

河﨑 信樹*

はじめに

本稿の課題は、1980年 $5 \sim 7$ 月にかけて行われた $J \cdot D - D - (Jimmy Carter)$ 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に焦点を当て、考察することである。

1979年に生じ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、ガソリン価格も急上昇した。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急増した。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、1979~1980年前半にかけて、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。 そして日本からの小型車輸入を規制することは,

*河﨑 信樹(Nobuki KAWASAKI):関西大学政策創造学部教授。博士(経済学、京都大学)。「アメリカによる西ヨーロッパ域内貿易の自由化政策と西ドイツの役割一西独・仏貿易協定(1950年)を中心に一」『アメリカ研究』第53号、2019年;『アメリカのドイツ政策の史的展開ーモーゲンソープランからマーシャルプランへ一』関西大学出版部、2012年など。

¹⁾ 拙稿「J・カーター(Jimmy Carter)政権における対日自動車輸入規制問題一連邦議会公聴会(1980年 3 月 18日)における証言を中心に一」関西大学『経済論集』第66巻第 4 号,2017年 3 月, $3\sim6$ ページを参照。

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。ゆえに当初、日本車の輸入規制を求める声を退け、自由貿易政策を擁護する立場をとった。しかし日本車輸入は増大し続け、自動車メーカーや全米自動車労組(United Auto Workers、以下、UAWと略す)、連邦議会からカーター政権に対して、日本車輸入の規制を要求する強い声が高まっていた。

こうした状況においてカーター政権は, 1980 年5月14日にアメリカ自動車メーカー及びUA Wのトップとの会談=「自動車サミット」を 開催し、新たに設置する「自動車タスクフォー 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 本車輸入の増大からの救済を求めて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 Commi ssion,以下,USITCと略す)に審査の促進を 要求したに留まった。USITCによって被害が 認定された場合,輸入規制を導入できたが,結 果として被害は認定されなかった。結局、日本 車輸入の規制は、日本よる自主規制という形で, 1980年大統領選挙に勝利したR・レーガン

(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・でき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点において、連続性を見出すことができるのか、それとも大きな断絶があるのだろうか。本稿はこうした問題を念頭に置きつつ、「自動車サミット」以降における自動車政策の見直しプロセスを、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や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節約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見る見解がある。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続け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新自由主義的な性格・信念に基づく自由貿易主義の重視にその要因を見出す見解である。第3に、カーター

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の多くは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。しかしカーター自身が優柔不断であったため、その実行を決断できなかったとする⁰。

もう一つの見解は、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行えなかったと評価する。

本稿では紙幅の関係上、前者の先行研究に関わる問題について考察し、草野が提起した後者の問題についての検討は今後の課題としたい®。以下では、まずIにおいて1980年5月段階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「自動車タスクフォース」について、輸入規制の実施をめぐる対立を中心に分析していく。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、おわりにおいて、カーター政権が輸入規制に踏み切らなかった理由について考察したい®。

² 蒲島郁夫, ギルバート・R・ウィナム「自動車貿易紛争」, I・M・デスラー, 佐藤英夫編(丸茂明則監訳)『日米経済紛争の解明』日本経済新聞社, 1982年, 所収。またW. Carl Biven, Jimmy Carter's Economy; Policy in an Age of Limits, Chapel Hill & London, The University of North Carolina Press, 2002.は, より広い視点からインフレ問題をカーター政権の経済政策全体を制約した要因として位置づけている。

³⁾小尾美千代『日米自動車摩擦の国際政治経済学一貿易 政策アイディアと経済のグローバル化』国際書院, 2009 年, Craig VanGrasstek, Trade and American Leadership; The Paradoxes of Power and Wealth from Alexander Hamilton to Donald Trump, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁴⁾スティーブ・ドライデン(塩飽二郎,石井勇人訳)『通 商戦士(下)―米通商代表部(USTR)の世界戦略』共 同通信社,1996年。

