

# 日米間における 国内制度国際問題化の過程

鈴木 一 敏

## はじめに

日米間での経済摩擦は、戦後日本の復興とともに発生し、継続してきた。1950年代には既に、合板、金属製洋食器、木ネジ、マグロ、綿製品など、日本からの「集中豪雨的」な輸出が問題視され、日本が輸出自主規制によって対応するというパターンが確立されていた。その後、1970、80年代には、日本市場の「閉鎖性」が主な攻撃対象とされるようになったが、その際、輸出入に直接関わるような水際の措置ばかりではなく、国内の政策・制度・慣行が「構造障壁」として指摘され日米間の懸案となる事例が頻発した。その代表的な例が、日米構造対話 (U.S.-Japan Structural Dialogue) から日米構造問題協議 (U.S.-Japan Structural Impediments Initiative, SII、以下、構造協議とも記述) に至る一連の流れである。そこで指摘された「構造障壁」は、公共投資や土地に関する政策、特許制度や流通制度、そして民間の商慣行など、従来は純粹に国内の問題と考えられてきたものを数多く含んでいる。現在でこそ、さまざまな地域統合によって制度のハーモナイゼーションが進められつつあるが、国家の主権に関わるような財政政策や税制、国内法制度に関する要求、そして民間の慣行の是正要求を、国際交渉の場で新たに議題とすることは重大な変化であった。これらの問題は、一体どのようにして国際交渉の議題とされるに至ったのだろうか。本稿は、関係者へのインタビューおよび

日米両政府の情報公開等によって得られた新たな資料を利用し<sup>(1)</sup>、日本の国内制度が国際問題化された流れをあらためて整理することを目的とする。

## 1. 米国政府内での「構造問題」認識

日本国内の構造問題が日米交渉の主題となり脚光を浴びたのは、1980年代後半のことである。しかし、日本の政策・制度・慣行といった「構造問題」を貿易障壁としてとりあげるといふ米国の構想の発端は、少なくとも1970年代後半にまで遡ることができる。1977年秋には既に、米国内で、日本に対して輸入割当の撤廃や流通機構の改革などを要求すべきとする議論が行われ、実際に日本に対して期限を切った要求が行われている<sup>(2)</sup>。また、このとき日本に対して内需拡大の要求も行われており、米国は日本に景気刺激策と経常収支黒字の削減の方針を約束させることに成功している<sup>(3)</sup>。つまり、日米構造摩擦は1970年代には既に始まっていたのである。ただし、この時期に問題となったのは主に財政政策であった。

1980年代に入ると、構造問題の指摘は、より多様化・具体化していった。1981年、米国財務長官のドナルド・リーガン（Donald T. Regan）に対する報告は、日本市場では目に見える障壁は減ったと指摘する一方、構造的な障壁（排他的取引慣行、産業構造、反競争的慣行の許容、民間－政府関係、流通システム、日本語の困難さ等）が残っており、そのため米国からの輸入が少ないと指摘している<sup>(4)</sup>。最終的に日米構造問題協議でとりあげられた6分野は、主にマクロ経済に関わる問題を取扱う貯蓄・投資（財政政策を含む）、土地、価格メカニズムと、ミクロの問題を取扱う排他的取引慣行、系列関係、流通に分類できるが、この報告では主にミクロの問題が着目されており、国内制度への関心が多様化してきたことが読み取れる。

また、同報告は、その対処法として、脅しをかけて結果指向的に輸入拡大を求める、あるいは、既存の手段（個別分野交渉）で残りの障壁を攻撃しつ

つ構造問題に関しても研究を進める、というふたつの方針がありうると結論づけている。後にブッシュ大統領が直面する選択——構造問題をスーパー 301 条で扱うのか日米構造問題協議として別途並行して扱うか——をその 8 年前に示唆している点で非常に興味深い。この報告を受けたレーガン政権は後者の対処法を選択し、個別分野交渉と並行して日米円ドル委員会や構造対話における話し合いを行うこととなる。

こうしたなか、日米の政策専門家による米国の対日貿易赤字の議論によって、マクロ経済の問題に再び焦点が当たるようになる。日本の内需拡大を要求する議論は、1985 年頃から再燃した<sup>(5)</sup>。Bergsten と Cline は、貯蓄率や財政政策といったマクロの問題、そして企業系列や産業政策等のミクロの構造問題が、貿易不均衡にどの程度の影響を与えているかを検証した<sup>(6)</sup>。その結果、貿易不均衡の主な原因はドル高と日本の低成長にあるとし、その対処法として米国の財政を均衡させること、日本の民間部門・公共部門の投資を対 GNP 比で 3% 拡大することを挙げている。また、こうした投資の拡大が、住宅や関連インフラの整備に向けられるべきこと、同時に住宅・投資について減税することなど、後に日米構造問題協議で日本に対して要求される内容はこの時点から散見される。

ほぼ同じ時期 (1985 年 4 月 11 日)、シュルツ国務長官 (George P. Shultz) はプリンストン大学で講演し、米国自身が政府支出と赤字を大幅に削減することを求めた。日本に関しては貯蓄超過を問題視し、市場開放と内外からの投資の拡大、内需拡大を通じた改善を求めた<sup>(7)</sup>。この頃までには、不均衡の原因は主に、財政スタンスのずれ違い (日米の貯蓄・投資バランス) に起因するドル高にあることが、政策専門家の間でのコンセンサスとなっていた<sup>(8)</sup>。

貿易不均衡の問題で国内の貯蓄や投資が注目された背景には、次のような論理がある。定義上、経常収支黒字 (輸出 - 輸入) は、貯蓄超過 (貯蓄 - 投資) と財政黒字 (税収 - 政府支出) の和に等しいという関係が成り立つ。し

