

ジャパン・スポットライト 2019年 5/6 月号掲載 (2019年 5月 10日発行) (通巻 225号)

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/225/>

エドワード・アルデン氏 (外交問題評議会 シニア・フェロー)

コラム名 : Cover Story 3

(日本語仮訳版)

世界貿易システム：何故間違った方向に行ったのか、またそれを是正するにはどうしたらよいか

はじめに

米国、EU、日本及び他の 100 以上の国々が、共にウルグアイ・ラウンドの世界貿易協定を締結し、世界貿易機関 (WTO) の設立を決定してから、四半世紀以上が経過した。それは、特別に楽観主義の時代だった。ビル・クリントン大統領の USTR 代表だったミッキー・カンターは、交渉期限の 1993 年の 12 月 15 日までに、合意を米国に持ち帰るために、彼の交渉相手達と多くの眠れぬ夜に耐えて来た。彼は、新しい協定は、「アメリカ人だけでなく、世界中の労働者の生活水準を引き上げる」ことを約束した。彼は、全てのアメリカの家庭は、より安い輸入品とより迅速な世界経済の成長によって、その後の 10 年間を通じて、17,000 ドル程度の利益を売るだろうと述べた。世界にとって、アメリカとソビエトの敵対の終わり、と経済協力の新たな時代の夜明けは、「決定的な相互破壊を、決定的な相互繁栄に変える」ことを意味するものだった。彼は、第一次大戦後のアメリカが、内向きとなり、高関税で自国の経済を保護し、それが、他の国々も同じことをする原因を作り、近隣窮乏化をもたらす保護主義の悪循環に陥って行き、それが大恐慌を更に深刻なものとした時代の過去の過ちを、改めて数え上げた。今や、その代わりに、と彼は言う。世界は、「米国の歴史的関与」によって導かれた新しい成長の時代の最先端にいるのだと。

この平穏な時代は、今や遠い過去の一部のように思える。ウルグアイ・ラウンドは、1947 年のガットの設立にまで遡って、7 番目の、そして最後の締結された主要な世界貿易協定となることになった。2001 年に交渉が開始されたドーハ・ラウンドは、2015 年に静かに交渉継続を断念された。それは、米国、欧州、そしてインド、中国といった新興途上国の間の克服しがたい意見の相違の犠牲であった。2001 年の中国の WTO 加盟は輸出の増大に拍車をかけ、米国、欧州、その他地域における高収入の製造業の就業機会の喪失に貢献し、グローバルイゼーションに対するポピュリズムの反発の火に油を注ぐことに手を貸した。そして、2016 年には、貿易競争により最も深刻な影響を受けた米国諸州、オハイオ、ペンシルベニア、ミシガンの有権者たちは、折り紙つきの経済国粹主義者であるドナルド・トランプに大統領職を手渡すことになるのだ。在職最初の 2 年で、トランプ大統領は 12 の環太平洋諸国との一大貿易協定である TPP からの米国の離脱を実行し、1930 年のスムート・ホーレイ法案以来見たこともない疾風のような関税保護政策に着手した。多くの他の国が同様の対応

を行った。

国際経済秩序は、今や転換期にある。最近 2 年間の貿易紛争は激しさを増す国家主義と保護主義の長い時代の単なる序幕に過ぎないかもしれない。ファイナンシャル・タイムズのコラムニストであるギデオン・ラックマンは、トランプの選出と 2016 年の英国の EU 離脱に象徴される国家主義者の反発は、他の国に広がり、数十年間続くだろうと論じた。しかし、彼はまた、これらの動きは単なる約束ではなく、真の経済的な結果をもたらす得るのだということを示さなければならないだろうと指摘する。これまでのところ、英国政府と議会の EU からの離脱の努力の過程が示すように、真の経済的な結果はもたらされていない。しかし、グローバリゼーションと「ルールに基づく貿易制度」のチャンピオンは、経済国家主義の失敗が明らかになるのを単に手をこまねいて期待するわけにはいかない。彼らは、過去数十年間における彼ら自身の失敗を認識することが必要であろうし、経済国家主義者たちが実行できないグローバリゼーションの利益をより広く拡散することを、彼らができることを証明しなければならないだろう。

