

論文の内容の要旨

論文題目 変化した通商交渉とその力学

— 複数分野交渉としての日米構造協議の分析

氏名 鈴木一敏

本稿はまず、1980年代を境に日本が直面する通商交渉の構造、特に外国からの圧力にさらされる国内集団の立場が変化してきたことを指摘する。その変化とはすなわち、通商摩擦において係争品目とは無関係の産業分野に対する制裁の脅しが頻繁に用いられるようになったことによって、国内集団が自らとは無関係の問題で制裁の脅しにさらされる事例が増加したことである。このような制裁の脅しは、相手国内の政治過程を経由して、間接的に係争分野の結果に影響を及ぼそうとする。その点で、利害関係が基本的に個別の業界、場合によっては個別の企業の内部で完結していた個別分野交渉とは大きく異なる。産業分野が異なれば、業界団体も、所轄する省庁・部局も、産業の利益を代弁する政治家も異なることが想定されるため、制裁対象が係争品目と無関係の産業分野であることは、国内決定過程を複雑化させ、場合によっては国家間交渉の結果にも影響すると考えられるからである。

本研究は、このようないわば間接的な圧力を用いた通商交渉を分析するための枠組みを提示し、典型例として日米構造問題協議(Structural Impediments Initiative, SII)をとりあげて、その結果を説明する。

導入部ではまず、WTOの紛争解決手続き、および米国通商法301条のデータを用いて、

係争分野と無関係の産業分野に対する制裁、いわゆる「たすきがけ制裁」が増加してきたことを示す。そしてその背景として、二つの点を指摘する。第一点は、主要国の通商政策の焦点が、自国市場への他国製品の流入抑制から、海外市場の開放へと変化したことである。米国通商法 301 条のデータからは、係争分野に直接制裁する場合と、無関係の分野に制裁する場合は明確に使い分けられており、特に後者は専ら海外市場開放目的で利用されていることが分かる。これは、保護を必要とするような外国の国内産業はそもそも輸出を行なっていることが少なく、関税譲許の停止や輸入制限などの制裁が有効でないため、無関係の産業分野に対する制裁の必要性が生じたことが一因である。

第二点目は、国家間の貿易自由化や相互依存化の進行である。貿易自由化や相互依存化は、通常、貿易に関わる産業分野から進行しやすい。このため、これらのプロセスが進行するに従って、輸出や海外業務を行っていない国内向けの産業分野や、従来は国内問題と考えられてきた制度などが、交渉テーブル上に多く残りがちとなる。これらの問題も、関税譲許の停止や輸入制限などの手段によって、相手国内の関連する利益集団に制裁を加えにくい傾向がある。このため、無関係の輸出産業に対して制裁の脅しを利用せざるを得ない事例が増加しているのである。

本研究は、このように、異なる産業分野に対する制裁を背景とした交渉の増加とその特徴を示した上で、輸出産業に対する圧力がそれとは無関係の分野での譲歩を引き出す過程をモデル化する。そして、そうした交渉の典型例として日米構造協議(以下 SII と表記)を取り上げる。SII は、米国が海外市場開放を目指す流れの中で生み出されたものであり、また、日米間での貿易自由化および相互依存化の進行を象徴する交渉だからである。SII において米国は、①貯蓄・投資、②土地政策、③流通、④排他的取引慣行、⑤系列、⑥価格メカニズムなど、従来は国内問題とされていた 6 分野の構造問題について、日本に改革を要求した。これらの中には、大店法や市街化区域内農地の宅地並み課税といった問題も含まれた。中小店主や都市部の農地所有者など、米国が輸入制限措置によって制裁することができない集団も国際交渉に巻き込まれたのである。

これら 6 分野の交渉は、短期間のうちに並行して行われたが、日本の譲歩幅は分野ごとに大きく異なった。この結果を説明する先行研究(Leonard Schoppa, *Bargaining with Japan*, Norio Naka, *Predicting Outcomes in United States-Japan Trade Negotiations*, 他)は、以下の二点において見解がほぼ一致している。一つは、日本の譲歩幅に関する所見であり、具体的には貯蓄・投資分野、流通分野で譲歩レベルが高く、排他的取引慣行分野でそれに比べて低く、系列分野で最も低いとされる。もう一点は、SII がスーパー 301 条を背景とした米国の脅しの元に行われた交渉であるという点である。これらの研究は、その上で、分野ごとの譲歩幅の違いを、様々な要因(日本国内の決定プロセスへの参加者の拡大の余地、代案特定戦略の成功、外圧の強さ、日米の省庁や政治家の連合関係、事務レベルの問題認識の違いなど)を分野ごとに比較することで説明している。

