こうした背景があった。しかし米国で「新通商政策」が打ち出され、結果志向アプローチが生まれたことは、日本の政策決定者の認識に変化を与えた。こうした米国の強硬姿勢を受けて、実際に米国と交渉経験のある現職官僚や、官僚の理論構築を手助けしている学者が活字で米国の姿勢、交渉姿勢を公然と批判し始めたのである<sup>(18)</sup>。

このように米国における対日強硬姿勢の強まりと、それを受けての日本側の意識の変化により、この時期の経済摩擦はかつてない激しさを見せる。こうした状況から、この時代を日米関係の危機であったとする見方が存在する。他方、必ずしもこの時期の日米関係は危機的状況に置かれていたとも言い切れない側面もある。表面的には激しく争っているようでありながら、水面下ではある一定の秩序のもと両国間は安定的に統制されていたのである。こうした秩序を形成する上で重要な役割を果たしたのが摩擦解消システムの存在である。以下、このシステムが機能した様子を、80年代の経済摩擦を代表する自動車問題を取り上げ検証する。

## (2) 日米自動車摩擦

第二次世界大戦後、長らく世界の最先端を走り続けた米国の自動車産業であったが、小型車需要増への対応を誤り、第一次、第二次石油危機後、日本を

初めとする外国車に国内シェアの拡大を許す。この状況を受けて特に自動車製造関係者の対日感情は極度に悪化し、労働者によって日本車をハンマーで叩き壊すデモンストレーションや、また日本人に間違われた中国人の青年が殺害されるといった事件まで発生するようになった。

こうした状況の中で日本車への輸入規制を求める声が大きくなる。1981年に大統領に就任したレーガンは、国内からの圧力を受けて、自動車問題について閣僚レベルのタスクフォースを設置して検討を開始し、委員長にはルイス運輸長官を任命した。これに対して上院財政委員会国際貿易小委員会のダンフォース委員長は、レーガン大統領の対応が不満足であるとし、日本車輸入を制限する法案を提出予定である旨を表明した<sup>(19)</sup>。このように80年代以降、日本からの自動車輸出を巡り、米国内で日本に対する反発が表面化した。ここに自動車問題は両国の最重要事項の一つとして出現したのであった。

### (3) 日米共犯ゲーム

自動車問題の処理において米国内の態度は分裂していた。ストックマン行政管理予算局長などは、「自動車産業に特典を与えることは経済の政府介入を縮小するというレーガン政権の目的に反する」と市場メカニズムに委ねるべきであるという、どちらかと言うと日本に寛容な立場にあった<sup>(20)</sup>。他方、対日強硬派の代表とされるのが、自動車を主要産業とするミズーリ州選出のダンフォース国際貿易小委員会委員長であった。同委員長によって提案された、いわゆるダンフォース法案は当時の対日強硬姿勢を代表する象徴的な法案であった。ゆえにこの法案の扱いを見ることで、当時の表面的ではない真の日米間の関係を理解することができると思われる。

日本への強硬案を示すダンフォース法案決議は財政委・本会議で、また法案は財政委でそれぞれ可決された。しかしながら重要なことは法案が本会議で可決されなかったことである。この背景には知日派・親日派が強硬派を抑制した

ことがある。例えば上院においてドール院内総務（共和・カンザス州選出）が「冷却期間を置くよう」指示したことは、法案成立阻止に貢献した。この背景には中曽根首相の市場開放政策を一応評価したレーガン大統領が、同院内総務に事態の鎮静化を図るよう指示があったと言われる<sup>(21)</sup>。他にも日系のマツナガ議員（民・ハワイ州選出）が、「この法案は（日本を孤立に追い込んで戦争になった）第二次世界大戦の時の教訓を踏まえていないのではないかと抗議の声を上げている<sup>(22)</sup>。このように知日派の多くは日本とのチャンネルを有していたことから日本の事情にも通じており、対日貿易収支の赤字の原因が必ずしも日本にのみ帰せられるものではないことを理解していた。こうした知日派・親日派の行動が、日米関係の緩衝機能として働き、それがダンフォース法案の成立を阻止し、両国間の関係維持に貢献したのだった。