グローバル・ガバナンスとグローバルな利益：何が間違ったのか？

10 年近くの間、世界貿易の相互利益についてのカンター氏のばら色の楽観主義は、的外れのものではないように見えた。アメリカの家計は約束された 17,000 ドルの利益増は見なかったが、20 世紀の終わりまでに、年間の家計所得の中間値は、米国経済が情報技術革命と貿易拡大の果実を享受した結果、8 千ドル近くも上昇し、6 万ドル以上となった。他の国も便益を受けた。2008 年の景気後退までの 20 年間で、人類の歴史上他の如何なる時代におけるよりも多くの人々が、そのうちの多くが中国とインドであったが、極端な貧困から抜け出した。

しかし、この「ウィンウィン」の話は長くは続かなかった。WTO の創設は 150 年以上にわたる世界経済の歴史を覆す技術革新の大地震と機を一にするものであり、またそうならざるを得ないものだった。エコノミストであるリチャード・ボールドウィンが、彼の著書「偉大なる収束」で述べているように、19 世紀の産業革命は、ヨーロッパ、米国、日本、カナダで、それらの国の富が世界の他の国のそれを凌駕するような軌道で始まった。例えば、1820 年には、米国の所得は中国の 3 倍となった。1914 年までにアメリカ人は中国人の 10 倍豊かになっていたろう。製造業は技術先進国に集合し、一方、コンテナ輸送の進歩と貿易交渉を通じた関税引き下げは、これらの国が、古典的なりカード的な意味で、比較優位に特化し貿易を行うことを可能にした。

1990 年代における情報技術革命は、この話を覆すものだった。インターネットを通じた安価で、實際上直ちに行われる世界規模での伝達手段の登場によって、多国籍企業がその最良の技術を用いて、低賃金の国に生産を再配置することが可能となり、また、競争に勝つための必要条件となった。製造業の生産は、中国、インド、タイ、ポーランドなどの中所得国で増大する一方、米国、日本、フランス、英国、そしてドイツにおいてさえ、大きく減少し

た。多くの途上国は、ウルグアイ・ラウンド交渉に不本意ながら参加した国であったが、何十年も保護主義を放棄し、世界的に投資を引き付け、成長の成果のシェアを勝ち得るために開放政策を取り始めた。海外投資を多様な政府による収用から保護する 2 国間投資協定が、1990 年代に交渉された新しい何百もの合意として増大した。ウルグアイ・ラウンドの最も重要な成果は、その継続的な関税削減ではなく、多国籍企業が自分たちの技術が競争相手に盗まれないという大きな保証を得て海外ビジネスを拡張することを可能にした知財権を守る新しいルールだった。

このことすべてが、世界全体にとって良い知らせであるはずだった。途上国経済の急速な成長は、期限をとくに過ぎた富裕な国へのキャッチアップだった。そして、先進国経済の成長が比較的緩やかにはなっていたが、彼らは、つましい利益を獲得し続けていた。世界銀行によれば、世界の富は 1995 年から 2014 年にかけてほぼ 3 分の 2 増加し、1.1 兆ドル以上となっていた。中国やインドなどの中所得国のシェアが 19%から 28%に増大する一方、西側先進国のシェアは 75%から 65%に減少した。しかし、未だ十分以上の豊かさはあり、アメリカ人の平均的な人は、平均的な中国人よりも未だ 5-6 倍は豊かである。

世界的な偉大な収束は、しかしながら、豊かな国の中の（そして多くの途上国の間でもそうだが）、大きな格差と一致していた。新しい技術と貿易障壁の消滅は、先進工業国における労働と資本の均衡をひっくり返し、経済的不平等の拡大に貢献した。1960 年代の初期にアメリカ労働運動のリーダーだったジョージ・ミーニーは、自由貿易は、「雇用の成長と国内外の生活水準の向上に貢献する」と論じて、米国における貿易自由化の偉大なチャンピオンの一人であった。しかしながら、それから 10 年以内に、労働組合は、米国企業による対外投資は、組合に組織化された労働者たちが、賃上げのための交渉を行うことを許容した国内の勢力均衡を変化させることを認識して、コースを逆転させたのだった。いったんアメリカの巨大企業が、労働者側と利益を共有する以外に殆ど選択肢がない場合には、今や彼らは、海外からの安価な労働力が国内における機械にとって代わられるかもしれないと主張する労働者に、とてつもなく大きな影響力を持っている。賃金が生産性の向上と足並みを揃えて上昇した場合に、企業は利益の多くをとり始め、労働者の取り分は少なくなった。