⁵⁾草野厚「一九八○年七月一幻の自動車自主規制」『中央 公論』第98巻12号,1983年,及び草野厚『日米・摩擦の 構造』PHP研究所,1984年。

 $^{^{6)}}$ 本稿では自動車輸入の問題に焦点を絞っているが、カーター政権期には軽トラック輸入についても問題となっていた。軽トラックの完成車の関税は25%であったが、トラック部品の関税は4%であった。日本の自動車メーカーは、この差を利用し、トラックをシャーシとボディという2つの部品として輸出し、アメリカ国内で組み立て、販売していた。これに対して、実質的にトラック輸出と同じではないか、関税制度の抜け道を悪用しているのではないか、皮いう批判が生じ、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。さしあたり消島・ウィナム「自動車貿易紛争」、 $122\sim124\sim-$ ジを参照。 7 本稿では、主としてカーター大統領図書館(The

[「]本稿では、主としてカーター大統領図書館(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入委員会貿易小委員 会の公聴会「世界の自動車貿易―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日に証言したR・アスキュー (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 スキューは, 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毀損してしまう、とい う3点を挙げた。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⁸。

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」を受けた国内産業は、そこ 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を大統領 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益の観点から輸入 規制を実施するか否かを決定する

っ。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 かず、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¹⁰⁰。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こと、②日本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。その結果、すでに1980

⁸⁾拙稿「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・クローズについて詳しくは、中本悟『現代アメリカの通商政策一戦後における通商法の変遷と多国籍企業』有斐閣,1999年,20~22ページを参照。

¹⁰⁰ 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。蒲島・ウィナム「自動車貿易紛争」、136~137ページを参照。

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「アスキュー・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・検査手続きの簡素化、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こ。

(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の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¹²⁰。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¹³⁰。

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と同時に、上下両院においても日本からの輸入規制を求める声が高まっていた。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日に連邦議会に対し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ーザーは、25万人以上の労働者がレイオフ状態にあるにも関わらず、全く日本が輸出を抑制しないことを批判し、日本からの輸出を制限するために通商法201条による救済を求め、USITCに提訴する方針を表明した¹⁴。

第 3 に、1980年の大統領選挙の行方に自動車問題が大きな影響を与える可能性が高まっていた。1976年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の内、オハイオ以外で敗れていたカーターにとって、これらの州を確保することは重要であった 150 。しかしフレーザーは、カーターと民主党大統領候補の座を争っていた 160 ・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 160 。

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、自動車産業の不調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

¹¹⁾ 日米交渉及び「アスキュー・パッケージ」の詳細については、宇田川勝『日本の自動車産業経営史』文眞堂、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。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.

¹²⁾ 1981 Ward's Automotive Yearbook, Forty-Third Edition, Ward's Communication, 1981, p.14.

¹³⁾ 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.

¹⁴⁾ "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.

¹⁵⁾草野「一九八○年七月一幻の自動車自主規制」,129~130ページ。

¹⁶⁾ "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ことは,大統領が日本車を買うように勧めているとミシガン州では認識されている。これはフレーザーとケネディ陣営に力を与えている。カーターは,小型車への対応が遅れていることを批判すべきではなく,自動車メーカーと労働者の置かれてい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,あらゆる政策を検討・実行していることを強調しなければならない 17 0。このように選挙スタッフは指摘したが,ミシガン州にて4月26日に行われた党員集会でカーターはケネディに破れてしまった 18 0。

このようにカーター政権を取り巻く状況が厳しさを増していく中、カーター政権の内部では、3月の公聴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」

自動車政策の見直しは4月の時点から始まっていた。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はカータ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,政権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)

Memorandum for Ray Jenkins, from David Rubenstein, April 24, 1980, Office of Staff Secretary;
 Series: Presidential Files; Folder: [4/24/80-Not Submitted-DF]; Container 159, JCL.

