

「戦略的管理貿易」と日本の通商政策

慶應義塾大学総合政策学部助教授 竹中 平蔵
ニッセイ基礎研究所特別研究員

1. はじめに

戦後世界の貿易システムは、自由・無差別を原則とする GATT（関税貿易一般協定）によって支えられてきた。言うまでもなく GATT 体制を主導してきたのは、覇権国アメリカであり、一方日本は、同体制の下で最も大きな恩恵を受けた国の一つであった。世界経済の発展も、また日本経済の驚異的な復興・成長も、こうした安定的な自由貿易体制の存在なくしてはありえなかったことである。

しかしながら、覇権国としてのアメリカの地位が揺らぐとともに、世界貿易における GATT の主導力は驕りを見せるようになった。これは、一つには、経済の発展とともにこれまでの GATT 規定では想定されていなかったような様々なグレー・ゾーンが拡大してきたことによる。しかし同時に、そもそも GATT のような多角的機関では、それをリードする覇権国の存在が不可欠であるという点も無視できない。いずれにせよ、保護貿易措置の拡大、地域経済ブロックへの傾斜等々、80 年

代を通し自由無差別な貿易体制を揺るがすような、いくつかの動きが顕著となってきたのである。

こうしたなかでクリントン政権は、日本に対し数量目標を明示した、管理貿易的色彩の強い要求を行なっている。世界の GNP の 4 割を占める日本とアメリカ二国間で管理貿易が強化されれば、それはとりもなおさず世界の自由貿易体制が大幅に後退することを意味する。したがって、包括経済協議等を通して交わされる日米間の交渉は、日米二国間の問題にとどまらず、21 世紀に向けた世界の貿易システムを規定することとなるだろう。アメリカの管理貿易要求に対し、日本がどのような対応を採るか、世界から大きな注目を集めているのである。

本論では、アメリカの管理貿易要求の背景と、日本の採るべき対応策について議論する。具体的に、クリントン政権の通商政策は、CEA 委員長に抜擢されたローラ・タイソン（全カリフォルニア大学バークレー校教授）の戦略的管理貿易論を応用したものと考えられる。そこで先ず、タイソンの著書「誰が誰を叩いているのか」を中心にそ

〔竹中 平蔵氏の略歴〕

昭和 26 年生まれ。昭和 48 年一橋大学経済学部卒業後、日本開発銀行入行。以降、日本開発銀行設備投資研究所、ハーヴァード大学、ペンシルバニア大学客員研究員、大蔵省財政金融研究所主任研究官、大阪大学経済学部助教授、ハーヴァード大学客員准教授、国際経済研究所（IIE）客員フェロー（牛場フェロー）等を経て、現在、慶應義塾大学総合政策学部助教授、ニッセイ基礎研究所特別研究員。

著書に「研究開発と設備投資の経済学」（東洋経済、サントリー学芸賞）、「対外不均衡のマクロ分析」（東洋経済、エコノミスト賞）ほか、論文多数。

の基本的考え方をレビューし、その上で日本としての反論のポイント、および具体的な日本の政策対応について考えることにする。結論として、自由貿易を維持するため、コメの自由化を含む日本の「行動主義」(activism)の必要性を明らかにしたい。

2. クリントン政権におけるローラ・タイソン

日本におけるクリントン政権の評判は、決して芳しいものではない。アメリカ国内の世論調査を見ても、就任後百日(いわゆるハネムーン)を経た時点での大統領支持率は、最も低い値を示している。またその後も、支持率は低迷を続けており、今年六月には不支持が支持を上回るといった状況が出現した。こうしたクリントン氏の不人気の基本的な原因は、増税という、民主主義社会にあって最も不人気の政策を採ろうとしていることにあるが、同時に政策の方針が一貫しないこと、政策の立案・執行が遅れがちであること等も、深く関連している。ボスニア問題では発言が一転二転し、また各国大使の指名等、主要ポストの人事も大幅な遅れを見せている。

こうした点は、クリントン大統領の政治スタイルと密接な関わりを持っていよう。クリントン氏は三十歳代前半でアーカンソーという小さな州の知事に就任し、以降全ての政策について自らが決断し、また率先して実行してきたと言われている。アーカンソー州知事としての政治手法をホワイトハウスで実行しようとするれば、政策決定の遅れが生じるのではないかと、古くからの民主党アドバイザー達は懸念を表明していた。こうした予想どおり、大統領に就任以降も、彼個人の意向が政策や人事に色濃く反映されており、それが人事面の遅れ等混乱を招いていると言われている。