しかし、これらの先行研究は、特定の分野で譲歩が少なかった理由を説明できないとい

う点で不十分である。脅しの内容であるスーパー301条や反ダンピング手続きなどは市場アクセスを制限するものであるから、標的となり得たのは大規模な対米輸出・投資を行っている日本企業である。先行研究の言うように信憑性のある脅しが行われたのならば、こうした企業は、先行研究の指摘する「国内の政治的状況」や「問題認識のギャップ」といった要因に関係なく、率先して譲歩するのが合理的である。逆にこうした企業と関係の薄い分野では直接の制裁が行われにくいため、脅しに反応しにくいはずである。しかし、実際には、これらの企業が改革を要求された分野(主に排他的取引慣行、系列)では日本の譲歩が少なく、これらの企業との関係が薄い貯蓄・投資、流通などの分野において大幅な譲歩が決定されるといふ、逆の結果が出ている。

本研究は、この説明力不足が、先行研究に共通するリサーチデザインから生じていると論じる。先行研究は、様々な要因を分野ごとに比較するリサーチデザインを用いている。しかし、各分野の内部状況の比較によって結果を説明するためには、各分野の結果が独立である必要がある。例えば、分野Aの交渉が分野Bでの進展によって影響される場合には、分野Aの結果は分野Aの状況だけでは説明できない。

そこで本稿では、このような分野間の結果の連繋を考慮した二国間交渉のモデルを、交渉理論の争点リンケージの議論に基づいて作成し、これを用いてSIIの結果を説明する。このモデルは、二つの部分から成り立っている。一つは、ほとんどの政府に共通する特徴である権限の分業・階層構造に着目しており、交渉で同時に取扱われる争点の産業分野が異なる場合には、より管轄が広く権限が強い高次のアクターが決定に加わる必要があることを示す。もう一つは、エッジワースボックスに似た空間モデルによって、複数分野における交渉の進み方(暫定合意案の内容の推移)を示すものである。この二つの部分を組み合わせることによって、政府内の取扱いレベル(例: 官僚レベル、首脳レベル)を独立変数として、合意案の内容を、交渉期間中の変化も含めて動的に予測するモデルとなっている。

モデルの独立変数は、一次・二次資料やインタビューに基づいた日米両国のSIIに関する政策過程の分析により特定した。その結果、当初は日米ともに次官(審議官)以下のレベルで主な決定が行われていたこと、日米ともに次官以下のレベルでは省庁間の利害対立や権限の制限から争点の絞り込みや管轄を超えた譲歩内容の調整が行えなかったこと、米国側は90年2月末、日本側は90年3月下旬以降、元首を含む政府首脳レベルによって重要問題が取り扱われたことが分かった。この結果と、両国の首脳レベルの選好から、日本側の譲歩内容は、90年3月下旬より前には制裁の標的となる企業の関連する排他的取引慣行と系列分野に集中するが、それ以降は、貯蓄投資と流通分野によって代替される、というモデルの予測を示した。

モデルの従属変数は、各時期の日本の譲歩内容である。本研究では、新たに公開された日米両政府の準備文書、議事録等の一次資料を用い、客観的な基準(問題の存在認定の有無、数値目標設定の有無、期限の記載の有無、法改正などの明確な内容の明示の有無)にしたがって日本側の譲歩内容を数値化して、時期ごと分野ごとの日本側の譲歩内容を集計した。

その結果、① 最終的な譲歩幅は、貯蓄・投資と流通分野で多く、排他的取引慣行で少なく、系列で最少であること、② 最終的な譲歩内容のほとんどがスーパー301条の影響が強い期間に決定されていること、③ 次官以下のレベルで扱われていた期間には、日本の譲歩は、制裁の標的になりうる企業が深く関わる分野(排他的取引慣行、系列)に集中し、それ以外での譲歩はほとんど無かったこと、④ 首脳レベルによる決定が行われた時期にはこの傾向が逆転し、貯蓄・投資と流通分野で大幅な譲歩があった一方、排他的取引慣行と系列分野での実質的な譲歩は見られなくなったことが分かった。①②は、先行研究で指摘されていた傾向と同様であるが、③と④は本研究によって新たに発見された明確な傾向である。

先行研究によって提示されているいずれの仮説も、これらの4つの傾向を同時に説明できない。一方、本研究のモデルの予測は、これらの4つの傾向全てと合致しており、また、決定過程の叙事的分析に照らしても妥当であり、その有効性が示された。

このモデルは通商摩擦を念頭にして作成されたが、分野を跨いだ譲歩の代替というメカニズムは、FTA交渉などにおいても同様に存在するため、通商摩擦の分析ばかりでなく、貿易自由化の議論にも示唆を与えるだろう。