J・カーター（Jimmy Carter）政権による対日自動車政策の再検討
——輸入規制をめぐる問題を中心に——

河崎 信樹*

はじめに
本稿の課題は、1980年5月から施行したJ・カーター（Jimmy Carter）政権による対日自動車政策の再検討について、特に輸入規制の是非をめぐる問題を焦点として、考察することである。

1979年に発生した第二次石油ショック以降、アメリカではインフレーションが激化し、ガソリン価格が急上昇した。こうした環境変化の中で、アメリカの消費者の嗜好は変化し、燃費の良い小型車に対する需要が高まった。この需要の変化に対応し、日本の自動車メーカーはアメリカへの輸出を大きく拡大した。一方、アメリカの自動車メーカーはこうした市場の変化に対応できず、1979年から1980年までかけて、その収益は激減し、無期限レイオフ数も急増した。
こうした自動車産業をめぐる状況に対して、カーター政権はどのような対応を取ったのだろうか。

カーター政権はインフレの沈静化とエネルギーの節約を経済政策上の最大の目標としていたが、それらの実現を支えるために日本からの小型車輸入を規制することは、自動車価格を上昇させるとともに、エネルギー節約の重視という政策にも反すると考えていた。こうした対応により、日本からの自動車輸入を規制し、輸入規制を強化する決断をした。これにより、日本からの自動車輸入は大幅に減らせ、輸入規制を強化する決定をした。こうした政策の変化が日本からの自動車輸入を減らし、輸入規制を強化する決定をした。

こうした過程をめぐってカーター政権は、1980年5月14日にアメリカ自動車メーカー及びUAWのトップとの会談で「自動車サミット」を開催し、新たに設置する「自動車タクスト・フォース」において、貿易政策を含むこれまでの自動車政策全体を見直す方針を示した。その結果は、2度目の「自動車サミット」（1980年7月8日）において公表されたが、貿易政策に限ってみれば、日本からの自動車輸入を直接的に規制する政策は提案されなかった。後述するように、日本からの自動車輸入の増加を防ぐための政策を講じ、UAWとフォードが提訴した。アメリカ国際貿易委員会（United States International Trade Commission, 以下、USITCと略す）は審査の基準を要求し、1980年3月18日における審査に関しては、関西大学『経済論集』第66巻第4号、2017年3月、3ページを参照。
J・カーター（Jimmy Carter）政権による対日自動車政策の再検討（河崎）

（Ronald Reagan）政権によって1981年5月以降、実行されることになった。
では、なぜカーター政権は積極的に日本車の輸入規制を実行しなかったのか、成就しなかったのだろうか。何らかの検討や水面下での対日交渉も行われなかったのだろうか。またより大きな課題として、カーター政権とレーガン政権の違いをどのように捉えるべきなのか。対日自動車政策という観点において、連続性を見出すことができるのか、それと最も大きな断絶があるのだろうか。小橋はこうした問題を念頭に置きつつ、「自動車サミット」以後における自動車政策の見直しとプロセスを、特に輸入規制の問題を中心に考察することを課題としている。

先行研究では、カーター政権が輸入規制を積極的に実行しなかった要因について、大きく2つに分けて論じられてきた。一つはカーター政権の経済政策その性格に輸入規制を実行しなかった理由を求めるものである。この点をめぐる見解は3つに分類しうる。第1に、インフレの沈静化とエネルギーの避難という経済政策上の目標をより重視していた点にその理由を求める見解がある。燃費の良い小型車輸入の規制は自動車価格を上昇させるとともに、エネルギー消費の増大にも繋がる恐れがある。ゆえに輸入規制に反対したという理解である。第2に、カーター政権及びカーター自身の自由主義的な性格・信念に基づく自由貿易主義の重視に基づく要因に見出される見解がある。第3に、カーター政権の決断力を問題にする見解がある。つまりカーター政権内も自由貿易政策を支持していたが、一部に輸入規制を支持する見解も存在した。しかしながら、カーター自身が優柔不断であったため、その実行を果たすことができなかったとする。もはや一つの見解は、カーター政権と日本の水面下における交渉にその理由を見出す草野厚による一連の研究である。草野は、カーター政権と通産省が水面下で日本による輸出自主規制をめぐる交渉を行っており、その交渉が妥結しそうであったため、輸入規制を日本に対して実行しなかった。しかし最終的に交渉は失敗に終わり、カーター政権は輸入規制を果たすことができなかったとの評価する。

本稿では仮想の関係上、前著の先行研究に関する問題について考察し、草野が提起した後の問題についての検討は今後の課題したい。以下では、まずIにおいて1980年5月以降のカーター政権を取り巻く状況について考察した後、IIにおいて「自動車サミット」で発足した「自動車サミット」について、輸入規制の実施をめぐる対立を中心に考察している。そしてIIIにおいて輸入規制の実施に関する最終決定に至るまでのプロセスについて検討し、最後に、カーター政権が輸入規制を踏み切らなかった理由について考察したい。

8スティーブ・ドライデン『通商戦士（下）－米通商代表部（USTR）の世界戦略』共通書院、1986年。9草野厚「一九八〇年七月―九二年の自動車自主規制」『中央公論』第98巻12号、1983年。及び草野厚『日米・韓国の構造』PHP研究所、1984年。

本稿では自動車輸入の問題に焦点を絞ったが、カーター政権内では輸出トラック輸入についても問題となっていた。輸出トラックの輸出は25%であったが、輸出トラックの輸入は4%であった。日本の自動車メーカーは、この差を利用して、トラックをジャパンとポディという2つの部品として輸出し、アメリカ国内で組み立てて販売していた。これに対して、実的なトラック輸出と輸入でないか、関税制度の抜け道を悪用しているのではないか、という批判が生じ、大きな問題となっていた。この問題の詳細についても別稿において検討したい。さらに河崎・ウィル・輔『自動車貿易紛争』122〜124ページを参照。
10本稿では、実行のカーター大統領图书馆『The Jimmy Carter Presidential Library』が所蔵する資料を使用している。使用している文書が同図書館所蔵である場合、「JCL」と末尾に記している。
I カーター政権を取り巻く状況
（1）カーター政権の基本方針
カーター政権による対日自動車政策の基本方針が示されたのは、C・バニック（Charles Vanik、民主党、オハイオ州）委員長の下で開催されたアメリカ下院歳出委員会貿易小委員会の公聴会「世界的自動車貿易——現在の傾向と構造的諸問題」（1980年3月7日、18日）においてであった。3月18日に記述したR・アスキー（Reubin Askew）アメリカ通商代表部（Office of the United States Trade Representative、以下、USTRと略す）代表は、アメリカの自動車メーカーが直面している問題は、ガソリン価格の上昇によって、消費者の嗜好が低燃費の小型車へと変化したにも関わらず、その変化に対応できなかった点にあると指摘した。一方で、そうした需要の変化に対応した日本の自動車メーカーは、小型車中心に対米輸出を拡大している。ではこの日本からの輸入増大という問題にどのように対応すべきか。第1に、日本の自動車メーカーに対して対米直接投資を要求すべきである。これには小型車を欲している消費者の利益を損なわず、アメリカにおいて雇用を生み出することもできる。第2に、日本におけるアメリカからの自動車輸出に対する不必要な規制などの非関税障壁の撤廃である。こうした貿易障壁を日本に撤廃させることで、アメリカの自動車メーカーは対日輸出を拡大することができる。そしてアスキーは、輸入規制の導入には反対する姿勢を示した。その理由として、１政府は輸入を抑制する協定を日本との間で締結する法的な権限を有しておらず、輸入を抑制するためのカルテルを形成したと判断され、反トラスト法違反に問われる恐れがある。２輸入を規制する立法は既存の通商法やGATTに違反している。３輸入規制によって一時的に雇用は増大するかもしれないが、インフレの抑制、エネルギーの節約という経済政策上の目標を抵触してしまう、という３点を求めた。そして輸入による「被害」からの救済を必要とする場合は、1974年通商法201条で規定されたエスケープ・クローズによる救済手続きをとるべきであるとした。
通商法201条の規定は、特定の製品の輸入増加によって「被害」を受けた国内産業、そのからの救済をUSITCに対して要求することができるとしていた。訴えを受けたUSITCは、当該ケースに関する審議を行い、6ヶ月以内に、輸入を規制すべきか否かに関する報告の大統領に対して提出する。輸入規制が勧告された場合、大統領はアメリカの経済的利害の観点から輸入規制を実施するか否かを決定する。カーター政権は、通商法201条に規定されたエスケープ・クローズの活用は、国際法および国内法の下で保証されている権利であり、その法的枠組みを活用することは、自由貿易政策からの逸脱ではないと認識していた。また日本側が協定に基づくが、輸出を自主的に抑制するという点については、主題として取り上げられなかった。
こうした日本に対して対米直接投資と市場アクセスの改善を要求し、輸入規制に反対するカーター政権の立場は、1980年5月1日に行われた大平正芳首相との会談においても踏襲された。
また日米首脳会談に向けてアスキューは、上記の方針に基づき、日本政府に対して、①日本の自動車メーカーが対米直接投資を実行するよう働きかける。②日本側の自動車市場へのアクセス改善のための改革（輸入自動車の検査・規格基準の見直し等）、③アメリカ製自動車部品の輸入拡大を要求した。その後、すぐに1980