しかし、こうしたクリントン・スタイルは、時として強力な政策方針の転換や、人事上の大抜擢を可能にする。実はその典型的な例として、アメ

リカの通商政策、とりわけ対日通商政策の変更が挙げられ、同時に新しい通商政策の提唱者であるローラ・タイソン(CEA委員長)の大抜擢を挙げることができるのである。

ところで、CEA(大統領経済諮問委員会)は、大統領に対してマクロ経済政策を中心とした包括的な経済政策のアドバイスを行なう機関であり、アメリカの通商政策や産業政策を直接担う機関ではない。またその委員長の役割や権限も、歴代の政権ごとに大幅に異なっており、その影響力は、大統領と委員長の個人的な関係に依存するところが大きいと言われている。従って、タイソンがアメリカの通商政策決定にどのような影響力を及ぼすか、その人事だけから判断することはできない性格のものである。

しかし、クリントン氏がタイソンをCEA委員長に起用したという事実そのものは、重要な意味を持っている。歴代のCEA委員長の顔ぶれを見ると、アメリカの経済学界のメイン・ストリームに位置した大物が名を連ねており、その意味でタイソンの登用は極めて異例の人事と言える。加えて今回、CEAメンバーのナンバー2及びナンバー3に位置することとなったのは、A. ブラインダー(プリンストン大学教授)及びJ. スティグリッツ(スタンフォード大学教授)である。彼らは、メイン・ストリームのエコノミストとして広く知られているとともに、タイソンにとってはMITの先輩エコノミストでもある。このようにタイソンのCEA委員長起用は、クリントン・スタイルの政治決定がもたらした人事上の大抜擢だったのである。

選挙キャンペーンの期間中、クリントン氏はタイソンと議論する機会を持ち、その戦略的な管理貿易論に深い興味を示したと言われている。政権発足後、当初の国家経済会議(NEC)は、より穏健で自由貿易的色彩の強い通商政策を指向していたが、クリントン大統領自身の意向で大幅な方針変更がなされた。その結果、タイソンの管理貿

易論が、アメリカの通商政策としてほぼ全面的に採用される形となったのである。

3. タイソンの「戦略的管理貿易論」

タイソンは今年一月ホワイトハウス入りする直前に、アメリカの通商政策を戦略的に再編する必要性を説いた書物「誰が誰を叩いているのか」を刊行している。同書は、半導体、スーパーコンピュータ、航空機等、主要なハイテク産業を取り上げ、アメリカ企業と諸外国の企業——いうまでもなくその中心は日本のハイテク産業である——がどのような競争を繰り広げてきたか、またその中で政府が行なう通商政策や産業政策がいかなる役割を果たしてきたか、丹念なケーススタディーを行なったものである。結論としてタイソンは、MITのP. クルグマンの言葉を引用する形で、今やアメリカは「慎重な行動主義者」になることが必要であると説く。すなわち、自由貿易はあくまで必要であり、従ってその原則を修正するに当たっては「慎重」でなければならない、しかし同時に、現状から一歩踏み出す「行動主義」が求められている——と述べるのである。

ケーススタディーを通して導かれたタイソンの結論は、次の点に要約される。

1. ハイテク産業には、従来一般に考えられていた以上に、規模の経済性が存在する。
2. 同様に、ハイテク産業については技術の外部経済効果が大きい。
3. こうした点から、いずれの国でもハイテク産業助成の何らかの政策措置がとられている。
4. 本来なら GATT 等の多角的な機関で、助成措置に関する適切なルール作りが行なわれるべきであるが、今日の GATT にこうした役割を期待することは困難である。
5. このため、アメリカ自身の通商・産業政策を、戦略的に再考する必要がある。

このうち第一の規模の経済性については、スー

パーコンピュータや航空機等、巨額の研究開発投資が必要な分野において、規模の拡大により平均費用低下がみられることは、理論的にも経験的にも明らかであろう。加えてハイテク産業では、いわゆるコンピュータソフトの面で、先にマーケットを支配した企業が、圧倒的な競争力を持つことが知られている。こうした傾向は、ファースト・ムーバー・アドバンティッジとも呼ばれ、その結果、研究開発に対する政府補助や、輸出金融における政府助成が重要視されるに至っている。また航空機産業のように多数の部品を必要とする場合には、通常の規模の経済性の他に、「範囲の経済性」も強く作用することが指摘される。