たがって、経常収支黒字を縮小するためには、民間部門での貯蓄率の引き下げもしくは投資の増加、政府部門の支出の税収に対する増加が必要となる。逆に経常収支の赤字を縮小するためには、民間部門での貯蓄率の向上と、投資の抑制、政府部門での増税や歳出削減が必要となる。このため、日本の民間の貯蓄率を引き下げ、投資を刺激し、公共事業によって政府支出を増加させる意図から、日本の非課税貯蓄制度（マル優）の廃止、消費者信用の規制緩和、新たな財源によるインフラの整備等が求められた。同時に、米国側については、財政赤字の削減、増税、そして民間部門での貯蓄を促すこと、投資資金コストを引き下げる必要が指摘されたのである。

## 2. 日米での話し合いへ（日米構造対話）

1985年9月のプラザ合意直前の時期には1ドル240円前後だったものが、87年には140円まで円高ドル安が進んだ。このように急激に円高が進んだにもかかわらず、米国の対日貿易赤字は改善せず、逆に1987年まで増え続けた。87年の米国の対日貿易赤字は563億ドル以上となっており、同年の米国の対日輸出額が282億ドルあまりだったのに比べて、非常に大きな額だったことが分かる<sup>(9)</sup>。このため、為替レートを通じた調整が日本に関しては十分に機能しないとされ、その理由が日本の構造問題に求められることとなる。こうして、住宅、インフラ整備に対する投資などのマクロの問題に加えて、企業系列システム、規制や規格による輸入障壁、金融制度、行政指導といったミクロなレベルにも再び興味向けられた。

マクロ・ミクロの構造調整の必要性は、米国側だけからでなく、日本国内からも指摘されていた。その認識を端的に示すのが、いわゆる「前川リポート」および「新前川リポート」である。前者は、1986年4月7日、中曽根首相の私的研究会である「国際協調のための経済構造調整研究会」が5ヶ月にわたる検討の末に出した報告書である<sup>(10)</sup>。一方、後者はそのおよそ1年後の

87 年 4 月 23 日に経済構造調整特別部会が出した報告書で、前者の内容を具体化するものである<sup>(11)</sup>。その内容には、住宅および都市再開発、民間活力を利用した事業規模の拡大、非課税貯蓄制度の廃止、住宅減税、地価の上昇を抑えるための線引きの見直しや用途地域や容積率の見直し、地権者調整の迅速化、労働時間の短縮や所得税減税、地方における社会資本の整備、市場開放のアクションプログラムの実施、市場開放問題苦情処理推進本部 (O.T.O.) の法制化や機能強化、輸入促進キャンペーン、流通構造の合理化、規制の見直し、輸入品の阻害に対する独禁法の厳格な運用、などが含まれる。構造問題協議の日本側措置に挙げられた問題の多くは、これらの報告で既に指摘されていた問題であった。

米国側は、これらの問題を話し合う場を設けることを提案し、日米構造対話が実施されることとなる。1986 年 7 月 21 日、日米両政府はサンフランシスコで準備会合を開き、その議題や日程を決定した<sup>(12)</sup>。それに先だって、米国政府は、「交渉ではなく話し合いであること」そして「双方向の対話であること」を条件に日本政府に対話を応諾させている<sup>(13)</sup>。これらのふたつの条件は後に日米構造問題協議の開催に際して、日本側が再び強く要求することとなる。

構造対話では、結局、86 年 10 月、87 年 3 月、10 月、88 年 4 月、10 月と、5 回の話し合いの場が設けられた。話し合いはそれぞれ公式には 1 日の日程で、為替レート、経常収支の構造、日米の貯蓄・投資バランス、財政不均衡、消費者信用、住宅投資、食料品価格、農業政策、土地・住宅価格、流通、競争政策、独禁法、投資問題、系列問題などが順にとりあげられた<sup>(14)</sup>。ウルグアイラウンドで取扱われることとなった農業問題や、急激に円高が進んだ為替レートの問題を除いて、ほとんどの問題が後に構造問題協議で取扱われることになる。ただし、構造対話はあくまでも対話であり、米国側も要求ととられかねない表現をしないように自制していた<sup>(15)</sup>。

### 3. 話し合いから交渉へ

では、従来から話し合われてきた構造問題は、なぜ、1989年初夏という時期に、日米構造問題協議という形で改めてとりあげられたのだろうか。その原因は、米国議会が制定したいわゆる「スーパー 301 条」と密接に関わっている。

米国の対日貿易赤字がふくらんだ 80 年代後半には、リビジョニズムと言われる議論が米国国内で台頭してきた<sup>(16)</sup>。このような情勢は、米国議会にも反映されており、1980 年代後半に向かって米国議会の対日圧力は強まっていた<sup>(17)</sup>。こうした中、いわゆるスーパー 301 条を含む 1988 年包括通商・競争力法が、1988 年 8 月に成立したことが構造協議開始のきっかけとなった。

「スーパー 301 条」とは、普通、1988 年包括通商・競争力法（Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: § 1302）で追加された通商法 310 条（19 U.S.C. § 2420）の規定のことを指す。USTR は 1988 年以降毎年、米国の貿易・投資等に対する外国の障壁を特定、その影響を推定して、議会に貿易障壁年次報告（National Trade Estimate Report: NTE Report）として報告することを義務付けられている（19 U.S.C. § 2241）。310 条の規定は、89 年、90 年に限り、貿易障壁年次報告のあと 30 日以内に、優先して交渉すべき国および慣行と、その影響の大きさの推計を議会に報告することを USTR に求めている。さらに、その報告のあと 21 日以内に、それらの慣行について調査を開始すること、そして相手国と協議を開始してから 3 年以内に十分な進展を得ることが求められる。なお、調査の開始から 12 ヶ月以内に、報復の必要性を判断しなければならない<sup>(18)</sup>。貿易障壁年次報告は、89 年度は 4 月 30 日以前、90 年度以降は 3 月 31 日以前に行うと定められていた（19 U.S.C. § 2241）。この規定に基づいて、1989 年 4 月 28 日の年次報告のおよそ 1 ヶ月後の 5 月 26 日、ヒルズ通商代表（Carla Anderson Hills）が優先交渉分野を特定した<sup>(19)</sup>。