さらに日本政府もこの時、進んで輸出規制に応じるつもりであった。特に通産省は日本の自動車業界を説得するための道具として米国側からの圧力を必要としていたのである。これは、トヨタと日産以外の比較的小さな自動車会社が、「二大会社」に対抗して地位を高めるための成長の機会を提供してくれる市場として米国を考えていたことがあった<sup>(23)</sup>。このようにダンフォース法案を巡っては、米国側においては国内保護主義勢力へのアピール及び日本側への脅しのブラフ的側面が主であり、真に日本を追い詰める意図はなかった。さらに日本側もそうした米国側の立場を理解しつつ、自動車輸出規制で譲歩する用意ができていたのである。つまりこの問題を巡って両国は共犯関係にあったと言えるだろう<sup>(24)</sup>。

## 4 経済摩擦の解消と無関心の時代——1995年から現在

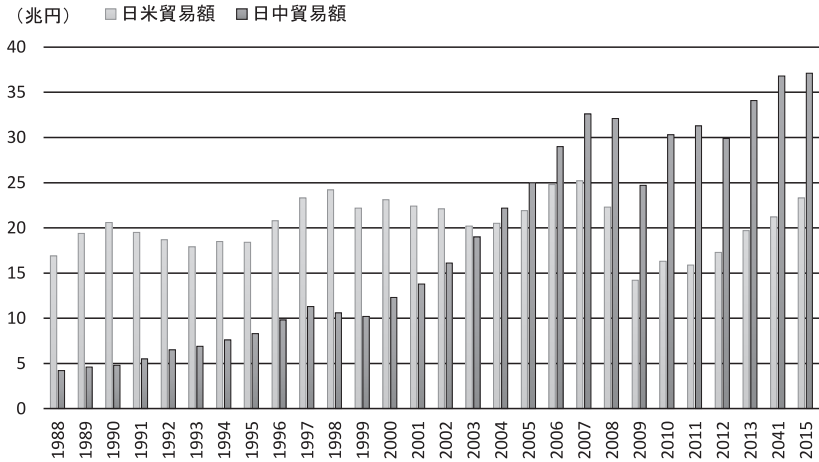
### (1) 貿易構造の転換と政策ネットワークの縮小

日米間の最後の大型貿易案件であった自動車問題も1995年に合意したことで、日米経済摩擦問題も終焉に向かう。摩擦が解消した経済的な要因として貿易構造の変化がある。米国にとって長い間、日本は最大の貿易赤字国であったが、そうした構造は過去のものになった。米国にとって貿易赤字にしめる対日貿易赤字の比率は、1981年の70.8%をピークに2010年には9.4%まで低下する。他方、米中貿易の増加に伴い対中貿易赤字の割合は増加しており、2010年には43.1%に達している。つまり、米国貿易における最重要国は日本から中国に転換しているのである。同様に日本の貿易構造も変化している。第二次世界大戦後、長年に渡り日本にとって米国は最大の貿易相手国であった。しかしながら、2000年以降中国との貿易が急速に拡大している。04年に日中貿易（輸出入合計、香港を含む）は日米貿易の額を初めて上回り、日本にとって中国は最大の貿易相手国となる。そしてそれ以降も日中貿易は拡大傾向にある。つまりは日本経済にとっても最重要国は「米国」から「中国」へと変化していることが分かる（図表①）。このように日米両国とも最重要相手国が中国へと変質したことで、日米両国の摩擦の経済的な要因が解消に向かっていくのである。

また、1995年にWTOが成立したことも日米経済摩擦の解消において重要であった。WTO成立以降、日米間に生じたかつてに比べると細かな案件は、WTOの紛争処理に委ねられることになったのである。実際、米国において1996年の大統領選挙以降、2000年、04年、08年のいずれの選挙においても日本との経済問題は争点として浮上していない。

代わりに米国で政治問題化している経済問題は中国との問題である。これは

図表 1：日米・日中貿易額の推移



出典：財務省「財務省貿易統計」ウェブサイト

(<http://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/time.htm>) より筆者作成。

