

通商戦士たちの世界

軽部 謙介

時事通信社 解説委員



ワシントンのラビリンス

米国の首都、ワシントンは上から見ると碁盤の目のようだ。街は「東南」「東北」「西南」「西北」の4つに区切られ、道路は南北と東西に延びる。

その「座標軸」の原点、つまり $x = 0$ 、 $y = 0$ のポイントには連邦議事堂のビルが鎮座。そこから西に向かって「モール」と呼ばれる広大な芝生が広がり、両側には行政府の建物が点在する。労働省、農務省、商務省、国務省などなど。

そのビルの大きさは、やや下品な言い方を許していただければ、「ばかでかい」という表現がぴったりとくる。さらにポトマック川を渡ってバージニア州に入ると、一番大きな国防総省がデーンと構えている。

正直に告白すれば、ワシントンに初めて赴任した1990年代、商務省の中で迷子になった。

そもそもこの巨大なビルには玄関がいくつもある。正面玄関らしきところから入り、目的地へはどうやって行けばいいのか案内係の職員に聞いた。

エレベーターで3階に上がり、廊下を右に曲がり、2つめの角を左に行くとトイレがあるので、その隣の扉を開けると階段があるからそれを1階だけ下に行け——。おぼろげな記憶によるとこんな類いの指示だった。

「え……。申し訳ありません。もう一度お願いします」

係員は面倒くさそうに同じ説明する。「何でそんなに複雑なんだよ」と思いながらも、アドバイスの従って歩いていたら、突き当たりは「この先、関係者以外立ち入り禁止」の看板。機密度の高い情報を扱う輸出管理政策のセクションだった。うろうろしていたら、変な東洋人がいるということで通報されたらしく、警備員が駆けつけてきて尋問されるというおまけもついた。

その話を当時商務省日本部長だったマジョリー・シアリング氏にしたら、彼女は笑いながらこう教えてくれた。

「あら、知らないの。この建物は『ワシントンのラビリンス（迷路）』と呼ばれているのよ」

「通商戦士」の住処

それらのビルに比べると、17番通りに面した米通商代表部（USTR）のビルはきわめて小さい。日本の小学校の校舎のようだ。通りをはさんで向かい側に建つホワイトハウスの別館、オールド・エグゼクティブ・オフィス・ビルが軍艦のような威容を誇るのに比べると、その小ささにびっくりする。ここが、世界中を相手に戦う「通商戦士」の住処なのかと。

古今東西、経済的利益を極大化しようという試みはどここの国でも行われてきた。戦争も植民地化も、その多くの動機は経済権益の拡大にあった。武力行使の前にはテーブルをはさんだ交渉があり、その場で相手国に自らの主張を飲ませ、先方の要求はがんとしてはねつける。交渉がまとまらないのであれば、戦端を開くぞと最後通牒を突きつける——などという光景が繰り返されてきたわけだ。

第2次大戦後は武力ではなく、話し合いを中心とする世界に変化した。米国ではそんな経済交渉に参加する当局者がいつの間にか「トレード・ウォーリアーズ（通商戦士）」と呼ばれるようになった。

「ウォーリアーズ」というのはプロスポーツのチーム名などによくあるのだが、このちょっと格好をつけた名称が広まったのは1990年代あたりだったのではないだろうか。きっかけになったのは、ベテランのジャーナリスト、スティーブ・ドライデンがUSTRの歴史を書いた労作『トレード・ウォーリアーズ』だったのだろう。

そんな通商戦士たちの住処は、よくテレビ映像で流される。ワシントンでの交渉に臨む各国の高官たちが建物に入っていくシーンとしてだ。日米の新経済協会で訪米した日本側代表の茂木敏充経済再生担当相がロバート・ライトハイザーUSTR代表を訪ねた際にも同じような場面が視聴者に届けられた。

過去、この建物の中で、各国の市場開放を求める戦略が練られ、交渉官同士の、時には怒鳴り合いに近いような話し合いがもたれた。自動車から牛肉・オレンジまで、日米経済史を彩るさまざまな交渉もここで行われてきた。