ブッシュ大統領はヒルズ代表のレポート提出に先立って会見し、法の記述通りの「優先交渉国」としてではなく、「優先交渉分野」として日本の 3 分野とインドの 2 分野、ブラジルの 1 分野について触れた。そして、同じ声明の中で、日米間で構造調整に関する話し合いをスーパー 301 条の枠外で行うことを提案すると付け加えた<sup>(20)</sup>。

これら米国行政府のふたつの決定（日本の 3 分野特定と構造協議の提案）は、対日関係、対議会関係、そして問題の性質を考慮した結果であった。

議員らは、ブッシュ大統領やヒルズ代表に対して書簡を出すなどして、スーパー 301 条の対日適用を要求していた<sup>(21)</sup>。というのも、スーパー 301 条はもともと日本を標的とした面があったからである。たとえば、スーパー 301 条の成立に大きな役割を果たしたダンフォース議員は後に「議会がスーパー 301 条を作ったとき念頭にあったのは日本だけではないが、日本は間違いなく対象に含まれていた」としている<sup>(22)</sup>。このため、もし日本が優先交渉国に特定されなければ議会の反発は避けられない状況であった<sup>(23)</sup>。89 年の貿易障壁年次報告では、日本については、自動車産業や木材製品等に加えて、流通制度や系列・談合問題などが指摘されていた<sup>(24)</sup>。このため米国議会は、これらの問題がスーパー 301 条のプロセスでとりあげられることを期待していた。仮に行政府がこの期待を無視すれば、議会は日本の構造問題に対する通商法 301 条の適用を行政府に義務付けたり、ウルグアイラウンド交渉の妨害となるような立法措置をとったりする可能性があった<sup>(25)</sup>。

一方、日本を不公正な国として名指ししたり、構造問題をスーパー 301 条の対象として特定したりすることに対する抵抗もあった。日本側は、優先交渉国としての名指しを避けるよう米国政府に求めていた。たとえば、羽田孜農水相や三塚博通産相は米国の閣僚を訪問してスーパー 301 条適用を見合わせるよう要請した<sup>(26)</sup>。ブッシュ政権内部でも、従来国内問題として取扱われてきた構造問題を、制裁を背景としたスーパー 301 条の枠組みでとりあげた場合、日本にとって受け入れにくいと判断されていた<sup>(27)</sup>。同法の広範な適用

で日米の関係を悪化させれば、GATT のウルグアイラウンド交渉に差し支える恐れもあった。駐日米国大使館は、日本を特定すれば、感情的な反発を生み関係の悪化を招く、と米国内閣の複数の省庁に対して警告していた<sup>(28)</sup>。

また、扱われる構造問題自体が広範であり、集中的な調査、研究、交渉を必要とするため、1年間で成果を判断する必要があるスーパー 301 条のプロセスは適さないとも考えられていた<sup>(29)</sup>。

こうした板挟みの状況の中で、ブッシュ政権は、優先交渉分野として比較的問題の少ない3分野を特定しつつ、同時に構造協議を提案することに解決策を見いだした。日本国内の構造的問題をスーパー 301 条とは別の枠組みでとりあげることで、日本の国内問題に対するスーパー 301 条の適用を避け、かつ、同法の日適用を強く望む議会を納得させようとしたのである。

ブッシュ政権の内部文書は、スーパー 301 条の（議会に対する）代替案としての構造協議という見方を強く裏付けている。行政内では、もともと、日本が輸入拡大を行いつつあるとする見方もあった<sup>(30)</sup>。しかし同時に、構造協議は、単独では議会にスーパー 301 条の代替として「弱い」とされる危険があるため、スーパー 301 条と併走しなければならないと考えられていた<sup>(31)</sup>。このため、日本に対してスーパー 301 条を適用すること自体は、いわば既定路線となっていた。優先慣行の決定作業は、多数の国の多数の慣行についての候補を絞り込む形で行われたが、日本は30以上の候補が挙げられ、絞り込み作業において何を残すかの基準も日本と欧州では異なっていた<sup>(32)</sup>。日本を特定することを念頭に選定が行われたのである。

一方、日本のどの慣行を対象にするかについては、政権内で議論が分かれた。通常、米国の通商政策は、いわゆる事務レベルの貿易政策委員会（Trade Policy Staff Committee: TPSC）を経て、USTR を議長として次官（次席）級で構成される通商政策検討委員会（Trade Policy Review Group: TPRG）で議論され、そこで合意が成立すれば決定となる。しかし、このスーパー 301 条の特定の際には、閣僚級の経済政策評議会（Economic Policy Council: EPC）のみ



ならず、最終的に大統領にまで問題が上げられた<sup>(33)</sup>。貿易障壁年次報告に挙げられた慣行は、TPSC レベルの委員会によって 6 カ国 25 慣行ほどに、TPRG による検討によって 3 カ国 19 慣行に絞り込まれ、EPC と大統領の決断を経て、最終的な 3 カ国 6 分野の慣行が決定されている。この絞り込み過程において、日本に関しては、TPSC レベルで検討していなかった慣行が逆に追加されるなど検討が繰り返された<sup>(34)</sup>。また、5 月中旬頃まで、自動車部品等の流通問題などを優先交渉分野に特定し、構造協議ではより広く流通一般に関して扱う案も検討されていた<sup>(35)</sup>。ブッシュ政権は、対議会関係を考慮し、もともと指摘のあった日本の構造問題の一部にもスーパー 301 条を用いるか、それとも構造協議として扱うかについて、最終段階まで検討を重ねていたのである。