---

8) 出典『J・カーター政権における対日自動車輸入規制問題』13～14ページを参照。
9) 通商法201条に規定されているエスケープ・クローズについては詳しくは、中本信「現代アメリカの通商政策——戦後における通販法の変遷と多国価企業」有斐閣、1999年、20～22ページを参照。
10) それ以外の点では、日米自動車メーカーによる共同生産の実施が提案されている。藤原・ウィルム「自動車貿易紛争」、136～137ページを参照。

---

35
年1月に対米直接投資を公表していたホンダに続き、4月に日産が小型トラックのアメリカでの生産計画を発表し、トヨタも対米直接投資に向けた調査を開始した。また市場アクセスと部品輸入に関する交渉は日米首脳会談後に妥結し、日本政府は5月15日に「アスキュリ・パッケージ」と呼ばれる交渉の成果を公表した。それは輸入自動車の規格・検査手続きの简素化、アメリカからの自動車部品輸入を拡大するための官民合同ミッションの派遣、自動車部品関税の撤廃を主な内容としていた。

（2）状況の変化

以上のように3月の連邦議会での証言で示された方針に基づき、カーター政権による対日自動車政策は遂行されていた。しかしカーター政権を取り巻く状況は、3月以降、大きく変化しつつあった。

第1に、アメリカ市場における日本からの輸入車シェアはますます増加し、自動車産業における雇用への悪影響が拡大していた。無期限レイオフ数は、1980年1月の14万6300人から5月には20万3450人へと急速に増大していた。

さらに輸入によって職を失った労働者を支援する貿易調整支援制度（Trade Adjustment Assistance、以下、TAAと略す）を利用する自動車産業の労働者が増大した結果、資金不足に陥った労働省は14億9800万ドルの追加予算を要求せざるをえなくなっていた。

第2に、UAW、フォードによる輸入規制導入への要求が強まるなど、上面においても日本の輸入規制を求める声が高まっていった。特にD・フレイザー（Douglas Fraser）UAW会長は、強硬に日本からの自動車輸入の規制を要求していた。例えば5月8日に連邦議会において自動車産業の苦境を訴えるために集結したUAW組合員の代表約800人を前にした演説においてフレイザーは、25万人以上の労働者がレイオフ状態にあることも変わりず、全く日本からの輸入を抑制しないことを批判し、日本からの輸入を制限するために通商201条による救済を求め、USITCに提出する方針を表明した。

第3に、1980年の大統領選挙の行方における自動車問題が大きな影響を与える可能性が高い日も多かった。1976年の大統領選挙でオハイオ、イリノイ、インディアナ、ミシガンといった自動車工場が多く立地している州内、オハイオ州では敗れていたカーターに、これからの州を確保することは重要であった。しかしフレイザーは、カーターと民主党大統領候補の座を争っていたE・ケネディ（Edward Kennedy）の推薦を、すでに1980年1月15日に表明していた。

一方、カーターの自動車関連州での人気は振るわなかった。例えば、ミシガン州においてカーターの選挙キャンペーンを行っていたスタッフによれば、ミシガン州での最大の関心事は、自動車産業の不況を原因とする低調な州経済の動向である。ゆえにカーターが自動車産業の救済に尽力しているかどうかに関心がある。しかしカーター政権が、小型車需要の拡大への対応に失敗したことがアメリカ自動車メーカーの収益

\[1\] 日米交渉及び「アスキュリ・パッケージ」の詳細については、吉田川勝「日本と自動車産業経済」文策堂、2013年、164～171ページを参照。またこの成果は、後述する「自動車サミット」においてカーターから披露された。

\[2\] Memorandum for the President, from Robert D. Hormats, May 14, 1980, Office of Staff Secretary; Series: Presidential Files; Folder: 5/15/80 [2]; Container 162, JCL.


\[4\] Memorandum for the President, from James T. McIntyre, Jr., May 1, 1980, Office of Staff Secretary; Series: Presidential Files; Folder: [4/24/80-Not Submitted-DF]; Container 159, JCL.

\[5\] Auto Workers Union to Ask Curb Imports: Auto Workers Plan to Ask Automobile Import Curb; Fraser Sees No Restraint By Japanese", The Washington Post, May 9, 1980.

\[6\] 佐野「一九八〇年七月～九の自動車自主規制」129～130ページ。

\[7\] "Fraser Backs Kennedy; White House Shrugs it Off", The Washington Post, January 16, 1980.
低迷の原因であるとしつつ、低燃費の小型車はエネルギー節約という観点では重要であると主張している。大統領が日本を買うように動くこととミシガン州では認識されている。これはフレーズとケネディ陣営に力与えている。カーは、小型車への対応が遅れていることを批判すべきである。自動車メーカーと労働者の間にある状況に対する深刻な懸念を示し、アメリカ経済に不可欠な強い自動車産業復活のため、あるいは政策を検討・実行していることを強調しなければならない。このように議会スタッフは指摘したが、ミシガン州にて4月28日に行われた開票集会でカーはケネディに破れてしまった。

このようにカー政権を取り戻く状況が厳しさを増していく中、カー政権の内部では、3月の国会で表明した政策からの転換を模索する動きが生じていた。そして自動車政策の再検討を行う舞台となったのが、「自動車サミット」において設立された「自動車タスクフォース」であった。

II 「自動車タスクフォース」と輸入規制問題
（1）自動車政策の見直しと「自動車サミット」

car政策の見直しは4月の時点から始まっていった。それは経済政策グループ（Economic Planning Group, 以下、EPGと略す）を主な場として行われていた。EPGはカー政権における経済政策を検討する中心的な組織として、政策発足直後に創設された。当初メンバーは財務長官、行政管理予算局（Office of Management and Budget, 以下、OMBと略す）長官、大統領経済諮問委員会（Council of Economic Advisers, 以下、CEAと略す）委員長、国務長官が予定されていたが、多くの閣僚が参加を要し、最終的には経済関係の閣僚がすべて参加する大規模な会議体となっていた。