第二の、技術の外部経済効果（externality）について、タイソンはいくつかの実例を挙げながら、こうした作用は一般に考えられている以上に強いものであることを指摘する。この点はむしろ、1980年代を通して見直しが進んだ、経済成長論の動向とも関連している。すなわち、特定の企業や産業において生じた技術開発が、結果的に経済全体の厚生を高める可能性が強い。アメリカの場合、そもそもハイテク産業自体が巨大な軍事支出の結果もたらされたものであり、政府の政策の在り方が民間経済に強い外部性をもたらしたといえることができる。さらにタイソンは、ハイテク産業が一国の安全保障に及ぼす影響を重視するが、これも同産業及びその技術がもたらす一つの外部経済効果と考えることができるだろう。

第三に、各国がハイテク産業に対し何らかの助成措置を採っているという点に関し、タイソンはとりわけ日本の政府・企業間関係と、ヨーロッパの航空機産業助成を問題にしている。明らかなように、規模の経済性が強力に作用していることを前提とすれば、日本が高度成長期を通して行なってきた「幼稚産業保護」のための産業政策は、アメリカにとって極めて挑戦的な政策と映るだろう。タイソンは、スーパーコンピュータに関し、日本が初めてこれを製造した年（1983）までアメリカ

からの輸入を行なわなかったことに着目し、日本が依然として高度成長時代の産業政策を継続していると指摘している。さらに、NTTを中心とする官民一体の製品開発（通信機器）や、ある部門における超過利益を戦略的輸出部門に投入するといった総合家電メーカーの戦略が、結果的にアメリカに対し掠奪的な輸出攻勢をもたらした、との認識を示している。

第四のGATTの役割について、タイソンは必ずしも詳細な分析を試みているわけではないが、アメリカのリーダーシップの低下と各国の国益優先の姿勢を厳しく非難している。規模の経済性や技術の外部経済効果の大きいハイテク産業に比べれば、農業はあくまで従来型の産業であり、貿易交渉はさほど困難ではないはずだ、と指摘する。その農業分野においてすら、もはやGATTは機能しておらず、このため同機関に大きな期待を寄せることはできない、とタイソンは結論するのである。

以上の点を踏まえ、最後にタイソンは、アメリカが通商政策及び産業政策を戦略的に再構築する必要があると説く。一般の認識とは異なり、タイソン自身、数量目標を明示的に設定した管理貿易を全面的に採用するよう主張しているわけではない。ただ、「誰が誰を叩いているのか」という問い掛けに対する回答は極めてシンプルなものであり、「みんながみんなを叩いている」という点に集約される。すなわち、ハイテク産業の分野では各国がすでに大幅な政策介入を行い貿易を管理している以上、アメリカも介入によってより良い管理を行なうべきである、と考えるのである。その際、アメリカの一つの選択肢として、日米半導体協定を手本としたような、結果を重視した通商政策が挙げられている。

タイソンが指摘した以上五つの点については、アメリカのメイン・ストリームのエコノミスト達も、しだいに理解を示すようになった。今では、穏健な政策論者の間でも、日本に対し何らかの貿

易の管理が必要である、という見方が広がっている。F. バーグステンが指摘するように、「もはや自由貿易が管理貿易かという二分法は当てはまらない」という状況が出現しているのである。

4. 「誰が誰を叩いているのか」の問題点

以上のようなタイソンの戦略的管理貿易論は、どのように評価されるべきものなのだろうか。具体的に、その著書「誰が誰を叩いているのか」を取り上げ、問題点を検討しよう。先ず指摘されるのは、全体として同書の分析が、ほとんどアメリカの政府担当者及びアメリカ企業からの情報に基づいてなされていることである。ケーススタディーである以上、一つ一つのファクトの積み重ねが重要な意味を持っており、日米政府がどのような交渉を行なったか、また日米企業がどのような行動をとったか、重要なポイントとなる。しかしながらタイソンの分析では、日本の情報として、わずかに日本経済新聞の記事が引用されているのみで、その他の情報源は全てアメリカに頼っている。同じ事実を日本側の情報に基づいて見た場合、全く異なった解釈が生まれることも可能であり、この点で日本側当事者の系統的な反論が待たれる。

第二の点は、タイソンの指摘する「規模の経済性」に関するものである。たしかに、主要なハイテク産業が規模の経済性を有している点は、直観的に理解されよう。しかしながら、どの産業がどの程度の規模の経済性を有するか、客観的な根拠は何ら示されていない。そもそも、1980年代半ば以降の経済学では、規模の経済性を前提とした場合の新しい成長理論や最適な経済政策の在り方などが、最先端の分野として注目を集めてきた。しかしながら興味深いことに、現実に規模の経済性がどの程度存在するか、有力な実証研究の蓄積が進んだとは言い難い。タイソンの理論も、あくまで規模の経済性を「前提」としたものであり、その前提が現実的か否かの詳しい検討は行なわれ