結局、日本に関しては、木材加工品、人工衛星、スーパーコンピュータの 3 分野が特定された。これらが選ばれた理由は、日本政府のコントロールが効き易く、政治的問題が比較的少ないと考えられていた点にある<sup>(36)</sup>。人工衛星とスーパーコンピュータに関しては政府調達の問題である。また、木材については、従来 of MOSS 協議以前から加工品の高関税も問題とされていたが、この特定においては GATT の技術的貿易障壁に関する協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade) を根拠とできる規格の問題を主に指摘している<sup>(37)</sup>。もちろん、これらの分野でも日本側の反発がなかったわけではなかったが、流通問題などに比べて範囲が狭く、日本側としては比較的対処が簡単な分野であった<sup>(38)</sup>。

このように、構造問題が構造協議という形で取扱われたのは、議会を懐柔しつつ、構造問題に対するスーパー 301 条適用を避けて日本にも配慮するという、ブッシュ大統領の政治的な判断に負うところが大きいのである。

#### 4. 日米構造対話と日米構造問題協議の違い

1989年5月に日米の構造問題に関する協議のアイデアが発表された後、6月28、29日に、ニューヨークの連邦準備ビルで構造協議の初の非公式準備会合が行われた。ここで日本側は構造問題の協議に応じる上で、日米構造対話と同じ条件を要求した。

まず、構造協議は「交渉」ではなく「協議」であり結果は拘束的なものではないとすることである。会合では協議の日程や内容等が話し合われたが、その際、日本側は“negotiation”ではないという点を明確にするため力を注いだ<sup>(39)</sup>。結局、公式に交渉でないことと明示されたことによって、構造協議による合意が米国通商法上の「合意」とは見なされず、日本が構造協議における合意を守っていないと米国が判断した場合においても、通商法の規定による一方的措置は取られないこととなった。これによって、建前上、構造協議は、制裁を制度化したスーパー301条のプロセスとは切り離された。

さらに、米国で問題となっている国際収支の不均衡の主たる原因は米国の財政赤字であることを確認することも条件に含まれた。7月14日の共同発表では、構造問題の目的は「国際収支不均衡の削減に貢献していく」こととなっている<sup>(40)</sup>。それに基づいて、協議では日本の問題だけでなく米国の構造問題も取扱い、双方向の話し合いにするという合意がなされた。

かくして構造協議は公式には構造対話と同様に、「(米通商法、スーパー301条の枠外の)話し合い」であり、「(日本側だけでなく米国側の構造問題も取扱う)双方向」のものと定義付けられた。この公式な位置づけを見ると、構造協議は、脅しを背景とした交渉ではなく、日米両国の問題を平等に取扱う対話のようにも思える。しかし、以下に見るように、構造協議の実態、そして、日本側措置と米国側措置の関係の実質は、このような公式な位置づけとは全く異なっていた。

#### 4. 1 スーパー 301 条と日米構造問題協議の関連性

構造問題を取扱った交渉を改めて始めようとするアイデアは 1988 年秋頃から米国財務省で検討が始められ、89 年春には米国内の他省庁と準備が進められるとともに、日本側とも意見調整がなされていた<sup>(41)</sup>。構造対話が終了したのが 88 年の 10 月であるから、既にその頃から、構造問題を別の枠組みで取扱うことを考えていたことになる。この事実だけに着目すると、構造協議は構造対話の単なる延長のようにも見える。しかし、それまで話し合ってきた構造問題が、第 6 回日米構造対話ではなく、日米構造問題協議という新しい形でとりあげられた理由は、構造対話が「交渉でない」点にあった。米国側の関係者は以下のように説明する。「構造対話は、アメリカ議会が『何ら成果のない、意味のないものだった』と批判したように、目に見える具体的成果は得られなかった。これに対し、今回の構造協議は『対話』ではなく、アクション・オリエンテッド、『論より実践』というか、実行が伴い、具体的効果があるものにしなければならないということが前提になっている」<sup>(42)</sup>。米国側は、構造対話が意見交換の場にとどまったことに強い不満を持っていた<sup>(43)</sup>。そうした中で、構造対話に参加していた財務省を中心に新たな枠組みの構想が練られたのである。

日本側の努力によって、文言上は「交渉」でなく「話し合い」とされた構造協議であったが、その内実は同じく「話し合い」とされた構造対話とは異なっていた。「構造協議のアプローチは過去のものとは明確に異なり、問題を特定するだけでなく、変化をもたらすことが目的」であった<sup>(44)</sup>。米国側は、構造対話では「交渉ではないで要求のリストは出さない」として、質問やコメントを通して日本側に要求を示唆する方法をとっていた。しかし、構造協議においては詳細かつ長大な要求リストを出している。構造協議の実質は、単に互いの意見を述べ合うという意味における「話し合い」や「協議」では

なく、議論と妥協による合意形成を目指した「交渉」であったと言えよう。

公式には構造対話と同じく「交渉でない」はずの協議が、実質的に全く異なったものに変化した背景には、スーパー 301 条の運用に基づいた非公式の脅しがあった。スーパー 301 条のプロセスと構造協議のプロセスは、日程上密接に関連づけられていた。スーパー 301 条では、カレンダーの都合上、第 2 回のスーパー 301 条適用対象の候補が挙がるのが 90 年 3 月末、優先交渉国特定の期限は 90 年 4 月 27 日であることが決まっていた<sup>(45)</sup>。一方、構造協議は、開始が公式に宣言された時点で 5 回の公式協議が予定され 6 月に最終報告が提出されることとなっていたが、これに加えて「中間」報告を 1 年間の協議の終了のわずか 3 ヶ月弱前の 4 月、しかも第 2 回優先交渉国特定のすぐ前に提出することとなっていた。このため、中間報告は非常な重要性を帯びた。