EPGによる自動車政策の見直しは、労働、税制、規制、反トラスト法といった分野を中心に行われていた。OMBによる自動車に関わる規制の再検討も進められており、その成果もEPGへの提出が予定されていた。EPGにおいて貿易政策の再検討は行われておらず、先述したようにUSTRが日本との交渉を行っていた。

一方で自動車産業をめぐる状況に懸念をつのらせていたのが、ホワイトハウスにおける国内政策担当顧問兼国内政策担当事務局長S・E・アイゼンシュタット（Stuart E. Eizenstat）を中心とした、国内政策を担当しているスタッフ（Domestic Policy Staff, 以下、DPSと略す）であった。アイゼンシュタットを中心とするDPSは、EPG内部の調整を行うとともに、カーとEPGの間をつなぐ役割を果たしていた。EPGは経済政策決定の中心に位置づけていたが、当初、参加者が多数に上り、内部において省庁間の調整がなされず、大量の文書と政策案がカーへと提出されるという状況が生じた。こうした状況の中で、省庁間とカーの間の「交通整理」を担おうになったのがDPSであった。うえにカーに対する強力な影響力を持っていた。

4月下旬に日米首脳会談への方針をまとめた

---

187 Memorandum for Ray Jenkins, from David Rubenstein, April 24, 1980, Office of Staff Secretary; Series: Presidential Files; Folder: \[3/24/80-Not Submitted-DF\]; Container 159, JCL.

---
アメリカ合衆国においてDPSは、日本初頭会談において日本から輸入壁の撤廃に関する約束を取り付けても自動車メーカーの収益や雇用には何の影響もないと指摘した。

また、カーターはUAWや自動車工場が立地しているエリアの中心的な問題である日本車輸入の増大について懸念していることを示さなければならない。しかし「大統領は明らかに輸入規制に対抗していない」。このことを前提に政策を考えなければならない。そこで第1に、カーターは自動車産業における失業に関心があり、雇用の海外への流出を許す気はないと表明する。第2に自動車メーカーの競争力を強化する政策の検討を行う。その政策の検討は、自動車メーカー、UAW、政府の調整に関係の中で行われる必要がある。目的は、自動車メーカーのシェアを拡大し、雇用の維持を助けるための政策的受益を示すことで、カーターの権威を高めるにあたる。

そのため「舞台」としてDPSは、D・リークル（Donald Riegle）上院議員（民主党、ミシガン州）によって計画されていた、自動車メーカー及びUAWのトップと自動車問題に関心を持たれる上院議員との間での会談と類似のものを実施すべきではないかと提案した。この会談は、自動車産業が抱える問題を共有し、日本からの輸入車の問題や自動車産業経済のための何からの立法措置を検討するためのものであった。DPSは、類似のアプローチをとることによって、①輸入規制に反対するメーカーの立場を変更させ、深刻な自動車産業の状況を深く懸念していることを示す。②日本車のシェア拡大を座視するつもりはないという強いメッセージを送る。③自動車メーカーにとって好ましい投資環境を創出する意思を示す、というメリットがあるとした。

先述した大統領選挙及び自動車産業を取り巻く情勢を踏まえた場合、DPSは、リーレルが行う会談と同様のものを開催することを通じて、メーカーが自動車産業を取り巻く問題に対して強い懸念を有していることをもっとアピールし、自動車メーカー及びUAWの要望を汲み取り、輸入規制を含む自動車産業に対する政策を再検討しなければならないと考えていた。

これを受けてアイゼンシュタットは、4月29日にカーターへ自動車メーカーの代表者と会議を行うことを提案し、了承された。その後、調整が進み、5月6日にはカーターと自動車メーカー各社（GM、フォード、クライスラー、アメリカン・モーターズ、フォルクスワーゲン）のトップ及びフレーバーUAW会長が参加する「自動車サミット」が5月14日に開催されることが公表された。

(2)「自動車サミット」の目的

「自動車サミット」に向けたカーターへのブリーフィングは、1980年5月7日に行われた。

20Memorandum for Stu Eizenstat, from Ralph Scholestein, Mylees Lynk and Kitty Bernick, no date, Folder Auto Industry [O/A 9471] [2], Presidential Papers of Staff Offices Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL.

ブリーフィングでは自動車産業を管轄するN・E・ゴールドシュミット（Neil E. Goldschmidt）運輸長官を中心に自動車産業の現状や運用問題について説明が行われた。そのブリーフィングに向けてアイゼンシュタットからカークーに提出されたメモリンドムでは、「自動車サミット」の目的は以下の点にあるとされた300。まず自動車メーカーは短期的経営の問題を抱えており、長期的な見通しが悪化している。その結果として、アメリカにおける投資が減少し、海外への直接投資を志向する可能性が出てきている。ゆえにカークー政権は、長期的な投資環境を改善する必要がある。しかし現在生じている短期的な問題に対応しなければ、カークー政権が長期的な投資環境の整備に乗り出したとしても自動車メーカーからの信頼を獲得することができない。ゆえに短期的な問題に対する政策は取り組まなければならない。自動車産業が現在置かれている状況を懸念し、敏感に反応していると示すことが非常に大切である。そして新たな自動車政策を構築するために、「自動車サミット」で自動車メーカーとUAWの意見を開き、政府を含めた三者間のパートナーシップを構築する必要がある。

このようにアイゼンシュタットは、自動車メーカー、UAWとのパートナーシップの構築に重点を置き、カークーに対して「自動車サミット」の目的を説明していたが、一方において5月7日に行われたスタッフミーティングで、「自動車サミット」の目的はカークーに自動車メーカーの労働者の置かれている厳しい状況に対して認識を深めてもらうことにあると率直に語られている。特にDPSは、この会議において特定の政策に対するコメントはしないが、カークーが自動車産業の問題により同情的になることを希望していた300。カークーに自動車産業をめぐる問題に関心を持ってもらうことが、大統領選挙の対策や自動車政策の再検討の前提になると考えていた。

そして会議前にアイゼンシュタットからカークーに対して、会議の全体像を示すメモリンドムが送られた300。アイゼンシュタットは、このメモリンドムは自動車政策に関係する政策メンバーのコンセンサスであるとし、会議の目的は、カークーがレイオフや工場閉鎖の増大への懸念を示すること、自動車産業が抱える問題を解決するための協力体制を構築することに置かれると述べた。次に会議において政策面での議論は行われないとし、あくまでも自動車メーカー、UAWの政策面に関する要望を聞き、カークー政権との協力関係を構築する事が必要であり、そうした枠組みの中で政策面での議論が行われるとした。

そして自動車メーカー及びUAWの要望に応じて政策の再検討を行うために創設されるのが「自動車タスカフォース」であった300。ゴールドシュミットが議長を務め、国務省、財務省、商務省、CEA、USTRなどの関連部局の代表者で構成された。タスクフォースは、アメリカ自動車産業の復興を資する政策パッケージを策定し、EPGへと提案することが求められた。提案された政策パッケージは、EPGにおいて検討され、カークーに対して最終的な政策パッ
ケースの推奨が行われる。そして政策の再検討は、たとえカーター自身が輸入規制の導入に強く反対だったとしても、要望に応じて「オープンマインド」にあらゆる政策が再検討される。ここにおいて輸入規制をめぐる問題も公式に取り上げられることになった。