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求し、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¹⁹⁾。

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²⁰。

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いて国内 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、 カーターとEPGの間をつなぐ重要な役割を果 たしていた。EPGは経済政策決定の中心に位 置づけられていたが、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 量の文書と政策提案がカーターへと提出される という状況が生じた。こうした状況の中で、省 庁間とカーターの間の「交通整理」を担うよう になったのがDPSであった。ゆえにカーター に対する強い影響力を持っていた210。

4月下旬に日米首脳会談への方針をまとめた

¹⁸⁾ "Kennedy Wins in Michigan by Barest Margin; Kennedy Wins Michigan, But by the Barest Margin", 1980, The Washington Post, April 27, 1980.

¹⁹⁾Biven, Jimmy Carter's Economy, pp. 40-44.

²⁰⁾ Memorandum for the President, from Stu Eizenstat, no date, Folder Auto Industry [1], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles, L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

²¹⁾Erwin C. Hargrove, Jimmy Carter as Presindent, Leadership and the Politics of the Public Good, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988, pp. 18-19.

メモランダムにおいてDPSは、日米首脳会談 において日本から輸入障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220。ゆえにカーター 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反対してい る」。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 府の協調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努力を示すことで, カーターの権威を高めることにある。

そのための「舞台」としてDPSは、D・リーグル(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有す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救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²³⁰。DPSは、類似のアプローチをとることによって、①輸入規制に反対というカーターの立場を変更せずに、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、リーグルが行う会談と同様のものを開催することを通じて、カータ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ということをもっとアピールし²⁴⁾、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 25)。その後、調整が進められ、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 26)のトップ及びフレーザー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 27)。

(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。

²²⁾ Memorandum for Stu Eizenstat, from Ralph Schlosstein, Myles Lynk and Kitty Bernick, no date, Folder Auto Industry [O/A 9471] [2], Presidential Papers of Staff Offices Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL.

²³⁾リーグルを含む上院議員20名と自動車メーカー, UA Wトップの会談は, 5月6日に開催された。この会談においてリーグルは「自動車コーカス」の結成を宣言した。 "Businessmen and Senators discuss Ways to Help Ailing Industry", *The Associated Press*, May 6, 1980.

²⁰例えばアイゼンシュタットは、大平との会談後に国家 安全保障会議(NSC)に属するH・オーウェン(Henry Owen)がコメントする際、カーターが自動車産業と自 動車労働者の雇用維持の問題に強い関心を有しているこ とを示すよう依頼している。Memorandum for Henry Owen, from Stu Eizenstat, May 1, 1980, Folder CO78 Executive 4/30/80-7/31/80, Presidential Papers of White House Central Files, Subject Files, Box37, JCL.

²⁵⁾April 29, p. 24, Folder 2, The Stuart Eizenstat Papers, Box9, Library of Congress.

²⁶⁾フォルクスワーゲンはすでにアメリカにおいて現地生産を行っていたため、国内メーカーとして位置づけられ、「自動車サミット」に招聘された。蒲島・ウィナム「自動車貿易紛争」、101ページを参照。

²⁷⁾ "President Sets Auto Summit Talk", *The Associated Press*, May 7, 1980.

ブリーフィングでは自動車産業を所管する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雇用問題 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ターに提 出されたメモランダムでは、「自動車サミット」 の目的は以下の点にあるとされた280。まず自動 車メーカーは短期的に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 えにカーター政権は,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、カーター政権が長期 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政権は取り組まなけ 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 車メーカーやUAWの意見を聞き、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、カーターに対して「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は、「自動車サミット」の目的はカーターに自動車メーカーや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ミットメントはしないが、

カータ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²⁰⁾。カータ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ターに対して、会議の全体像を示すメモランダムが送られた³⁰⁰。アイゼンシュタットは、このメモランダムは自動車政策に関係する政権メンバーのコンセンサスであるとし、会議の目的は、カーターがレイオフや工場閉鎖の増大への懸念を示すこと、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譲歩は行わないとし、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、カーター政権との協力関係を構築する事が重要であり、そうした枠組みの中で政策面での譲歩が行われるとした。

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「自動車タスクフォース」であった³¹⁾。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に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、カーターに対して最終的な政策パッケージは、カーターに対して最終的な政策パッケージは、アメリカ

²⁸⁾ Memorandum for the President, from Stu Eizenstat and Jack Watson, May 6, 1980, Folder Auto Industry [O/A 9471] [2], Presidential Papers of Staff Offices Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL.