注：貿易額は輸出入額の合計。日中貿易は香港を含む。

世論の変化にも表れている。1990年の時点では中国を世界経済の中心である  
と考える米国民は存在しなかった。それが2000年のギャロップ社の世論調査  
では、「中国を米国“政治”にとってより重要だと回答した割合が52%（日本  
は39%）、米国“経済”にとってより重要だと回答した割合が45%（日本は  
48%）と、米国内における中国への注目度が高まっている<sup>(25)</sup>。さらに2011年  
にピューリサーチセンターが実施した世論調査では、米国民の47%がすでに  
中国を世界経済における主導国として認識しているとの結果が出ている（米国  
31%、日本9%）<sup>(26)</sup>。このようにこの時期、米国民は中国を大国として認識する  
一方、日本を大国として見る意識は減少していく<sup>(27)</sup>。日本経済の停滞とともに  
米国の興味の対象は、日本から中国へと移ってきているのである。こうして日  
米両国は無関心の時代に突入していくのである（図表②）。

このように1995年以降、日米両国の政策案件から貿易問題の重要性が後退

図表 2：米国民の対外認識の変化（1990 年と 2011 年の比較）

Q：世界経済を牽引している国はどこか？（1990 年時点）	
日本	58%
米国	29%
EC	4%
ロシア	2%
意見なし	7%
中国	0%
Q：世界経済の主導国はどこか？（2011 年時点）	
米国	31%
日本	9%
中国	47%
EU	6%
その他	3%

出典：The Gallup Poll, 1991; Pew Research Center, 2011. より筆者作成。

していくにつれ、両国間に長く存在してきた貿易政策のネットワークを維持する必要性が低下した。かつて日米両国は、経済摩擦という大問題を抱えていたからこそ、互いに関心を持ち理解する必要があるがあった。ゆえに摩擦解消システムを構築し機能させる必要性が存在したのである。他方、経済摩擦が解消へ向かうと同時に、必然的にお互いへの関心も縮小し、理解する必要性も低下していった。特に米国内においては、米中などに比べて日米間には政策決定者やビジネスアクターが関与する魅力的な 이슈が少ない、そのため将来性もなく日米関係案件に関わることのメリットが低下していることもある<sup>(28)</sup>。両国間に日常的に重要な問題が存在しないのなら、コストをかけて政策ネットワークに代表される摩擦解消システムを維持する必要性がないと考えるのは合理的であり、これがシステム機能低下の原因となっている。

## (2) ワシントンの日本ロビー

では日米関係を裏から支えた摩擦解消システム機能は、どの程度縮小しているのだろうか。それを示す一つのデータとして、日本政府や企業が米国内で雇うロビイスト数の減少がある。米国では1938年に制定された外国代理人登録法が外国ロビーに関する制限を与えていると同時に、外国ロビーの活動を認めている<sup>(29)</sup>。

この法律のもと、早くから日本政府や企業はロビイストを雇いワシントンDCにおける影響力行使を実施してきた。1960年に日本が雇用していた外国代理人(ロビイスト)は28名であった(一位はフランスの50名、以下メキシコ49名、キューバ38名、カナダ32名、イスラエル30名、旧ソ連29名と続く)。それが、経済摩擦が激化する80年には159名にまで増大している(二位はカナダの69名、以下旧ソ連58名、メキシコ58名、西ドイツ49名と続く)<sup>(30)</sup>。こうした日本ロビーの急増は、米国内においても注目を集めるようになり、この時期、『ニューヨーク・タイムズ』など主要紙が日本ロビーを扱った記事を載せている。特に経済週刊誌の『ビジネスウィーク』は1988年夏に「アメリカにおける日本の影響」と題する特集を行った。この特集では、日本はロビー活動の他にも一般の社会活動、広報活動に巨大な資金を投じてその経済力を影響力に転じていると書いている。また、日本ロビーを中心とした外国ロビーの活動を扱った『ワシントンポスト』紙の「金がものをいう—いかに外国企業がアメリカでの政治力を買うか」という記事は、ベントレイ議員(共和・メリーランド州選出)によって下院本会議で取り上げられ、日本ロビーの規模の大きさについて警鐘が鳴らされるといった出来事も起きている<sup>(31)</sup>。この時期、日本ロビーの拡大によりその規模自体が問題となり、多くの議員が非難や懸念を持っていた側面も見てとれるが、裏を返せばそれだけワシントンにおける日本ロビーの影響力が大きかったことを示唆する。