普通、中間的な経過報告は、最終的な合意文書に比べれば重要度が低いものである。両国が構造協議を始めることに合意した 7 月 14 日の共同宣言では、米通商法 301 条の枠外での交渉であると言及されているし、翌年春に提出されることになっていたものは正しくは「中間報告」ではなく「中間的評価」(interim assessment) と記されており、合意文書としての意味合いが薄められていた<sup>(46)</sup>。当初、日本側交渉者は「最終報告書は来年夏になるため、日本の流通制度など協議でとりあげられる問題は、来年春の米包括貿易法スーパー 301 条の発動の対象にはならないと思う」と発言していた<sup>(47)</sup>。

しかし、米国議会の対日強硬派は構造協議をスーパー 301 条の代替と見ており、構造問題をスーパー 301 条のプロセスでとりあげる可能性を背景に構造協議での進展を求めた。上記の日本側の発言の直後、7 月 20 日の米上院財政委員会貿易小委員会公聴会でボークス小委員長は、翌年のスーパー 301 条による決定期限の前に、「適切な行動を取るため」中間報告を提出して欲しい、と米国側交渉者に要求した<sup>(48)</sup>。また、8 月 30 日には、構造協議が失敗に終わった場合にスーパー 301 条の適用を求める法案を提出することを明

らかにするなど、スーパー 301 条と構造協議を関連付けた圧力をかけようと試みた<sup>(49)</sup>。こうした行動はその後も継続され、11 月に行われた公聴会でも同様の発言が見られる<sup>(50)</sup>。

米国側の交渉者も、「構造協議とスーパー 301 条とは別のものだ。しかし、スーパー 301 条で特定したものには、スーパーコンピュータなどの制限的な商慣行のように構造問題もある程度は入っている。構造協議の進展、結果はスーパー 301 条で何をすべきかの評価をするときに役立つことになるだろう。だから、うまくいかない場合には、もっと強力な手だてが必要だという考えに傾くかもしれない」<sup>(51)</sup>と指摘して構造協議とスーパー 301 条の関連性について示唆していた。また、9 月 1 日の日米首脳会談・外相会談では、春の中間報告までの具体的進展が重要だとする態度が示されている<sup>(52)</sup>。さらに、ヒルズ代表も、中間報告で構造計画の青写真を示すことを強く要求している<sup>(53)</sup>。

米国行政府、議会が共に中間報告重視の姿勢を打ち出した結果、89 年の秋までには、中間評価は「中間報告」として重要性を持つようになっていた。構造協議は公式にはスーパー 301 条の枠外と位置づけられていたが、日米両代表や米議会の姿勢、そして交渉の日程はむしろ、スーパー 301 条の第 2 回特定を梃子とした脅しとしての構造協議の性質を強く裏付けているのである<sup>(54)</sup>。

#### 4. 2 非対称な双方向性

日米構造問題協議は、公式には「双方向」とされたが、日米双方の要求内容を概観するとその非対称性が明らかになる。端的に言えば、米国は日本に市場開放を要求したが、日本は米国に市場開放に関する要求をしなかった。もちろん、厳密に言えば、実現すれば日本側にとっても直接的な利益になると思われる争点も存在した。たとえば、バイ・アメリカン法やシップ・アメ

リカン法の撤廃、供給不足による輸出制限を可能とするショートサプライ条項撤廃、アラスカ原油の輸出解禁、メートル法の徹底、輸出自主規制協定（VRA: Voluntary Restraint Agreement）の撤廃などがそれである。しかし、これらの争点もすべて米国側の輸出競争力を強化するという名目でとりあげられた<sup>(55)</sup>。日本に対する輸出振興策、労働力の訓練や教育、研究開発の促進、中長期的視野を持った企業経営、生産設備への投資促進、そして米国側の貯蓄率増加のための諸政策など、ほとんどの争点は、たとえ実行されても米国側の競争力を高めることとなるだけと考えられていた。

当時、通産省通商政策局長の職にあった畠山襄はこの状況を次のように言い表している。「米国は、日本の輸入拡大の障害となっている（と彼らが考える）制度について意見が言えるが、日本は米国の輸出拡大の障害になっている（と我々が考える）制度について意見は言えても、米国の輸入の障害については意見は言えないのだ。これは構造協議の目的が『国際収支不均衡の削減に貢献していく』ためであったからであった」<sup>(56)</sup>。この認識は米国側の官僚にも共有されており、USTR のフクシマは「日本側は、米国が産業競争力を改善する方法に関することばかりを指摘した」<sup>(57)</sup>としている。

米国側も、もちろん、問題の根本的解決のためには自らの構造問題の改善が重要だと考えていたし、構造協議によってその認識が強まったとする指摘もある<sup>(58)</sup>。しかし、たとえ米国側が財政赤字を削減するとコミットしてもその効果が現れるのには数年はかかると予測されていた。こうした根本的な問題解決案が、当時既に頂点に達しつつあった米議会の圧力を和らげるためにどれほど役に立つと日本側交渉者が考えていたのかは疑わしい<sup>(59)</sup>。

また、米国側が「譲歩」して競争力を強化し貿易収支の不均衡を改善したところで、日本側が得られる主な利益は米国議会を発信地とした脅しが緩和されることであり、ほとんどの争点は、日米の貿易摩擦の存在があつて初めて、その沈静化のために要求されたものであった<sup>(60)</sup>。もともと日本側は米国側の財政赤字を問題と認識していたが、米国側から構造協議の提案がなけれ

ば、米国の国内問題についてこのような突っ込んだ要求をするつもりはなかったのである。このため、当時の渡邊外務審議官は、米国の経済に関して注文を付けるという初めての状況に若干戸惑ったとし、「最終報告までには勉強し直してアメリカに対して系統的に注文を付けたい」と中間報告の後に述べている<sup>(61)</sup>。