²⁹⁾ Memorandum for Deputy Secretary Carswell, from Curt Hessler, May 7, 1980, Presidential Papers of Staff Office-CEA (Council of Economic Advisers), George C. Eads' Automobile Files, Box271, JCL.

³⁰⁾ Memorandum for the President, from Stu Eizenstat, no date, Folder Auto Industry [1], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles, L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

³¹⁾ Charles Schultze and John White from Ralph Schlosstein, May 13, 1980, Folder Auto Imports [2], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles, L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

ケージの推薦が行われる。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」に行う必要があるとし、あらゆる政策が再検討されるとした。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 られていたのか。この点については2つのAttachmentにおいて示された³²)。そこでは、も しも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。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 を核とする自由貿易体制を唱導してきた,②保 護貿易政策は貿易相手国からの報復を招く,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にもならない、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 消費者支出は年に50億ドル増大する、②石油輸 入は年に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

32) 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.

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月の公聴会時点での説明が踏襲されている。

(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330。まずカーターは日本の自動車メーカーによる対米直接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、ホンダ、日産、トヨタによる対米直接投資をめぐる決定及び「アスキュー・パッケージ」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、貿易も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³⁴⁾。例えばクライスラーは、残業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。

³³⁾ Charles Schultze and John White from Ralph Schlosstein, May 13, 1980, Folder Auto Imports [2], Presidential Papers of Staff Office—CEA, Charles, L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

³⁴⁾ 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、この時点では輸入規制を要求しなかったと考えられる。平野健「GMの「戦略的再編計画」の展開過程—「日本的生産方式」とアメリカ自動車企業の合理化(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出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350。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した360。

このようにしてカーター政権は、I-(2)で見たような日本からの輸入車の増大によって苦境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「自動車タスクフォース」であった。

(4)「自動車タスクフォース」と輸入規制を めぐる対立

「自動車タスクフォース」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U STR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370。 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」と呼ばれてい るが, あくまでも日米政府間の協定に基づく, 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。しかし政府には 「自主規制協定」を締結する法的権限がない, 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,政権の政策変更も正当化しうる, とした。

では、こうした輸入規制をめぐる問題に対して、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はなく、インフレ対策とエネルギー問

³⁵⁾Options 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. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

³⁶⁾蒲島・ウィナム「自動車貿易紛争」,125ページを参照。

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旧来の立場の継続を訴えた。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。これについては運輸省側から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³⁸⁾。

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自身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は、3月の公聴会前にカーター政権の証言内容を検討した際、将来、日本からの輸入が急増した場合、輸入規制の実行を再検討しうる可能性を残しておくべきだと主張していた。第0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らかなように、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、「最も重要かつ論争的な」輸入規制に関する政策を検討していた。DPSは、1980年3月以来、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と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

またDPSは先のUSTRの草稿も検討しており、「自主規制協定」を日本と締結するための法的な基盤に関する検討を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はないか問い合わせ、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なシグナルを出して実行させることは不確実性が高いと評価し、「自主規制協定」を日本と締結するための法的な基盤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出を目的とした生産能力の拡大についても警鐘を鳴らすべきである、という点も付け加えた420。

以上のように賛成派は、アメリカ自動車産業

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,日本からの自動車輸入がアメリカの自動車メーカーや労働者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 。

³⁸⁾ Memorandum Ralph Schlosstein, Josh Gotbaum, Bob Ginsburg and Kitty Bernick, from Myles Lynk, June 10, 1980, Folder Auto Package 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Offices Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box2, JCL.