さらに日本ロビーは拡大し 90 年には 275 名と、80 年の時点より更に増加しており、日米経済摩擦が激しかったこの期間、いかに日本がワシントン DC における影響力の確保に力を入れていたかが分かる。それが経済摩擦の解消した 2011 年には、その数は 34 名にまで急落しており、ここでも両国関係の希薄化が見てとれる<sup>(32)</sup>。

かつて 1980 年代から 90 年代にかけて隆盛を誇った日本政府、企業のロビー活動は、米国内において批判は存在したが日本側の意図や考えを米国内において流布させる効果もあり、両国間の摩擦解消に貢献してきた側面がある。つまりはこうしたロビー活動の減少もまた、摩擦解消システムの縮小を表しているのである<sup>(33)</sup>。

## 5 摩擦解消システム再構築の動きと限界

### (1) システム再構築の動き

このように日本政府が米国との関係を希薄化させ、ワシントン DC における存在感を低下させている中、代わりに影響力を伸ばしているのが中国と韓国である<sup>(34)</sup>。TPP 交渉に加え、両国との間に歴史問題や領土問題を抱える日本政府にとって、議会への新たなパイプ構築の必要性に迫られていた。こうした状況を受け、2013 年以降、日本政府及び企業はワシントン DC における政策ネットワーク構築の観点から影響力強化に力を入れるようになってきている。つまりはシステムを再構築する動きが出てきているのである。

米議会では、特定の政策を実現させたい議員が議員連盟を結成し、立法過程で存在感を発揮するケースが少なくない。例えばオバマ政権では黒人の地位向上をめざす黒人議員らのブラック・コーカスが強い影響力を持っている。他にも韓国は 2003 年に韓国議員連盟を作り、それを米韓 FTA 締結に役立てている



事例もある。こうした先例を鑑みて日本も議員連盟の設立に動くのである。

その一つの取り組みが、法律事務所を利用しての連邦議員に対するロビー活動の強化であった。日本大使館やジェットロは、エイキンガンプ法律事務所というワシントンを初め世界中でのべ900名の弁護士を有し、2013年には議会工作の分野で全米第二位の影響力があるとされる法律事務所と契約を結び、TPP推進の働きかけを開始した。そして日本から依頼を受けて同法律事務所は、各方面においてTPP推進活動を展開した。例えば、同法律事務所は議会内にTPP推進の議員連盟を設立しようと考え、共和党の若手下院議員ブスタニーJr議員（ルイジアナ州選出）やライチャート議員（ワシントン州選出）に働きかけを行い、2013年10月に上記2議員を中心にTPP議員連盟を設立させている<sup>(35)</sup>。

他にも日本大使館が根回しして2014年3月に日本議員連盟を発足させている。これは若手議員を中心に62人が参加しており、代表者に若手のホープとされる共和党のニューネス議員（カリフォルニア州選出）と民主党のカストロ議員（テキサス州選出）が共同議長として就任している。両氏ともにTPPの日本参加を強く支持する立場であった。特に共和党のニューネス氏は通商問題を担当する下院歳入委員会貿易小委員長としてTPP問題で鍵を握る人物であった。彼は対中貿易では中国に厳しい姿勢にあり、安全保障面からもTPPの必要性を訴えていた<sup>(36)</sup>。このようにTPP議連に続き、日本政府の念願であった日本議連の立ち上げが実現したことで、先細りが懸念されてきた日米の議員交流や対日政策での議員ロビーの活性化につながるとの期待が持たれるようになったのである。

議会外への宣伝活動も日本側は積極的に実施した。代表的なものとして米国を代表するシンクタンクである戦略問題研究所（CSIS）を利用しての宣言活動がある。ジェットロは2010年から同研究所にコンサル料の名目で少なくとも110万ドルを支払ったとの報道がある。これを受けて戦略問題研究所は、2013年12月に、TPP議員連盟のブスタニーJr議員とライヒュエルト議員を招いて、

TPPがいかに米国経済にとって有益であるかを宣伝するシンポジウムを開いている。他にも2014年4月には、日本議員連盟設立の中心人物であるカストロ議員らを招き、日米関係の強化を宣伝するイベントを開催するなど、同研究所は米国内におけるTPP宣伝活動を活発に展開した<sup>(37)</sup>。