ていないのである。

第三に、アメリカは日本を中心とする政府の市場への介入を問題視しているが、介入の是非は経済の発展段階及び産業の発展段階との関連で総合的に理解されるべきであろう。しばしば批判される日本の幼稚産業保護についても、アメリカ自身が、20世紀初頭にはヨーロッパ諸国に追い付くため同様の政策を採用した点を指摘しなければならない。またすでに述べたように、アメリカのハイテク産業自体、軍事を中心とした政府介入の産物である。さらに、もしも規模の経済性を認めるのであれば、強力な政府助成なくして後進のヨーロッパや日本がアメリカのハイテク産業に対抗することはありえなかつただろう。一例として、政府助成に支えられたエアバスが成長し、ボーイング等のアメリカ企業と競争することにより、航空機価格が低下し、ここから航空運賃も大幅に値下げされた。競争がもたらした世界経済へのダイナミックな効果も、十分に考慮されねばならない。

第四に、タイソンが結論とする「慎重な行動主義」の問題点を指摘しておかなければならない。すなわち、具体的な政策においてどの程度「慎重」であり、どの程度の「行動主義」を取るのか、その基準は何ら明らかではない、という点である。こうした主張は、自ら利害を有する産業に有利なように利用され、政治的に大きなバイアスのかかる可能性がある。例えば、今年一月に発表されたアメリカ財界人グループによるアクトン・レポート（貿易政策・交渉に関する諮問委員会報告）では、本来ハイテク産業に應用されるべき戦略的管理貿易の手法を、全ての産業について当てはめるよう主張されている。こうした政治的圧力は、今後益々強まるものと懸念される。

5. 日本の採るべき対応策

今年4月の宮沢・クリントン会談で、数量目標を明示した管理貿易要求が出されて以来、アメリ

カの戦略的管理貿易に対し日本がどのような対応を採るべきか、大きな論議を呼んできた。日本国内に限らず、ヨーロッパ及びアジアの諸国も、日本の対応策に注目していると言ってよい。ヨーロッパは航空機産業の分野で日本と同様の対米摩擦を抱えているし、アジア NIES は、いわゆる「アジア型開発モデル」と呼ばれるような、日本と同様の経済社会システムを持つと見做されているからである。

具体的に、アメリカの管理貿易要求に対抗し、日本が採るべき対策としては次の4点が考えられる。基本的に、日本は自由貿易により最も大きな恩恵を受けているという点を認識し、戦略的に自由貿易を推進するというものである。第1に、GATTを活性化し、そこにおける日本の役割を強調すべく、コメの自由化を進めることである。第2に、日本の市場閉鎖性を総点検し、黒字削減の具体的なビジョンを内外に示すため、新しい「前川レポート」（構造調整の青写真）を作成することだ。前川レポートは、1986年に策定されたが、その後のスキャンダルのため政治的リーダーシップが発揮されず、十分な効果をあげることができなかった。その後、旧ソ連の崩壊等世界情勢も大きく変化しており、今日の状況にふさわしい新・前川レポートが必要とされている。対応策の第3として求められるのは、ハイテク産業に関する国内競争政策及び通商政策のルール作りを他国間で協議すべく、日本自らがGATTの場で具体的な提案を行なうことである。これまで日本は、こうした建設的な提案を十分に行なうことができず、常に受け身の対応を余儀なくされてきた。しかし、アメリカの一方主義（ユニラテリズム）に対抗するためには、その最大の貿易パートナーである日本が、他国間ルール策定のためにより積極的な役割を担うことが必要である。

しかしながら、以上のような対応策を実現するには、強力な政治的リーダーシップが不可欠であり、従来のような縦割りの官僚行政では、明らか

に限界がある。残念ながら今回の一連の政治的混乱により、日本が建設的な行動主義を採ることはきわめて困難な情勢となった。日米包括経済協議の枠組み作りの段階で、アメリカは数値目標の設定を掲げ、日本がこれに対し「NO」の姿勢をとっていたものの、結局のところ日本が実質的に妥協する方向が模索されている。日米の衝突を回避するという政治的配慮から、日本は「構造・分野別問題に限って義務的な達成目標とはしない『参考指標』の導入を容認する考え方を伝えた」（7月3日付け日本経済新聞夕刊）。このことは、参考指標とはいえ、結果的に日米が本格的な管理貿易に向かって大きく一歩踏み出した可能性を示唆している。

世界の管理貿易化傾向は、これを求めるアメリカの問題もさることながら、世界第2の経済大国として十分な責任を果たさず安易な対米妥協を繰り返してきた日本にも、大きな責任があることを自覚しなければならない。