では、この時点で輸入規制はどのように考えられていたか。この点については2つのAttachmentにおいて示された50。そこで、もし輸入規制が実行されるのであれば、通商法201条に基づく提訴を行い、USITCによる審査の結果を受けて遂行されるというのが正しいプロセスであるとすると、そしてUAWが提訴した場合の対応については、USITCによる審査結果が出てから検討する。そしてカーター政権が輸入規制に反対する理由として、①アメリカは伝統的に国際的な商品やサービスの自由な取引を基とする自由貿易体制を築き上げてきた、②保護貿易政策は米国相手国からの貿易の報復を招き、③輸入規制は、インフレとエネルギー効率性という他の経済政策上の目標を傷つけるし、自動車メーカーと労働者の利益も損なったり、という3点を挙げている。特に③は、CEAによる試算に基づいていた。CEAによれば1979年のレベルに輸入を減らした場合、①自動車に対する消費者支払は年50億ドル増大する、②石油輸入は年100万バレル増大する、③自動車雇用は直接・間接で4万人しか増加しない。ゆえに輸入規制よりも、政府、UAW、自動車メーカーの協調によってアメリカの自動車メーカーを強化することがより良い結果に結びつく。

以上が「自動車サミット」時点での輸入規制をめぐる公式の立場となる。カーター自身が自由貿易を重視していたことを反映し、3月の公聴会時の調査が踏まえられている。

（3）「自動車サミット」と「自動車タスクフォース」の設立

「自動車サミット」は5月14日に開催された。冒頭においてカーターは、自身の対日自動車政策について以下のように説明した50。まずカーターは日本の自動車メーカーによる対米貿易投資及び日本の自動車とその部品市場へのアクセス改善を日本に対して要求し、これが実現されつつあることを強調した。そして、オランダ、日産、トヨタによる対米貿易投資をめぐる決定及び「アスキューバッケージ」を高く評価した。そしてカーターは、自動車メーカー各社及びUAWからの要望を聞くと同時に、そうした要望を踏まえ、貿易に含むすべての政策分野において、自動車産業を支援する政策パッケージを検討する「自動車タスクフォース」の設立を発表した。

これに対して自動車メーカー各社及びUAWはカーター政権に対する要望を表明した。貿易政策については、「特定の提案はない」としたGM以外のアメリカ自動車メーカー及びUAWは、カーター政権に日本からの輸入を制限するよう強く要求した50。例えばクライスラーは、業界によって生産された自動車の輸出をやめるように日本に対して要求すべきだと主張した。それは年間30～40万台の減少につながるという。

[50] Charles Schultz and John White from Ralph Schlesentin, May 13, 1980, Folder Auto Imports [1], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL. Attachment A, no date, Folder Auto Industry [1], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL; Attachment B, no date, Folder Auto Industry [1], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

[50] GMは中・大型車市場でシェアを増大させ、収益を確保していたため、この時点での輸入規制を要求しなかったと想定される。平野健「GMの「戦略的再編計画」の展開過程—「日本の生産方式」とアメリカ自動車産業の合理化（1）」京都大学経済学会『経済論叢』第149巻4・5・6号、1992年、163〜166ページを参照。
フォードは，輸入規制の実施を即座に日本政府との間で合意すべきである，さらに原産地比率規制の導入についても検討すべきであると主張した（フォードは75％程度を提案）。UAWは，短期的には輸入のレベルを抑制し，長期的にはアメリカに輸入を行うメーカーが現地生産を行うように，アメリカ政府が数値目標を設定するなどし，積極的に取り組むべきだと主張した30。

そしてUAWは，先述したように，5月8日に，通商法201条に基づく輸入規制を要求する手続きをUSITCに対して行うと発表していたが，6月2日にUSITCへと正式に訴訟を提起30した。

このようにしてカーター政権は，1-（2）で見たような日本からの輸入車の増大によって苦戦に陥ったアメリカ自動車産業をめぐる政治状況に対応し，自動車政策の見直しに着手することになった。その役割を担ったのが「自動車タクフォース」であった。

(4)「自動車タクフォース」と輸入規制をめぐる対立

「自動車タクフォース」においては，貿易政策以外の再検討はすでにEPGにおいて進められていたこと，アメリカ自動車メーカーからの輸入規制の実施に対する要求が非常に強いことを踏まえ，輸入規制の可否をめぐる問題が，最も重要な政策見直し上の課題であると認識されていた。このことは，この問題にどのように対応するかが，カーター政権による自動車政策見直しの評価を決定するということを意味した。

貿易政策をめぐっては，①輸入規制を実施するか否か，②輸入規制を実施するとすれば，どのような手段を活用するのか，という2つの問題が争点となった。この問題の検討を行ったUSTRによって作成された草案（6月10日）では，輸入規制，輸出促進策，国際的な枠組みの3つの分野で政策オプションが検討された30。

輸入規制に関しては，日本との「自主規制協定（Voluntary Restraint Agreements）」の締結が検討された。これは「自主」と呼べるが，あまり日米政府関の協定に基づく，日本による輸出の抑制を意味していた。そして，これが最も自動車メーカー，UAWや連邦議会から注目されているとすると，しかし政府には「自主規制協定」を締結する法的根拠が3月に表明された立場と異なる，という理由で退けられた。次に通商法201条による審査の促進が挙げられた。通常，6ヶ月かかる審査を加速するよう要請することによって，輸入による「被害」が認定された場合，早期に輸入規制を法的基盤の上で実行することができる。また新たな注目すべき変化が生まれたことへの対応ということでは，政策の政権変更も正当化しろう，とした。

では，こうした輸入規制をめぐる問題に対しても，どのような対立構造が形成されていたのだろうか，まず最も強く反対していたのはCEAであった。CEAは，3月段階から大きく変化した要素も含まず，インフレ対策とエネルギー問

30Memorandum for William Bevcl from Richard W. Heimlich, June 10, 1980, Folder Auto Package 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Offices Domestic Policy Staff, Government Reforms (BERNICK), Box2, JCL。他に輸出促進策として，ヨーロッパ共同体の自動車市場へのアクセスの強化，通商法301条を活用することで原産地比率規制等の輸出の障壁となる規制を撤廃させる，という3つのオプション。国際的な枠組みとして，自動車とその部品の自由貿易地域の検討，OECDやGATTの場における自動車産業をめぐる国際会議の開催，がそれぞれ検討された。ちなみに301条の対象として日本だけが特定されていたのでなく，世界各国の自動車市場における貿易障壁が挙げられていた。このオプションは，より調査が必要であるとして，採用されなかった。

30Options for Assisting the Auto Industry, proposed by the Manufactures and Labor, no date, Folder [Auto Industry] [5], Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schule's Subject Files, Box4, JCL。
題への対応という経済政策上の目標への対応を重視すべきだという声が挙がった。また、この草案では「輸入規制を実施しない」というオプションは存在しない。これについては連絡会合でUSTRに追加するよう希望が出されているが、その背景には輸入規制に強く反対するCEAの要求があった39)。

賛成の立場で重要であったのは「自動車タスクフォース」を率いるゴールドシュミット氏が輸入規制に積極的な立場を取っていたことである。ゴールドシュミット氏は、3月の公聴会前にカーター政権の推薦内容を検討した際、将来、日本からの輸入が急速化した場合、輸入規制の実行を再検討しやすい可能性を残しておいてもらいたいと主張していた39)。次に貿易問題を担当していたUSTRも、草案自体に「現状維持」というオプションがなかったことから明かように、輸入規制の導入に傾いていた。

またDPSも輸入規制に賛成の立場をとっていた。DPSはEPGにおける議論が実質的なものになることはないとし、事前に一定の結論を出しておく必要があると考え、「最も重要かつ論争のない」輸入規制に関する政策を検討していた。DPSは、1980年3月以降、アメリカ自動車市場の状況は変化しており、日本車の輸入を制限する方向への政策転換を行う必要があると考えていた。そして日本からの自動車輸入を制限することによってアメリカ自動車メーカーは、アメリカの消費者が小型車に対する需要を増大させている状況変化に対応するための時間を確保することができる。しかし問題は、カーター政権に日本車の輸入を制限するための交渉を日