## (2) システム再構築の限界

このように2013年以降、日本政府や経済団体は日米関係が無関心の時代に縮小した摩擦解消システムを再構築するよう働きかけを行っていることが分かる。しかしながらその効果が十分に上がっているとは言い難い。例えば2014年7月にTPP交渉が進展しないことに業を煮やした超党派の米国議員140名が「高い水準で市場を開放する気がなければ日本を外してもTPP交渉を進めることを強く望む」という書簡をオバマ大統領に送っている<sup>(38)</sup>。この書簡に署名した議員を取りまとめたのが、日本議員連盟設立で中心的役割を果たしたニューネス議員である。彼のような親日派とされる議員がTPP交渉における日本外して脅しをかけてきた事態は、日本側に大きなショックを与えた。

かつての知日派・親日派議員であるなら、逆に日本側の事情を説明し、他の議員に説得に回っていたと考えられる。例えば、駐日大使を務め、1970年代後半から80年代を代表する知日派・親日派であるマンスフィールドは、牛肉・オレンジ交渉において経済摩擦が激化していた時代に、日本に対して強硬姿勢を崩さない特別通商代表幹部に対して、日本の立場を説明しその姿勢を緩和させることで、同交渉を妥結に導いた経験がある<sup>(39)</sup>。このように、マンスフィールドが文字通り日米関係の「衝撃の吸収剤」としての役割を果たしていたのと、ニューネス議員の態度では、同じように親日派とされる人物でも大きな違いがある。マンスフィールドのような親日派を抱えていた時代に比べると、現在の知日派・親日派と呼ばれる人物の心もとなさは際立つ。このように政策ネットワークを含む人的ネットワークの観点から、摩擦解消システムを再構築しよう

とする日本の取り組みは現時点では十分に効果を発揮しているとは言えない。

## おわりに

1950年代から70年代においては、国務省に代表される米国内の国際協調派が、経済摩擦が激化する1970年代後半から95年の間では、日本とのチャンネルを有し日本の事情に通じていた知日派・親日派、そして日本においては通産省や米国と交流の深い政治家が、両国間の調整の役割を担ってきた。このように、かつては日米間に摩擦を解消するようなシステムが存在していたのである。しかしながら、95年以降、経済摩擦が解消に向かい両国間に存在した懸念事項が縮小するに従い、両国間に長く存在していた政策ネットワークを維持する必要性が低下する。かつて経済摩擦という大きな問題を抱えていたからこそ、日米両国は互いに関心があり理解する必要があったがゆえに、摩擦解消システムを構築し、機能させる必要性が存在したのである。それが経済摩擦の問題が解消へと向かうと同時に、お互いへの関心が縮小し、理解する必要性も低下していったことで、コストをかけてシステムを維持する意義が消滅していった。それが2000年以降の両国間の人的ネットワークの低下に繋がっているのである。

2010年以降日米同盟の強化、TPP交渉への参加により、米国とのネットワーク再強化の必要性が高まってきたことで、日本政府及び企業は、再度知日派・親日派の創生を初めとする日米間のチャンネル強化を図っているが、成功していると言いはし難い。今後、果たして摩擦解消システムの再構築はなるのだろうか。TPP締結の影響も考慮し、転換期を迎えつつある日米同盟の将来を占う意味でもこれからの動きに注視する必要がある。

(了)