実はこの非対称性は、構造対話の頃から一貫している。「双方向性」という概念自体は、上述したように、構造対話の開始に当たって、日本側が話し合いに応じやすくするために米国側から出されたものである。しかし、構造対話における米国の目的は、現実には「質問とコメントを通して、米国が日本経済の何に興味を持っているか、そして、どのような方向の変化を望んでいるかを、日本側に示唆する」ことであり、米国側の代表は対話に向けて「実際には、我々も日本側も議論のほとんどは日本経済に集中するだろうことは分かっているが、日本側が（米国の）構造問題に関して質問したら議論を拒否すべきでない」とする指針を取りまとめている<sup>(62)</sup>。このように、米国側の構造問題、特に財政赤字削減の必要性については構造対話でも話し合われていたものの、日米双方にとっての懸案は、日米の摩擦を和らげるために、日本側の経済構造をどのように改革するかであった。日本側代表は、構造協議においても「双方向性」が確保されるべきだと主張したが、その「双方向性」自体、構造対話の頃から、更に言えば構造対話が計画される段階から、建前としての性格が強かったのである。

## おわりに

以上、米国政府によって日本の構造問題が指摘されてから、交渉に至るまでの過程を概観してきた。日本の流通制度等の「構造障壁」は 70 年代から既に指摘されており、80 年代を通して話し合われてきたものであった。取扱われる問題が国内問題だったこともあり、当初、米国は、構造対話における

表現が要求と受け取られないよう注意を払い、さらに、米国側の構造問題に関する議論も排除しないという姿勢を示していた。

こうした姿勢は、日米構造問題協議においても建前上は踏襲された。日本側は構造協議においては、構造対話の時と比べ、より積極的に米国側の問題を論じる姿勢に転じており、この双方向性が米国に与えた影響を重要視する議論もある<sup>(63)</sup>。しかし、議論の内容を見る限り、双方向性は非対称なものに止まっている。協議全体を性格付けるとするのならば、やはり、米国の要求とそれに抵抗する日本の間の「交渉」との見方が適切であろう。

また、日米構造問題協議はスーパー 301 条の枠外で扱われたが、米国議会のみならず米国政府内においても SII はスーパー 301 条の代替と考えられていたことが内部文書から明らかになった。両プロセスの日程の符合や、米国議会・政府関係者の発言から、SII とスーパー 301 条が実質的には密接に関連していたことは明白である。

経済関係が深まるにつれて、国内向けの政策や制度についての要望が外国から出てきたのは、相互依存論の指摘する通りであった<sup>(64)</sup>。しかし、それが実質的な国際「交渉」の議題としてとりあげられたのは、危機的とも言える貿易摩擦の状況を待っての事であった。以後、構造協議のフォローアップや日米包括協議においても国内の制度や政策が議題に上っていることを考えると、日米構造問題協議、とりわけその中間報告の取扱いは、国内制度を国際交渉の議題すべきでないというある種の共通理解が、日米摩擦の激化によって突き破られた、ひとつの分岐点と見ることができるだろう。

---

(1) 以下、日米両政府の内部資料のうち、George Bush Presidential Library と記載のあるものは、テキサス州カレッジステーションのブッシュ大統領図書館が所蔵する資料のうち 1999-0581-F(SII) と 1999-0582-F(U.S.-Japan Trade) に由来するものである。一方、National Security Archive に由来するものには、NSA と記した。これらの記載のないものは、日米の情報公開法や関係者の協力によって直接入手した資料である。

(2) 『日本経済新聞』1977年11月18日夕刊、11月19日朝刊。I. M. Destler, “U.S.-



Japanese Relations and the American Trade Initiative of 1977: Was This “Trip” Necessary?”, in William J. Barnds ed., *Japan and The United States: Challenges and Opportunities*, New York University Press, 1979.

- (3) I.M. デスラー、二露久男 「マクロ経済政策をめぐる摩擦-日米機関車論」 I.M. デスラー、佐藤英夫編『日米経済摩擦の解明』（日本経済新聞社、1982 年）。また、古城佳子『経済的相互依存と国家-国際収支不均衡是正の政治経済学-』（木鐸社、1996 年）は、国内の目的を達成するために利用されるのが普通である財政政策が国際収支不均衡是正のために用いられるようになった理由を、主に日本国内の社会的嗜好と政党の動きから説明している。
- (4) Memorandum, “Japanese Protectionism”, from Marc E. Leland to Donald T. Regan, March 18, 1981, Department of Treasury. NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.
- (5) 竹中平蔵、石井菜穂子『日米経済論争』（TBS ブリタニカ、1988 年）2 章。
- (6) Fred C. Bergsten and William R. Cline, *The United States- Japan Economic Problem*, Institute for International Economics, 1985.
- (7) *The New York Times*, April 12, 1985, Friday, Late City Final Edition.
- (8) 竹中・石井、前掲書、2 章。
- (9) “Trade Balance with Japan”, U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Data Dissemination Branch, Washington, D.C. 20233.
- (10) 国際協調のための経済構造調整研究会『報告書』1986 年 4 月 7 日。
- (11) 経済審議会構造調整特別部会『報告書』1987 年 4 月 23 日。
- (12) Cable, “U.S.-Japan Structural Dialogue: Report on the San Francisco Planning Meeting”, from George P. Shultz to United States Embassy in Japan, Department of State, NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.
- (13) “U.S.-Japan Structural Dialogue”, July 1986, Department of State, NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.
- (14) 米国政府の準備文書、議事録等。主に NSA より。
- (15) “U.S.-Japan Structural Dialogue”, July 1986, Department of State, NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.
- (16) C. V. プレストウィッツ（國弘正雄 訳）『日米逆転-成功と衰退の軌跡』（ダイヤモンド社、1988 年）、ジェームズ ファーローズ（大前正臣 訳）『日本封じ込め-強い日本 vs. 巻き返すアメリカ』（TBS ブリタニカ、1989 年）、カレル ヴァン ウォルフレン（篠原勝 訳）『日本-権力構造の謎（上・下）』（早川書房、1990 年）。
- (17) 草野厚「アメリカ議会対日圧力 12 年の功罪」『中央公論』1989 年 4 月号。
- (18) 日程についての詳細は、道垣内正人「日米構造問題協議の法的位置づけ」『商事法務』No. 1258、25 - 31 頁（1991 年）を参照。