日本と行う法的権限がないことである。そこで提案されたのが、以下の2つのオプションであった。第1に、連邦議会と交渉し、日本政府と自動車貿易をめぐる協定を交渉する権限を得ることである。第2に、USITCが審査の結果、日本の自動車輸入がアメリカの自動車メーカーに被害を与えていると認め、大統領に輸入規制を勧告する場合である40)。

またDPSは先のUSTRの草稿も検討しており、「自動規制協定」を日本と締結するための法的な根拠に関する検討をUSTRはより進めるべきであると主張していた。そして司法省に対して、カーターがUSITCに対して審査の加速を要求することは違法でないか問い合わせ、問題はないとの解答も得ている41)。

これに応じたUSTRは6月12日付けの草案の改訂版では、輸出抑制を日本に静かにシグナルを出して実行させることは不確実性が高く評価し、「自動規制協定」を日本と締結するための法的な根拠を得るための手段として、連邦議会との共同決議による実行、USITCによる審議の促進を要求する、という2点を挙げた。さらに日本の自動車メーカーによるアメリカへの自動車輸入を目的とした生産能力の拡大についても警戒を喚起すべきである、という点も付け加えた42)。

以上のように賛成派は、アメリカ自動車産業

39) Memorandum for Stu Eizenstat, from Ralph Schlosstein and Myles Lynk, June 5, 1980, Folder Auto Industry [O/A 9471][4], Staff Office Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL.
40) Memorandum for William Beckham from Richard W. Heimlich, June 12, 1980, Folder Auto Package 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Office Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box2, JCL.
の利害関係者の要求を踏まえ、輸入規制を導入しなければならないと考えていた。その上で、輸入規制を実行するにあたりの法的な基礎の整備を重視した。日本単独の自主規制は不安定であり、希望する抑制量を獲得することができない。さらに法的な基礎がなければ、それを公式に承認することもできないと考えていた。ゆえに輸入規制を正当化する手段、つまり通商法201条に基づくUSITCからの勧告や、政府に輸入を規制する協定を日本と締結する権限を与える連邦議会との共同決議が法的な基礎を構築するための手段として検討されていた。これに対して反対派は、アメリカの自動車産業をめぐる経済状況は大きく変化していないと評価し、利害関係者の要求に応じず、インフレ抑制やエネルギー節約という経済政策上の目標を重視する立場を維持すべきとした。

そして、こうした対立構造の中、最も重要な点は、輸入規制について、そもそもカーテー自身が反対の立場を取っていたことである。しかし5月14日に行われた「自動車サミット」の前にW・モンダール（Walter Mondale）副大統領、アイゼンシュタット、ゴールドシュミットと面談したフレーザーによれば、カーテーは輸入規制を強く反対する立場からやや軟化していった。また日付は不明だが、USTRの草稿（6月10日）をDPSが検討したメモがある。そこでカーテーが3月の決定に固執しているが、今後の水準で輸入を増やし続けることができると日本は期待すべきではないと考えている、と記載されていた。これはカーテーが、現状を超える日本車輸入の拡大は抑制したいという意味においてのみ、輸入規制を受け入れる姿勢にあることを示していた。

（5）報告書の内容
「自動車タクフォーム」は6月13日にEPGへと提出した報告書の中で、カーテー政権によるアメリカ自動車メーカーの再建を支援する政策パッケージの検討結果を示した。

報告書はまず「1 Introduction」で、検討課題として、①近年の自動車産業をめぐる状況のレビュー、②政策オプションの検討基準、③主要な6分野（貿易、信用、規制、税金、失業と地域へのインパクト、反トラスト法）における政策オプションの提示を挙げた。次に、「2 Outlook for the Domestic Automobile Industry」において、自動車産業が低迷している原因は、インフレ対策を目的とした金融引き締めによる不況と消費者の急激な嗜好の変化に見合う小型車を供給する能力がメーカーに不足していたことにあると分析した。

そして「3 Criteria for Evaluations Policy Options」において、政策オプションの検討基準を示した。つまり「政策オプションを検討する際の基準は、そのオプションが実質的に産業における雇用を増やすかどうか、もしくは失業の圧力は和らげるものかどうか、という点にある」。この雇用についての基本的な関心に応じて、自動車メーカーの売上増加や市場シェアの回復、自動車ディーラーの問題などが検討されると述べる。そして「4 Options for Public Policy」において各種政策オプションが検討されている。ここでは本稿の議論と対比の関係で、輸入規制に関わる部分を中心に見ていく。

40 Stu Eizenstat from Douglas Fraser, November 18, 1991, Folder 5, The Stuart Eizenstat Papers, Box118, Library of Congress.

41 Possible Trade Options, no date, Folder Auto Package 5/80/7/80 [2], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Office Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box2, JCL.

42 The Automobile Industry - Outlook and Options for Government Action, submitted to the EPG by the Secretary of Transportation Neil Goldschmidt, June 13, 1980, Folder Auto Industry [7], Staff Office-CEA, Charles L. Schulte's Subject Files, Box5, JCL.
まず冒頭において、「多くの人にとって、現在行われている自動車産業の問題をめぐる再検討が成功しているか否かは、この問題への対応によって判断されるだろう。フォードとUAWにとって、輸入の浸透は最大の問題である」と述べ、貿易政策の重要性を指摘する。そして1980年3月以降の状況変化として以下の4点を指摘する。第1に、金融引き締め政策による金利上昇と不況の到来により、輸入も含め自動車の売り上げが減少している。3月の時点で、国内で生産された小型車は全て売れていた。しかし現在では国内における小型車生産能力は過剰となっている。第2に、輸入車の売上高に対する圧倒的に減少しているが、アメリカ自動車市場におけるシェアは増大している。5月は28.4%（日本のシェアは23.3%）であり、第一四半期でみると26.4%（日本のシェアは21.1%）に達している。輸入シェアの増大はTAAの供給者を35万人にまで増やしている。第3に、日本の自動車メーカーの生産拡大がある。生産計画によれば、1979〜1982年にかけて24%の生産能力の拡張が予想される。自動車貿易に関わる関税や貿易障壁が世界で高まっている状況を踏まえた場合、その狙いはアメリカ市場への輸出である。日本が生産を制限する気はないのは明らかである。第4に、日本政府との交渉において自動車関連貿易や輸入自動車に対する規制の表面化が頭出ず、経済ミッションの派遣や日本自動車メーカーによるアメリカへの直接投資などが発表された。しかし、そこに至るまでの日本政府との交渉は容易でなかった。日本政府は、日本からの自動車輸出がアメリカ市場へ与える影響を相殺することを望んでいない。

こうした状況変化を踏まえて報告書では、自由貿易政策の範囲内において、日本車の輸入による悪影響からのアメリカ自動車メーカーの貿易政策による救済を再検討することが適切であると主張した。

そして報告書では輸入規制のメリットとして以下の点を挙げている。雇用の回復、アメリカ自動車メーカーの売上、キャッシュフロー、市場シェア及び投資環境の改善、である。またこの分野での行動は、戦略的な印象を与え、カーターが自動車産業の苦境に対して深刻な懸念抱いていると利害関係者に認識されるよう。一方で、メリットとして以下の点を指摘する。消費者のコストは増大する。さらにエネルギー消費全体に与えるインパクトは小さいが、燃費の良い小型車輸入に対する規制は心理面でポジティブに受け取られないという問題がある。またアメリカの自由貿易支持の姿勢を損ね、報復を招く可能性もある。またアメリカ自動車メーカーの不効率性を温存してしまうという問題もある。