### 注

- (1) カルダー、ケント E. / 渡辺将人訳 2008『日米同盟の静かなる危機』ウェッジ、

- 11 頁。
- (2) Liska, George 1962, *Nations in Alliance Politics: The Limits of Interdependence*, Johns Hopkins University Press.
  - (3) Walt, Stephan M. 1987, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press.
  - (4) Foddham, Benjamin O. 2010, "Trade and Asymmetric Alliances," *Journal of Peace Research* 47 (6), 685-689.
  - (5) カルダー, 前掲書, 130 頁。
  - (6) "Democrats More Supportive of Trade Deals than Republicans," *Pew Research Center* (April 8, 2014).
  - (7) "American's Support for TPP Remains Untested," *Pew Research Center* (April 1, 2013).
  - (8) 朝日新聞, 2014 年 4 月 22 日。
  - (9) 佐藤英夫 1983 「国際経済をめぐる政治についての理論と実証—米国の対外貿易政策を背景として」『国際政治』74 号, 46 頁。
  - (10) 前掲書, 46 頁。
  - (11) 前掲書, 45 頁。
  - (12) 近藤誠 2011 「日米貿易摩擦」小峰隆夫編『日本経済の記録—第二次石油危機への対応からバブル崩壊まで (1970 年代~1996 年)』(バブル/デフレ期の日本経済と経済政策 (歴史編) 1) 佐伯印刷, 60 頁。
  - (13) 信田智人 1989 『アメリカ議회를ロビーする—ワシントンの中の日米関係』ジャパンタイムズ, 24-25 頁。
  - (14) カルダー, 前掲書, 208-210 頁。
  - (15) 飯田敬輔 2013 『経済覇権のゆくえ—米中伯仲時代と日本の針路』中央公論新社, 22-23 頁。
  - (16) The Gallup Poll, 1991, *The 1990 Gallup Poll: Public Opinion (Gallup Polls Annual)*.
  - (17) 信田, 前掲書, 100-102 頁。
  - (18) 草野厚 1996 「日米経済摩擦—連続性と多様性」『国際問題』431 号, 83 頁。
  - (19) 近藤, 前掲書, 54 頁。
  - (20) 前掲書, 54 頁。
  - (21) 宮里政玄 1990 『日米構造摩擦の研究—相互干渉の新段階を探る』日本経済新聞社, 115 頁。
  - (22) 千々和泰明・白鳥潤一郎 2012 「経済摩擦と深化する日米関係—1980 年代」日米協会編『もう一つの日米交流史—日米協会資料で読む 20 世紀』中央公論新社, 373 頁。
  - (23) デスラー, 前掲書, 102 頁。

- (24) 自動車交渉においては、利益集団ではなく両国政府の特定の省庁（ホワイトハウス、USTRと通産省）が利害の一致を見だし共同歩調をとったことに特徴があるとの指摘もある。中村昭雄 2011『日本政治の政策過程』芦書房、383頁。
- (25) The Gallup Poll, 2001, *The 2000 Gallup Poll: Public Opinion (Gallup Polls Annual)*.
- (26) “China Top Economic Powers,” *Pew Research Center* (January 18, 2011).
- (27) 米国では日本を表現する際に「Seized Up」という言葉を使用している。これは勢いよく走っていた車のエンジンが急停止したイメージを表す表現であり、バブル崩壊以降の日本の停滞を表している。
- (28) 「ワシントンから見た日米関係」RIETI (2006年4月10日)。
- (29) 前掲書、130頁。
- (30) カルダー、前掲書、101頁。
- (31) 前掲書、137頁。
- (32) 前掲書、101頁。
- (33) 民間レベルにおいては日本から米国への留学生数の低下が見てとれる。日本からの留学生は1988年までは4位から9位あたりだったのが、88年と89年で3位、90年から93年の間は2位、94年から97年は日本からの留学生が一番多く、その後98年に2位、99年と2000年に3位、01年から07年に4位、08年5位、2010年～12年は7位に低下している。加藤洋子 2014『「人の移動」のアメリカ史』彩流社、203頁。他にも日米間の議員交流の低下も指摘できる。大矢根聡・富田晃正 2016「日米関係」大矢根聡他編『FTA・TPPの政治学』有斐閣、204-207頁。
- (34) 特に中国は米国での情報発信に積極的である。例えば「チャイナデイリー」という国営の新聞社は、ワシントンポスト等の有力紙に、紙面と同じサイズで折り込み広告を入れている。これにより読者の中には、広告と意識せず中国に関する記事として読んで、中国の主張を鵜呑みする人がいると言われる。
- (35) Lipton, Eric, Brooke Williams and Nicholas Confessore, “Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks,” *The New York Times* (September 6, 2014).
- (36) Nakayama, Shin “Japan gaiwqans an interest group in US congress,” *Nikkei Asian Review* (January 16, 2014).
- (37) Lipton, Williams and Confessore, op.cit.
- (38) Congress of United States, Washington, DC 20515 (July 30, 2014).
- (39) 千々和、前掲書、404頁。