- (19) 89年の4月30日が日曜日だったため、貿易障壁年次報告は、28日に提出された。さらに、その30日後の5月28日も日曜日だったため、第1回の優先交渉国特定は5月26日に行われた。
- (20) George Bush, “Statement by President Bush on United States Action Against Foreign Trade Barriers,” May 26, 1989.
- (21) 下院議員72人の連名による書簡がヒルズ代表宛に送付された。『朝日新聞』1989年5月20日夕刊。また、ポーカス上院議員も13名の連名で、大統領宛に同様の書簡を送付している。これに加えて、個人で送付した議員もいた。Letter, from Max Baucus to George Bush, May, 19, 1989, TA003[037033], Letter, from Carl Levin to George Bush, May, 23, 1989, TA[039063], Letter, from Rudy Boschwitz to George Bush, May, 19, 1989, TA[039304], George Bush Presidential Library.
- (22) Statement, John C. Danforth, “Statement by Senator John C. Danforth”, April 27, 1990, Super 301 Decision, [OA/ID 03890], Bush Presidential Records, Office of Legislative Affairs, George Bush Presidential Library.
- (23) ジョセフ H. プライス（松下満雄 監修、師俊紀 訳）「スーパー 301 条と日米構造協議— USTR の二元的な対日貿易交渉」『国際商事法務』vol.18, No.5（1990年）、453—61頁、ステイブ ドライデン（塩飽二郎、石井勇人 訳）『通商戦士（上・下）』（共同通信社、1996年）、17章。
- (24) Office of United States Trade Representative, *1989 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.
- (25) 90年の特定の際も、議員らは行政府に同様の警告をしている。『日本経済新聞』1990年4月26日朝刊。
- (26) Memorandum, to Robert A. Mosbacher Jr., April 24, 1989, Department of Commerce, Under Secretary for International Trade, NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.および『朝日新聞』1989年4月30日朝刊。  
また、日本側の産業団体が直接米国政府に陳情を行った例もある。日本電子機械工業会は半導体についてスーパー 301 条の適用を避けるようモスバッカー商務長官に要請していた。Memorandum, to Robert A. Mosbacher Jr., March 23, 1989, Department of Commerce, Under Secretary for International Trade, NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.
- (27) “U.S.-Japan Bilateral Initiative on Structural Impediments to Balance of Payments Adjustment”, TPRG: Super 301 and Special 301, [OA/ID CF00506], George Bush Presidential Library.
- (28) *The New York Times*, May 16, 1989, Tuesday, Late City Final Edition.
- (29) “U.S.-Japan Bilateral Initiative on Structural Impediments to Balance of Payments Adjustment”, TPRG: Super 301 and Special 301, [OA/ID CF00506], George Bush

Presidential Library.

- (30) たとえば、日本の輸入は 81 - 88 年で 30 % しか伸びていないが、燃料輸入を除くと 110 %、工業品では 164 % 伸びていることなどを指摘し、日本を優先交渉国として特定することは、日本がしてきた対応を無視するものだとする意見もあった。“Japan Facts”, TPRG: Super 301 Japan[OA/ID CF00505], George Bush Presidential Library.
- (31) “U.S.-Japan Bilateral Initiative on Structural Impediments to Balance of Payments Adjustment”, TPRG: Super 301 and Special 301, [OA/ID CF00506], George Bush Presidential Library.
- (32) Memorandum, Harvey Lapan to Michael Boskin, “SUPER 301 Process”, May 25, 1989, Trade and Super 301, [OA/ID 08075], George Bush Presidential Library. このような日本に対する差別的な取扱いは、89 年のスーパー 301 条特定に限られない。84 年から 93 年にかけての USTR による通商政策を分析した Marcus Noland, “Chasing Phantoms: The Political Economy of USTR”, *International Organization*, 51, 3, pp.365-387, 1997 は、日本が、他の要因から予測されるよりも、とりわけ多く標的にされていると指摘している。
- (33) シドニー リン ウィリアムズ (阿川尚之 訳) 「鏡の中の日米構造協議」『週刊ダイヤモンド』、1992 年 7 月 4 日、93 頁。
- (34) Memorandum, Harvey Lapan to Michael Boskin, “SUPER 301 Process”, May 25, 1989, Trade and Super 301, [OA/ID 08075], George Bush Presidential Library. たとえば、TPRG のある会合では、最終的に選択された人工衛星やスーパーコンピュータと同時に半導体やトロンなども検討されており、これら 4 つについて「際だって適したケースは無い」という意見もあった。Memorandum, from Harvey Lapin to John Taylor, May 3, 1989, TPRG: Super 301 Japan[OA/ID CF00505], George Bush Presidential Library.
- (35) “U.S.-Japan Bilateral Initiative on Structural Impediments to Balance of Payments Adjustment”, TPRG: Super 301 and Special 301, [OA/ID CF00506], George Bush Presidential Library.
- (36) 米国政府は政府調達と規格の問題にスーパー 301 条の対象を絞った。米政府元高官へのインタビュー。また、日本側もそのように認識していた。畠山襄『通商交渉—国益を巡るドラマ』(日本経済新聞社、1996 年) 32 頁。
- (37) Thomas O. Bayard, and Kimberly Ann Elliott, *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Washington, DC: Institute for International Economics, 1994, p.141.
- (38) スーパーコンピュータの調達問題は日米首脳会談でも言及された。政策研究大学院大学 C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト『海部俊樹オーラル・ヒストリー』(政策研究大学院大学、2005 年) 下巻 189 頁。また、人工衛星の分野では当初日本側関係者の反発が激しく、合意の詳細の決定も 6 月までずれ込んでいる。