以上を踏まえた上で、もしも輸入規制を実行する場合の政策オプションとして、以下の4つの手段を提唱している。第1に、日本にシグナルを送り、自主規制を実行するよう奨励することである。これは日本が確実に反応するならば、最も早く輸入救済を得るための手段である。しかし大統領が日本との輸入規制協定に入りうる国内・国際法的な権限はなく、反ドトラスト法に違反している可能性がある。ゆえに望ましい抑制水準を獲得できない可能性がある。第2に、連邦議会における共同決議によって大統領が「輸出自主規制協定」を日本と交渉する権限を獲得することを目指す。メリットは決議を要求すること自体が日本へのシグナルとなるので、必ずしも獲得に成功しなくても良いこと、国内的にも日本側単独での自主規制よりも、カーター政権の懸念を伝える強いシグナルとなる。一方で、連邦議会が政権の政策を異なるような決議を行う可能性もある。他の産業が似た決議を要求することを促し、関わられた場合、その使用への圧力が高まる、という問題が
ある。第3に、USITCに対して、審査スピードを加速し大統領への勧告を早期に実施するよう要請することが考えられる。この手段は、現在の自由貿易政策のフレームワークと最も一致しており、法的な不確実性もない。しかしUSITCが輸入車による被害を認めず、輸入規制が実行できない可能性もある。また決定がどのようなものであっても、カーター政権による決定は大統領選挙期間中に行われることになり、非対称的なものとみなされよう。第4に、大統領が日本に対して、アメリカに輸出することを目的とした生産設備への投資を、日本の自動車メーカーが行うことに対する懸念を公式に伝える。日本政府が適切に受け取れば、過激な小型車生産が抑制され、アメリカ自動車メーカーに対する保護になる。またさらなる行動なしに日本が自主規制を行うことを奨励するシグナルとなる可能性がある。しかし日本からの輸出の減少につながるかは非常に不確実である。

以上が報告書の内容である。輸入規制に反対する議論の存在も踏まえ、そのメリットについても論じられているが、輸入規制をめぐるオプションが中心的に検討されており、自動車産業をめぐる利害関係者の要求を踏まえ、その必要性を主張するゴールドシュミットやUSTRの意図を反映し、賛成寄りの内容となっている。また4つのオプションの内、①④では日本独自の輸出自主規制の不安定さが強調されており、協定を締結するための法的基盤の整備に必要なオプションとして②③が提起されている。

III 報告書の検討と結論
（1）EPGにおける議論（6月17日）

EPGは6月17日にゴールドシュミットから提出された報告書の検討を行った。事前に運

輸省から配布された論点リストは、①議論なく合意が成立すると考えられる論点、②議論になるかもしれないが、大統領に政策パッケージを提案する前に一致へと到達できる可能性が高い論点、③EPGがコンセンサスを形成できない可能性がある論点の3つに分けられていた。

貿易政策に関する論点は、②と③に分類されており、①には日本への対米直接投資の要求や自動車貿易に関する障壁を削減するための戦略などが入ており、輸入規制に関する問題は③へと分類されていた。

EPGにおける検討で、貿易政策に関する問題は政策パッケージの一部として公表する。対日直接投資に関する要求は継続する。世界的な自動車貿易に関する障壁を削減するための努力を行う。近くの点は一致が成立したが、輸入規制の問題については合意が成立しなかった。さしあたりUSTRを中心とした小規模のワーキング・グループが、輸入規制をめぐる問題と政策オプションに関する「バランスの取れた」カーターへの政策文書を作成するということが決定された。この時点においても報告書が作成時点から続く、輸入規制をめぐる対立構造が存在していた。

一方で、報告書が提案した4つのオプションの内、第4のオプションについては実行することで合意が成立し、速速ベネチア・サミット（6月22～23日）において日本政府に対して懸念を表明することになった。この合意をカーターに伝えるメモランドの中でアイゼンシュタットは、日本による生産能力の増強を抑制する事

DOT, Priorities for EPG Meeting on Autos-6/17/80, June 17, 1980, Folder [Auto Industry] [5]. Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schulte's Subject Files, Box4, JCL.

Memorandum for the Honorable G. William Miller, Secretary of Treasury, from Neil Goldschmidt, June 20, 1980, Folder [Auto Industry] [5]. Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schulte's Subject Files, Box4, JCL.
J・カーター（Jimmy Carter）政権による対日自動車政策の再検討（河崎）

に対しては合意が存在するが、輸入規制については厳しい対立がEPG内に存在する。そして輸入規制以外の手段は現在の失業問題を短期的に解決することはできないが、CEAによる推計によれば、輸入規制による雇用の増加はそれほど多くない。そしてGMを除く利害関係者のすべてが、日本の将来の追加的な生産能力の拡大を必要に思う。輸入規制を要求しているとし、それを含まない政策パッケージは、強い政治的なサポートを受けることはないであろう、と説明している。その上で、カーターに対してベネチアにおいては生産能力の問題だけに触れ、輸入規制に関するオプションを除外しないよう要請している40。

アイゼンシュタットは、輸入規制がなければ、政治的な支持を得ることができないとカーターに対して伝達し、輸入規制する政策オプションに対するカーターの支持を獲得しようとしていた。

（2）ベネチア・サミット
ベネチア・サミットにおいてカーターは、6月12日に大平首相が死去したため、代理で出席していた大平佐武郎外相と会談（6月23日）を行い、日本の自動車メーカーの生産能力が拡大する可能性について調査するよう求めた。カーターは、日本の自動車輸入を規制すべきだという政治的圧力が高まっていると述べた。アメリカではレイオフ数が増大し、連邦政府からも輸入規制の実行を迫られ、UAWはすでに通商法201条に基づく提訴を実行した。自動車メーカーとUAWとの会談においても、アメリカの自動車メーカーは日本の輸入量の増大に対する懸念を表明していた。また自動車メーカーは、日本がこの機会にアメリカにおいて長期的に優位なポジションを築き、米国間の貿易関係にダメージを与えようとしていると主張している。それは現在の生産能力の拡大計画のことを意味している。そしてカーターは、特に生産能力の拡大は長期的にも短期的にも大きな問題だと述べた。大平首相は、そうした計画はないと否定したが、カーターは日本政府が慎重に実施し、その結果について公開に声明を発することは求めた41。

一方で、カーター用にC・シュルツ（Charles Schultz）CEA委員長が提出した想定問答文では、日本から「現時点で輸入の制限を求めているのか」と尋ねられた場合、現在の規模的な輸入と長期的な能力拡大に対する懸念を有している。長期的な能力の拡大という脅威が取り除かれなければ、輸入規制の実施へと向かうステップを止めることはできないかもしれない、と返答するとされていた。また「生産能力の抑制に関する明確なシグナルがアメリカからない場合は自動車メーカーに影響を与えない」という問いに対しては、公にカーター自身が生産能力の拡大に関する懸念を表明し、日本に対して上記の要望を述べるつもりであるが、輸入を抑制する協定の締結を求めているわけではないと回答する、となっていた42。

実際の両者の会談は、本会議の直前に、立ち話の形で行われていたため43、この想定問答文が提出された。

40 Memorandum for the President, from Stuart Eizenstat, June 18, 1980, Folder 3, The Stuart Eizenstat Papers, Box 118, Library of Congress.
41 Memorandum for the President, from Charlie Schultz, June 17, 1980, Folder Auto Imports [2], Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schultze’S Subject Files, Box 4, JCL.このカーターの要求を受けて、日本政府は7月7日に日本の自動車メーカーによる新たな生産能力の拡大はないというステートメントを発表した。この声明は、B・ホーマッフ（Bob Hormats）USTR次席代表及びオーウェンと協議し、修正した上で公表された。Memorandum for the President from Henry Owen, July 7, 1980, Folder Auto Industry [O/A 947113], Presidential Papers of Staff Office Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box 147, JCL.
42「日本車輸入増大の実情米大統領が訴え」『朝日新聞』1980年6月24日，2ページ。
りの話はなされていないと思われるが、シュルツはイギリス全体とは異なり、輸入規制に反対する立場に沿い、想定論を作成している。ここにも輸入規制をめぐる対立が反映されていた。