³⁹⁾ 拙稿「J・カーター政権における対日自動車輸入規制 問題 |, 12~13ページを参照。

⁴⁰⁾ Memorandum for Stu Eizenstat, from Ralph Schlosstein and Myles Lynk, June 5, 1980, Folder Auto Industry [O/A 9471][4], Staff Offices Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL.

⁴¹⁾Memorandum Ralph Schlosstein, Josh Gotbaum, Bob Ginsburg and Kitty Bernick, from Myles Lynk, June 10, 1980, Folder Auto Package 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Offices Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box2, JCL.

⁴²⁾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 Offices 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, 輸入規制を実行しうる法的な基盤の整備を重視 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 に法的な基盤がなければ、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 制を正当化しうる手段,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,そもそもカーター自 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・モンデール (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、カーターは輸 入規制に強く反対する立場からやや軟化しつつ あった43)。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⁴⁰。 そこではカーターが3月の決定に固執している が、今の水準で輸出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。これはカーターが、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

「自動車タスクフォース」は6月13日にEP Gへと提出した報告書の中で、カータ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450。

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主要な基準は、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、もしくは失業の不利な影響を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。ここでは本稿の課題との関係で、輸入規制に関わる部分を中心に見ていく。

⁴³⁾Stu Eizenstat from Douglas Fraser, November 18, 1991, Folder 5, The Stuart Eizenstat Papers, Box118, Library of Congress.

⁴⁴⁾ Possible Trade Options, no date, Folder Auto Package 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Offices Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box2, JCL.

⁴⁵⁾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. Schulze'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 討の結果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 は、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、輸入車の売上は絶 対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の受給者 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現状を踏まえ 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がないのは明らか である。第4に、日本政府との交渉において自 動車部品関税と輸入自動車に対する規制の面で 譲歩があり、部品購入ミッションの派遣や日本 の自動車メーカーによるアメリカへの新規直接 投資も発表された。しかし、そこに至るまでの 日本政府との交渉は容易ではなかった。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、劇的な印象を与え、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よう。一方で、デ 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毀損し、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。 再雇用されなかった労働者の不満も生じるだろ う。

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 の手段を提起している。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獲得できる手段である。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縛るような決議を 行う可能性がある,他の産業が似た決議を要求 することを促してしまう, 権限が与えられた場 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USI TC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 客観的なものとみなされるだろう。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、過剰な小 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、そのデ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⁴⁶⁾。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。貿易政策に関わる論点は、②と③に分類されており、②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っており、輸入規制に関わる問題は③へと分類されていた470。

EPGにおける検討で、貿易政策に関わる問題も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、など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⁽⁴⁾。この時点においても報告書作成時点から続く、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、早速ベネチア・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ダム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

⁴⁶⁾Memorandum for the President, from G. William Miller, June 6, 1980, Office of Staff Secretary; Series: Presidential Files; Folder: 5/15/80 [2]; Container 162, JCL.

⁴⁷⁾ 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. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

⁴⁸⁾ 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. Schulze's Subject Files, Box4, JCL.

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内部に存在する。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未然に防ぐことよりも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。

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、輸入を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来佐武郎外相と会談(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、日本から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、連邦議会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との会議においても、アメリカの自動車メーカーは日本から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、日米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。大来外相は、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調査を実施し、その結果について公式に声明を発することを求めた500。

一方で、カーター用にC・シュルツ(Charles Schultze) CEA委員長が提出した想定問答集 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, 現在の大規模な 輸入と長期的な能力拡大に懸念を有している。 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が与えられない」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 の要求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⁵¹⁾。

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⁵²⁾、この想定問答通

⁴⁹⁾ Memorandum for the President, from Stu Eizenstat, June 18, 1980, Folder 3, The Stuart Eizenstat Papers, Box118, Library of Congress.