しかし、この人工衛星に関しても、大筋での合意は4月1日に達せられており、木材、スーパーコンピュータ同様、第2回の優先交渉国特定の前に実質的な決着を見ている。これらの問題に関しては、交渉の場でも互いにそれほど対決的な態度になることなく、いずれも実質的な話し合いは最後まで局長・課長を議長とした実務者のレベルで片づけられている。戴中三十二『対米経済交渉』（サイマル出版会、1991年）122 - 143頁。

- (39) Briefing Book, U.S.-Japan Talks on Structural Impediments Initiative, New York City, June 28-29, 1989, SII Preliminary Meeting, New York, 6/28-29/89, [OA/ID CF00502], (1 of 3), George Bush Presidential Library.
- (40) “Joint Statement by President Bush and Prime Minister Uno on Economic Issues”, July 14, 1989（「経済問題に関する宇野総理とブッシュ大統領の共同発表」、1989年7月14日）。
- (41) NHK記者とのインタビューでのダラーラ財務次官補の発言。NHK取材班『日米の衝突』（日本放送出版協会、1990年）65 - 71頁。
- (42) NHK記者とのインタビューでのグリーンウッド一等書記官の発言。NHK取材班前掲書、94頁。
- (43) 『朝日新聞』1989年6月22日朝刊。
- (44) Statement of Hon. David C. Mulford, Under Secretary for International Affairs, U.S. Department of the Treasury, *United States-Japan Structural Impediments Initiative (SII)*, Hearing before the Subcommittee on International Trade of the Senate Committee on Finance, 101st Congress, 1st session, July 20, 1989, (Part 1 of 3).
- (45) 1990年の3月31日は土曜だったため報告は30日に行われ、さらにその30日後の4月29日がまたしても週末にかかるため27日の金曜日に特定が行われた。
- (46) “Joint Statement by President Bush and Prime Minister Uno on Economic Issues”, July 14, 1989.（「経済問題に関する宇野総理とブッシュ大統領の共同発表」、1989年7月14日）。また、畠山前掲書（17 - 22頁）は、このような「弱い」表現は日本政府が意図的に求めたものであることを示唆している。
- (47) 『朝日新聞』1989年7月19日朝刊。
- (48) *United States-Japan Structural Impediments Initiative (SII)*, Hearing before the Subcommittee on International Trade of the Senate Committee on Finance, 101st Congress, 1st session, July 20, 1989, (Part 1 of 3).
- (49) Statement of Senator Max Baucus, “The Launching of the Structural Impediments Initiative”, Working Group on Structural Impediments Initiative(SII), [OA/ID 03684], George Bush Presidential Library. この発言は、日本でも大々的に報道された。『朝日新聞』1989年8月31日夕刊、『日本経済新聞』1989年8月31日夕刊。
- (50) *United States-Japan Structural Impediments Initiative (SII)*, Hearing before the

Subcommittee on International Trade of the Senate Committee on Finance, 101st Congress, 1st session, November 6 and 7, 1989, (Part 2 of 3).

- (51) 『朝日新聞』1989年7月9日朝刊。
- (52) 『朝日新聞』1989年9月2日夕刊。
- (53) 『朝日新聞』1989年10月14日朝刊。
- (54) また、協議において最終報告後3年間のフォローアップが米国側から提案されたが、これも米国通商法の定めにより、USTRが最短で93年までスーパー301条で特定した優先慣行の経過をモニターして報告する義務を負っていることと符合する。道垣内、前掲書。
- (55) バイ・アメリカン法やVRAに関しては、米国企業が保護されることによって競争力が付きにくいこと、ショートサプライ条項については、米国からの輸入に依存することを危険にするものだとの主張がなされた。1973年には実際に大豆の禁輸が発動されており、これが引き合いに出された。
- (56) 島山、前掲書、33 - 34頁。
- (57) グレン S. フクシマ (渡辺敏 訳) 『日米経済摩擦の政治学』(朝日新聞社、1992年) 206 - 207頁。
- (58) Naka, Norio, *Predicting Outcomes in United States-Japan Trade Negotiations: The Political Process of the Structural Initiative*, Quorum Books 1996, pp.203-4.
- (59) 藪中、前掲書(150頁)は、SIIで双方向性を要求した理由について、「アメリカが本気になって(アメリカ自身の)こうした構造問題に取り組んでもらわなくては困るという強い思いもあった」としている。しかし、「・・・という強い思いもあった」(傍点引用者)という部分からは、貿易の不均衡という問題を解決することが一義的な目的では無かったという意識が窺える。
- (60) 論理的には、日本が交渉に応じた動機である「脅し」の背景である米議会の問題が小さくなるのだから、米国が譲歩すればするほど、日本の譲歩の動機は小さくなるとさえ考えられる。
- (61) 『外交フォーラム』1990年5月号 p.28。
- (62) "U.S.-Japan Structural Dialogue", July 1986, Department of State, NSA, Japan and the U.S., 1977-1992.
- (63) たとえば、藪中、前掲書、およびNaka、前掲書。
- (64) 山影進「序論」 「相互依存心かの中の国際摩擦と国際秩序——概観と分析視角——」山影進編『相互依存時代の国際摩擦』(東京大学出版会、1988年)、山本吉宣『国際相互依存』(東京大学出版会、1989年)第2章。

本稿は、科学研究費補助金(14 - 07550)の成果の一部である。