（3）DPSにおける検討

報告書はDPSによっても検討された①。DPSは貿易政策を「自動車産業に対する政府による政策見直しの中心的な問題」として位置づけており、日本からの自動車輸入を抑制するための重要なステップがなければ、カーター政権の計画は多くの自動車産業を取り巻く利益関係者から不十分なものとみなされるだろうとした。そして日本からの輸入を抑制しなければならない理由として、以下の5点を挙げた。①日本からの輸入車のシェアが拡大している。②日本の自動車メーカーによるアメリカ市場での販売目的とした生産能力の拡大が行われつつある。③輸入の抑制が短期的な生産と雇用の問題を解決するたまた一のオプションである。アメリカの自動車メーカーには生産余力があり、輸入が抑制されれば国内生産と雇用が拡大するだろう。④3月に示した輸入規制を否定する立場を変更しなければならない重大な環境変化（上記①②）が生じている。日本が「我々の自由貿易政策に付け入る」、そして将来もそうし続けるだろうということをすべての情報が示唆している。⑥GM以外のすべての利益関係者が、輸入の抑制に最も高いプライオリティを置いている。もしそれがなければ、我々の政策パッケージは政治的利益を得ることができなくなる。

そしてDPSは、下記の2つの要素は政策パッケージに含まれなければならないとした。第1に、現在の輸入レベルは永久の基礎として受け入れ可能なものではないという「静かな」シグナルを日本に送る。第2にUAWによって提訴された通商法201条に関する審査を加速することをUSITCに要求する。これが大統領の増大する輸入に対する懸念を示すものとなるし、もしUSITCがUAWの訴えを認めた場合、大統領に輸出抑制を日本と交渉する法的な基盤を与える。

DPSは、これまでと同様、輸入規制の実行を支持する立場を主張し、そのための法的基盤の獲得を重視していた。そうした立場から通商法201条の審査の加速を要求すべきであると主張した。ただし「自動車タスクフォース」の報告書が指摘したように、USITCが被害を認定することは限らない、という不確実性も抱えていたオプションであった。また連邦議会との共同決議に関するオプションは推進されていない。この点の説明はないが、報告書での検討を受け入れたと考えれば、カーター政権の政策プロセスに連邦議会が介入してくることを懸念したと考えられる。

（4）最終文書案の草稿の検討（6月25日）

6月17日の議論を受けて、カーーナーへの最終提案となる文書の草案がゴールドシュミットによってEPGへと提出された②。同文書は、自動車サミットからEPGに至るまでの政策プロセスを説明した後、自動車産業をめぐる状況（EPGへの報告書とはほぼ同じ内容）について触れた上で、政策パッケージを示すという構成になっていた。

貿易政策は政策パッケージの冒頭で取り上げ

① Memorandum for Stu Eizenstat, from Ralph Scholesstein, Josh Gotbaum, Myles Lynk and Kitty Bernick, June 17, 1980, Folder Auto Package, 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Staff Office Domestic Policy Staff, Government Reform (Bernick), Box 2, JCL.

② DOT, Decision Memorandum, June 25, 1980, Folder Auto Package 5/80-7/80 [3], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Office Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box 2, JCL.
J・カーター（Jimmy Carter）政権による対日自動車政策の再検討（河崎）

～48～

られた。つまり、自動車輸入に関する問題の扱いが、このレビューで中心的な重要性を持つ。国内的には、自動車メーカー、UAW、連邦議会は輸入規制が必要であると感じており、カーター政権がアメリカ自動車産業と労働者がサポートする気があるかどうかを示すテストになっていて、と指摘した。

そして輸入規制を実施するかどうかについて、①現在の立場を変更するに足る環境の変化があったのか、②もしそうならば、それを変えるための最適な政策は何か、という2段階で検討している。

まず①については、輸入規制を導入すべきか否かをめぐる対立が存在しているとする。輸入規制に賛成する人々は、以下のような理由を挙げている。現在の立場を変更しない場合は、激しい国内的な批判が生じる。また近い将来において雇用と生産を救うただ1つの手段である。自動車や雇用に対する懸念を生じさせる重要な変化が生じており、投資環境を改善しないといけない。他の問題について自動車メーカーとUAWと協議しやすくなる。

逆に輸入規制に反対する立場を取る人々は、重要な変化は生じていないと考えている。経済状況の悪化や輸入増大は3月段階と比べて実質的に大きく悪化していない。そもそも歴史的にアメリカ自動車メーカーは小型車市場では大きなシェアを持っていない。そして反インフレ政策やエナジー政策、自由貿易は現在でも重要である。また日本に輸出を制限するよう圧力をかけると、それが日本において国内政治問題の原因となり、二国間関係が不安定化する。さらにカーターが主張してきた消費者優先という立場を傷つける。ただし、立場を変えるに足る新たな事実が登場し、USITCによるフェアな考慮が与えられた際には、政策の再考を推奨する。

ゆえに輸入規制に反対する人々は、現状の政策を再認識し、状況についてモニタリングを続ける。そしてUSITCが輸入規制を勧告した場合、予見なく輸入規制について再検討する、という政策を提案した。このことによって保護主義に反対する姿勢を内外に示すことが可能であるし、法的基盤がなくまして日本と輸入規制を交渉することも避けることができる。

一方、輸入規制に賛成する立場からは、USITCに対して審査プロセスの加速を要求するオプションが提起されている。同時にUSITCが被害を認め、輸入規制による救済を推奨し、もしもカーターがそのオプションを選択した場合に備え、事前に輸入を抑制するための手段や日本との交渉準備を整えておく。そしてこのオプションを採用するメリットとして、短期的に目に見える救済であること、国内の自動車関係者に対してその状況を懸念していることを示す明確なシグナルとなる、投資環境の改善、他の問題へのコミットメントを自動車メーカーとUAWに求めるテコとなる、国内の批判と議会の動きを緩やかにする、日本政府に自動車問題を扱うための時間的な余裕を与える、日本との交渉と協定締結のための法的な基盤を与える、といった点が挙げられている。

以上のように最終提案には、輸入規制をめぐる対立構造がそのまま反映されているが、USITCによる審査の結果、被害が認定された場合、反対派も輸入規制に同意する可能性がある点を指摘しており、両者の統合が図られている。一方で、USITCの決定が出た場合、事実上、輸入規制を実行することがほぼ前提となっているという点で、反対派には受け入れがたい内容であった。

6月25日の最終案をめぐるEPGの会議は6月26日に開催された52。議論の詳細は不明である。

52 Memorandum for the President, from Neil Goldschmidt, June 27, 1980, Office of Staff Secretary; Series: Presidential Files; Folder: 6/230/80 [1]; Container 167, JCL.
るが、輸入規制に反対するCEAが強く反発し、内容に同意しなかった。このことはシュルツがカーターに対して最終提案に反対する旨のメモランダムを送付していることからも明らかである。シュルツは、カーターに対して直接メモランダムを送付し、EPGの決定に同意しないことを求めた60。

シュルツは、最終提案を受け入れることができなかった理由を示し、カーターの注意を引き、述べた上で、その理由を説明した。シュルツによれば、通商法201条の下における審査の促進を要求することは、実質的にUSITCが輸入による被害を認定した場合には、必ず輸入抑制などの支援を与えることを約束したのと同じである。しかしアメリカ経済はすでに深刻なインフレから多くの損害を被っている。現在、インフレ抑制のために、引き締め方向での財政金融運営が行われており、好ましい水準よりも高い失業率になっている。自動車輸入の抑制は、アメリカ経済のインフレバイアスをもう1つの重要な要素付け加えてしまう。以上のようにシュルツは、日本車の輸入増大がアメリカ自動車産業に与える悪影響よりも、インフレ問題がアメリカ経済に与える悪影響の方がより重大であると考え、カーターにUSITCへの審査の加速要求に同意しないよう求めた。