⁵⁰⁾「米, 車規制で"けん制球"」『読売新聞』1980年 6 月 24日, 3 ページ。

⁵¹⁾ Memorandum for the President, from Charlie Schultze, June 17, 1980, Folder Auto Imports [2], Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schulze's Subject Files, Box4, 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重大な生産能力の拡大はないというステートメントを発した。この声明は、B・ホーマッツ(Bob Hormats)USTR次席代表及びオーウェンと協議・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 9471]3], Presidential Papers of Staff Offices Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL. 52) 「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、シュルツはアイゼンシュタットとは異なり、輸入規制に反対する立場に沿い、想定問答を作成している。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53)。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害関係者か 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を目 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 するただ一つ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 付け入り」、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。⑤ GM以外のすべての利害関係者が、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 もそれがなければ、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

⁵³⁾ Memorandum for Stu Eizenstat, from Ralph Schlosstein, Josh Gotbaum, Myles Lynk and Kitty Bernick, June 17, 1980, Folder Auto Package, 5/80-7/80 [2], Presidential Papers of Staff Offices Domestic Policy Staff, Government Reform (Bernick), Box 2, JCL.

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遠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。これは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が被害を認定するとは限らない、という不確実性も抱えている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薦されていない。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よう。

(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、カーターへの最終 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⁵⁴。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(E PGへの報告書とほぼ同じ内容)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

⁵⁰ DOT, Decision Memorandum, June 25, 1980, Folder Auto Package 5/80-7/80 [3], Presidential Papers of Jimmy Carter, Staff Offices Domestic Policy Staff, Government Reform (BERNICK), Box2, JCL.

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を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る、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やUAWと協調しやすくなる。

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 策やエネルギー政策,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,政策の再考を推薦する。

ゆえに輸入規制に反対する人々は,現状の政 策を再確認し,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,法的基盤がないまま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, USI TC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 被害を認定し、輸入規制による救済を推薦し、 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U AW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、USI TC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されているという点で、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⁵⁵。議論の詳細は不明であ

⁵⁵⁾ 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560。

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 たいと述べた上で、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にもう1つの 重要な要素を付け加えてしまう。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、およびモンデールは輸入規制を実施することに賛

⁵⁶ Memorandum for the President, from Charlie Schultze, June 30, 1980, Folder Auto Indutry [3], Presidential Papers of Staff Office-CEA, Charles L. Schulze's Subject Files, Box4, JCL. 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り巻く政治・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、もしも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うる。そして賛成派は、輸入規制を実行しうる可能性を持つ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薦した。

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はこれを重要なス 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求に応じ、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

⁵⁷⁾ Memorandum from Secretary of the Treasury Miller to President Carter, July 1, 1980, in *Foreign relations of the United States*, 1977-1980, Vol. 3, No.246.

は他の産業、例えば鉄鋼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 EPG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⁵⁸。

カーターは、アスキュー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述べ、輸入規制を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と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と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。そしてモンデールが「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日に開催された第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_r 月早めるという委員長の提案を否決し、代わりに 1_r 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に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60。

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うると考えた。しかし結果として、このオプションは

⁵⁸ July 2, p.40, Folder 8, The Stuart Eizenstat Papers, Box9, Library of Congress.

⁵⁹⁾Office of the White House Press Secretary, The White House, Fact Sheet, July 8, 1980, Folder Auto Industry [O/A 9471][3], Staff Offices Domestic Policy Staff, Eizenstat, Box147, JCL.

⁶⁰⁾「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への要請は一それが利害関係者にどのように認識されたかは別として一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への要請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⁶¹。

カーター自身の立場はどうだろうか。カーター 自身は強固な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USI 【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。

TC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。

⁶¹⁾この点についてはレーガン政権との対比を考える必要がある。レーガンは、1980年9月の演説で日本からの輸入を規制する意向を表明していた(拙稿「1980年大統領選挙におけるR・レーガン(Ronald Reagan)の自動車産業救済構想」『アメリカ経済史研究』第13号、2014年を参照)。そして大統領就任後、日本と協議し、輸出自主規制を実行させた。その際にカーター政権と異なり、協定を締結する法的な基盤に固執していない。そうした意味では両者に断絶がある。この両者の違いについては、今後の検討課題としたい。