新しい情報技術それ自身が、この不平等の上昇を必然的とした。機械が、製造業だけでなく、益々あらゆる種類の事務的業務に携わる労働者にとって代わるようになり、高等教育を受けた労働者の必要性は増大した。アメリカでは、1979 年に、大卒ないしそれ以上の学歴のアメリカ人は、高卒ないしそれ以下の学歴の者よりも、50%程度高い給与を受けていた。2018 年までに、4 年制大学を出たアメリカの労働者は、高卒の資格しかない人の殆ど 2 倍の給与を得ていた。そして、しばしば、失業はその半分だった。他方、職業資格を持った労働者は、そうでない場合の 3 倍近くの給与を得ていた。この傾向は、全ての先進国で、高学歴になるほど収入が増えるという意味で同様であった。多くの国で、しかしながら、富裕層への高い税金と再配分のための政府のプログラムがこの格差を和らげた。税引き後の所得の格差拡大が最も高かった二つの先進国経済である米国と英国が、グローバリゼーション

に反対する国民の最も強い反発を受けたのは偶然ではない。

無責任な当事者

この状況に対する大部分の責めは、先進国の政治家にある。世界経済の競争における成長が、国内の経済政策が、成長の果実をより平等に配分することを確保するように適応することを求めるようになることは、この何十年間で明らかになった。拙著、「適応の失敗」の中で、私は、ニクソン大統領の首席国際経済補佐官だったピート・ピーターソンが 1971 年にリチャード・ニクソン大統領に宛てて書いたメモから広範に引用している。ピーターソンは、大統領に、世界の経済的競争が増大するにつれて、アメリカは、インフラへの投資、世界に冠たる教育制度の維持、輸入やオートメ化のために職を失った労働者の再教育と支援への資金の拠出によって、その競争のゲームに立ち向かわなければならないだろうと警告した。ところが、その代わりに、1980 年代初頭のロナルド・レーガン政権に始まって、アメリカは、主として富裕層への減税に集中し、アメリカ国民の一層競争が激化する経済への適応を助けるという難題には殆ど注意を払って来なかった。

しかし、新しいグローバリゼーションから最も利益を得ている国、特に中国は、世界の経済力の変化するバランスが、そのシステムにおける彼らの立ち位置にとって何を意味したのかについて目覚めるのが遅かった。19 世紀後半と 20 世紀後半という二つの世界貿易の黄金時代は、19 世紀においては英国、20 世紀においてはアメリカ、という支配的な経済力によって概ね作られたルールの下でもたらされた。チャールズ・キンドルバーガーは、大恐慌の原因についての影響力のある本を執筆し、転機は、衰退する英国の世界経済システムを管理する無能力さ、そして、一步踏み出してより大きな役割を担おうというアメリカの意志の無さによって悪い方向に向かった、と論じた。

今日の世界は再び同じ統治力の欠如に直面している。もはや強力な経済力はなく、世界秩序を組織しようという政治的意思もない米国と、より大きな役割を担おうとしない勃興する中国という形で。実際、WTO への加盟以来大部分の時期において、中国は、WTO 加盟国としての最小のルールと義務への配慮でもって、最大の経済的利益を追い求めて来た。産業から産業へと多くの補助金で保護し、差別的な規制によって外国企業を不利な立場に置き、自分たちの国家的なチャンピオン企業を優遇し、あらゆる手段を用いて、外国企業に対して、明確なサイバー空間を使った盗用のために、中国のライバル企業と技術を共有させることを強要して、技術を獲得する大規模な活動に従事したのである。そして、長年にわたり、為替市場に介入し、中国元の通貨価値を低く抑えて、競争的優位を勝ち得ることをして来た。これらは、現在進行中の米中の貿易紛争の核心にある問題である。