（5）最終報告書と第2回「自動車サミット」

結局、EPGは7月1日に最終報告書を提出し、輸入制限に関する2つの見解を併記した57。財務省、USTR、運輸省、労働省、商務省、およびモンドールは輸入規制を実施することに賛成した。これに対してCEAと国務省は反対を表明し、従来の立場を堅持した。前者は、日本からの自動車輸入を取扱く政治・経済状況が変化したため、政策転換を実施しなければならないと主張した。さらに、もし何ら規制を行わなければ、カーター政権は激しく批判されるだろう。またカーターは輸入の抑制を通じて、自動車産業の労働者やメーカーに対して、深刻な懸念を持っていることを示すことができるし、自動車産業における雇用と投資の見通しを改善しよう。そして賛成派は、輸入規制を実行する可能性を持つUSITCによる審査・決定をより早く行うよう要求するというオプションをカーターに推奨した。

その理由は4点挙げられている。第1に、アメリカ自動車メーカーとUAWに、カーター政権がアメリカ自動車市場の深刻な状況を認識していることを示すシグナルとして重要である。そしてさらに、カーター政権がUSITC決定の直後、日本政府と交渉することを約束することにより、すべての利害関係者をこれを重要なステップと認識するだろう。第2に、法的枠組みに基づいてカーター政権の政策スタンスを修正することが可能である。第3に、日本の自動車メーカーに対して、輸出や生産能力の拡大を抑制するよう促すシグナルになる。第4に、連邦議会における保護主義的な立法を抑制するとともに、カーター政権は連邦議会による立法を必要としないため、連邦議会がカーター政権の政策過程に介入することを妨げることができる。

反対派は、政策の現状維持を要求した。日本からの自動車輸入の制限は、インフレ率の上昇とエネルギー消費の増加を招くと同時に、自由貿易政策にも反しているという従来からの立場を維持した。自動車産業からの要望に応じ、こうした決定をなすことは、カーター政権の消費者を優先するという立場に害を及ぼすだろう。また輸入規制が採択された場合、カーター政権

---

60 Memorandum for the President, from Charlie Schultz, June 30, 1980, Folder Auto Industry [3], Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schultz's Subject Files, Box1, JCL.

は他の産業、例えば銅業からの同じ要求を拒絶することができなくなる。さらに貿易相手国は、自由貿易に対するアメリカの姿勢に疑問を持つようになるだろう。

以上が最終報告書の内容である。

（6）カーターによる最終決定

最終報告書を受けて、7月2日にカーターと
EPRメンバーとの間で会議が開催され、輸入
規制の実施をめぐって議論が行われた(49)。

カーターは、アスキュールが政治的要素を考える必要があり、現在失業している人々に共感を
示さなければならないとする。輸入規制支持
したことに対し、従来の輸入規制に反対する立
場を主張した。つまり問題は、アメリカの自動
車メーカーが小型車シフトをガソリン価格の上
昇に対応できなかったことにあり、輸入を制限
しても実質的な変化は生じないだろう。USIT
Cにおける審査の促進が持つ重要性は不明であ
る。そして、シュルツの意見にも関心を持つべ
きであると述べた。

これに対して賛成派は、経済的なレベルでは
なく、政治的な問題として考えるべきだと強く
主張した。結局、カーターも、R・マーシャル
(Ray Marshall) 労働長官が、輸入は原因で
はなく、規制は解決策ではない、と述べたのに
続き、政治的なアドバンテージのためには、自
動車産業をめぐる問題への懸念を示さなければならない、と述べた。マーシャルはこのカーター
の発言に応えて、カーターは失業に冷淡である
人々に考えられており、我々が失業に関心が
あるかどうかを示すカギは貿易になっていると
主張した。そしてモーレルが「おめでとう。
ニール（ゴールドシュミット）と政府」と引き
取り、半ばカーターは押し切られるような形で、
輸入規制を支持し、USITCにその審査・決定
を加速するよう要求することになった。

アメリカ自動車市場における輸入車のシェア
が増加し続け、それが政治問題となり、大統領
選挙の行方にも影響を及ぼすに至り、カーター
は当初の立場の変更を決定し、法的な枠組みの
中で輸入規制を支持するようになった。そして
カーター政権の決定は7月8日に閣議された第
2回「自動車サミット」で発表された(50)。

しかしUSITCは、決定の公表を2ヶ月早め
るという委員長の提案を否決し、代わりに1ヶ月
程度の審査の促進を決定した。このことによ
り決定の公表は11月の大統領選挙の投票日以降
になることが確実となり、カーターは投票日ま
での間の法的基盤に基づく形で輸入規制を実行
する可能性を失った(50)。

おわりに

以上のようにカーター政権は、日本車の輸入
増大が政治問題化していく中で、輸入規制を実
施する方向へと舵を切った。輸入規制への賛成
派は、大統領選挙を控え、自動車産業をめぐる
利害関係者の要求に応えることを重視した。こ
れに対して反対派は、そうした政治問題よりも
インフレがアメリカ経済に与える悪影響を重視
し、輸入規制に反対した。最終的には、賛成派
が元々反対派であったカーターを押し切り、輸
入規制の導入が決定された。

次に課題となったのは、どのように輸入規制
を実行するのかであった。賛成派は、通商法
201条による審査の促進をUSITCに要求するこ
とで、輸入規制を実行する権限を獲得しようと
考えた。しかし結果として、このオプションは

(49)Office of the White House Press Secretary, The
White House, Fact Sheet, July 8, 1980, Folder Auto
Industry [O/A 9471] [3], Staff Office Domestic Pol
icy Staff, Eistanat, Box 147, JCL.

(50)11月までに結論　自動車輸入で米貿易委　『読売新聞』
1980年7月22日，2ページ。最終的には11月10日に決定
が公表された。
失敗し、カーター政権は輸入規制を導入することことができなかった。ゆえに、カーター政権は輸入規制を導入しなかったのでではなく、行おうとして失敗したと言える。これはレーガン政権が実行した日本による輸出自主規制のような、より積極的な輸入規制ではなかったが、カーター政権にとってUSITCへの要求は、それが利害関係者にどのように認識されたかを別として輸入規制の方向への貿易政策の変更を意味した。

ではなぜ、USITCへの要求という政策手段が選ばれたのか。カーター政権内の輸入規制への賛成派は、輸入規制の導入のためには、日本と輸入規制に関する協定を締結しなければならないと考えており、それを可能とする法的な権限の獲得を追求していたためである。この法的権限へのこだわりが、日本への輸出自主規制の要求といった積極的な輸入規制の早期導入を妨げた。また賛成派は通商法に基づき、輸入規制を導入することについては、自由貿易政策の範囲内での対応と認識していた。そうした意味での自由貿易政策へのこだわりも、この選択に影響したと考えられる。

カーター自身の立場はどうだろうか。カーター自身は強い自由貿易主義者であった。カーター自身は、インフレ抑制やエネルギー節約を重視する当初の立場を堅持していたが、自動車産業の苦境が政治問題化していく状況変化の中で、賛成派によって押し切られていった。一方で、こうしたカーター自身の変化にも関わらず、輸入規制の導入はうまくいかなかった。ではUSITCによる審査の加速の拒否に対して、カーター政権はいかなる対日自動車政策を展開したのであろうか。この点の解明を次の課題としたい。

【謝辞】本稿はJSPS科研費JP18H03625による成果の一部である。また本研究は2019年度関西大学学術研究員研究費によって行った。