米国は、確かに、欧州や日本と同様、これらの中国の挑発的行為に、より迅速に、また、より決意を持って対応しなかった、という責めを負わなければならないともいえる。バラク・オバマ政権の 2 期目まで、アメリカは、折に触れての WTO への不服申し立て以上のことを行い、膨れ上がる中国についての諸問題のリストを追求して、最終的に多くの WTO の

紛争処理を申し立てることをしなかった。振り返って見ると、米国は、中国を非常に神経質に扱うということに賭けていたのだ。例えば、2005年に、ロバート・ゼーリック元通商代表部代表、当時国務次官は、中国に対して「責任ある当事者」となり、「成功をもたらすような国際秩序の強化」のために働くことを求める演説を行った。しかし、彼は警告した。「米国は、国際経済問題についての責任を共有する当事者としての中国からの大きな協力なしに、開かれた国際経済システム、あるいはそれを支持するアメリカ国内の支持を維持することは出来ないだろう」と。

彼は正しかった。トランプ大統領の選出以来、米国は、第2次世界大戦後の世界で、ルールに基づく貿易システムの主たる構築者と守護者としての役割を放棄したことに他ならない。トランプ政権は、世界貿易システムについてのゼロサムゲームとしての見解を保持し、関税を依然として世界最大の市場である自国市場へのアクセスを制限する武器として用いた。そして、カナダ、メキシコから、韓国、日本、EUに至るまで貿易相手国に米国への投資に向かわせるように企画された長期にわたる貿易協定を再交渉することを強制している。中国に対しては、この政権は、中国の米国との技術的な対等性を求める動きを封じ込めるために攻撃的な努力を行ってきた。安全保障の根拠の下に、中国によるアメリカ企業の買収を概ね禁止し、米国の同盟国に対しては、ファーウェイやZTEのような中国のハイテク企業との商売を制限するように圧力をかけている。政権の高官の何人かは、米国と中国の経済の分断を推進している。これは、冷戦中にソ連に対して行われた経済的封じ込め戦略を想起させる。

より良いグローバリゼーション：青写真はそこにあるのか？

もし、歴史が案内役なら、世界経済から得られる相対的な利益についての紛争がこれから悪化するだろうと信ずるに足るあらゆる理由がある。米中ともに、それぞれの立場を深堀りしていくことになりがちだろう。シー・ジンピンのリーダーシップの下で、中国は、国営企業により多くの資源を注ぎ込み、外国企業のマネージメントにはより深刻に介入し、小国の行動に影響を与えるために経済力を使ってきた。米国からの圧力は、せいぜい戦略的な一時停止をもたらすだけで方向転換には結びつかない。米国では、中国の経済的行為とその増大する対世界への攻撃性についての懸念は、両政党に共有されている。共和党であれ、民主党であれ、将来の大統領は、オバマやジョージ・W・ブッシュといった前政権の無条件の関与政策をとることはないだろう。

大国同士の軋轢は、小国に、新たな2国間や地域の貿易協定を通じて、自身の狭い経済的な優位性を見出すことを強制するだろう。最近のEUのメキシコ、カナダ、日本との協定は、米国抜きのTPP推進を図るTPPの他のメンバー国の決定同様、プランB追及の兆しである。しかし、これら中位の国々は、ルールに基づく貿易システムの弱体化と大国の経済競争への回帰によって失うものが最も大きい国である。WTOの紛争処理規定は、ウルグアイ・ラウンドの最も野心的な成果であるが、小国のために殆ど国同士の関係を均等なもの

した。それ以外の選択肢は、ほぼ確実に彼らをより悪い立場に追いやることになるろう。

このような現状に鑑みて改良された、そして恐らくより安定したグローバリゼーションへの見通しはどのようなものなのか。3つの鍵となる要素がある：

貿易戦争休戦

ウィンストン・チャーチルは、アメリカ人は全ての他の選択肢をやりつくした後で常に正しいことを行うことについては信頼できる、と言っていたことは有名で、よく引用された。そして、トランプの貿易戦争も、その選択肢が尽きる時点に近づいているように思える。一陣の脅しの疾風と関税賦課の後、大統領は2020年の大統領選挙が近づくにつれて、市場のネガティブな反応を心配して、より多くの関税を課すことへの関心を失ったように見える。そして、米国経済が強くなり続ける一方で、政策努力全体の唯一の勝者は米国の鉄鋼会社が利益を上げていることだった。トランプは、関税を使って、米国に有利な貿易合意を同盟国に強引に承諾させることを願っていた。しかし、今日までの唯一の勝利は、カナダとメキシコと韓国との貿易協定の限定的な再交渉だけだった。

中国は最も難しい問題を投げかける。中国に対する関税は、米国において、同盟国への関税よりはるかに人気がある。しかし、これについてすら、米国の制裁と2国間の圧力だけで、中国の経済慣行に大きな変化が生まれるかについては、殆ど確信はない。トランプ政権は、米中が、今後何年も、おそらく何十年も経済協力と経済摩擦が相互に入り混じることになるであろう現実に直面することになることに目覚めているように見える。このような長い苦労の中で、米国はその持ち得る全ての同盟国を必要とするだろう。

リーダーシップの不在を埋める

たとえもし、米中がある種の一時的な休戦に到達しても、貿易摩擦の不在それ自体で、ルールに基づく貿易システムの強化や、改革がなされるわけではないだろう。二つの超大国はその代わりに、世界を各々の影響力が及ぶ地域に切り分け始め、協力する国には特別の優遇措置を与え、そうでない国には制裁を課すだろう。日本とオーストラリアのような国は、中国市場に特に大きく依存している米国の同盟国であるが、二つの最も重要な相手国の間をくっついたり離れたりして、有り難くない立場に陥ることになるろう。

この危険性について、益々認識が深まっており、米中を元通りにしようとする試みもある。EUとカナダはWTOの紛争処理規定を改革しようという努力を主導した。特にWTOの上級委員会はアメリカの不満の標的だった。米国は、また電子商取引に焦点を当てた新しいWTO交渉を始めようというEUと日本の努力を支持してきた。来る大阪でのG20サミットは、日本が議長国であるが、より大胆な提案を議論する機会である。そこには、資源配分歪曲的な工業補助金を抑制すること、為替操作を制限するためのガイドライン作り、また多くの多国籍企業が、税を回避し、グローバリゼーションとオートメーションが齎す課題に取り組むために政府が必要とする収入の侵食を許してしまう有害な課税競争を抑制する努力

も含まれるべきだろう。

G20 がこの役割を担うように進化するのに十分な団結力ないしは共通の利益を共有しているとの意識を持っているかどうかは、全く明らかではない。2008 年の金融危機の初期には、最もそれに近かった。しかし、このような協力に基づくリーダーシップの努力は是非とも必要である。世界の経済システムが、ルールについて、同じような不確実性に最後に直面したのは、ブレトン・ウッズによって確立された固定為替制度からの撤退というニクソン大統領の決定に続く 1970 年代の初頭であった。その時には、日本、ドイツ、フランス、英国を含む主要な経済大国による交渉と調整の努力が、国際金融と貿易システムへの信任の再確立には不可欠であった。同じような努力が再び必要である。中国と米国は、せいぜいが、やる気のない参加者となるだろう。但し、彼らの 2 国間の問題を懸念して、他の道を考えることを望むかもしれない。

自国の問題を解決する

如何なる国際ルールの再構築も、格差拡大への取り組みを始める国内政策なしには意味を持たないだろう。米国では、これが 2020 年の大統領選挙の核心となるだろう。民主党は、高い最低賃金、安価ないしは無料の大学教育、全ての人のための医療、そして富裕層への増税を含む一連の政策の陣容を主張している。世界の経済的競争によって起こされた断絶は、オートメーションと人工頭脳の進歩に伴って加速するだけとなる可能性が高い。マッキンゼーは、次の 10 年で、機械が長い間人間の手で行われて来た仕事を代わりにやるようになるにつれ、三分の一もの労働者が、職を変えたり、特筆すべき技能を身に付けたりする必要があると予測する。もし、政府が市民に対してこういった変化に対応することを助ける仕事をきちんと出来ないのなら、経済ルールに対する不満が、それには世界の経済ルールも含まれるが、増大し続けることになるだろう。

第 2 次大戦後の経済秩序は、世界全体に繁栄を拡散するのに大いに役立ったが、未だ直面したこともない最大の危機に立っている。前に進むより良い道を見つけるために、勇気と創造力が必要となることだろう。

(了)