日本からワシントンを訪れた歴代の通産大臣や外務大臣は二階の狭い会議室「203号室」に通される。国務省や国防総省は大きな会議室をいくつも持っているが、建物自体が小さいUSTRにそんな余裕はない。203号室は東南の角に位置する隣の代表執務室からも廊下を通らず直接进入ができるため、来賓応接室の位置づけだ。

この部屋にたどり着くまでにハプニングが起こることもある。

17番通りに車を止めて、USTRの正面玄関を入ろうとすると、数段の階段を上らねばならない。クリントン大統領時代の日米包括協定で訪米していた羽田孜副総理兼外相も、1月下旬の強い寒気により前夜の雪が凍ったこの階段を上ろうとしていた。

交渉は大詰めを迎えていたが、日米双方とも主張を下ろさず相手を批判しあい、かなり険悪なムードが漂っていたところだ。

「日米は大丈夫でしょうか」などと聞く記者団に囲まれながら階段を上ろうとした羽田外相だが、「日米関係はだね……」と言いかけて、凍った雪に足を滑らせた。つるり、と。

記者団のテープレコーダーには外相の声でこう記録されていた。

「日米関係はだね……あ、あぶない」

もちろん記者団は「羽田外相がUSTRの階段を上る際、日米関係に懸念を表明した」などという原稿は書かなかったが。

USTRの歴史

そんなUSTRのビルは由緒がある。「ウインダー・ビルディング」という正式名称まであるくらいなのだ。これは1848年に建築されたときの建設責任者の名前をとっている。地上5階建てだが、当時は「摩天楼（スカイスクレーパー）」と称されたという。

有名なのはリンカーン大統領の逸話だ。南北戦争の時代、ここは北軍の司令部に使われたことがあった。ホワイトハウスに陣どるリンカーンは通りを越えてこの建物を訪れ、捕虜として地下に収容された南軍将校と対話したといわれている。ただ、この逸話については「このビルに牢屋はなかった」という資料も見つかっているといい、否定的にみる研究者も多いようだ。

USTRがこの小さなビルに移ってきたのは1981年というからまだ比較的新しい。ちょうどレーガン大統領時代が始まったところだ。

そもそも米国憲法上、通商交渉の権限は連邦議会に

ある。その権限を行政府（ホワイトハウス）に移譲するというかたちで通商交渉は行われる。日米間であれ、米中間であれ、多国間であれ、交渉の議題や内容について議会が深く関与できるのはそういう憲法構造になっているからだ。

この役所の歴史は戦後始まった。1963年にケネディ大統領による行政命令で「特別通商代表（Special Trade Representative=STR）」が任命されたのが最初だ。その後80年に米通商代表（United States Trade Representative=USTR）に拡大改組されて今に至るのだが、この組織が力をつけていくのと軌を一にして台頭してきたのが経済大国・日本だった。

日本との通商紛争は繊維をもって嚆矢とするという解説が多い。しかし、このとき前面にでたのは商務省であり、STRの影はそれほど濃くはない。また、繊維問題特使が任命されホワイトハウスと直結して仕事をしていたので、STRの出る幕はそう多くなかったようだ。

ところがその後、日本との間で、テレビ、鉄鋼、半導体、自動車、牛肉・オレンジ、コメ、電気通信、政府調達、建設など、数え上げればきりがなほど問題が発生するにつれ、この役所に対する米国内の注目度も上がっていき、USTR代表はワシントンの中でも一目置かれる存在に成長していく。ちなみに、現在のロバート・ライトハイザー代表は、1980年代に鉄鋼の対日交渉を総量規制という手法でまとめ上げて名をなしている。USTRの通商戦士たちを育てたのは日本という側面もあるのだ。

3階の奥に位置するのが日本を担当するセクション。エレベーターで上がり、まっすぐ廊下を進んだ突き当り手前の右側。狭い部屋だが日本と向き合う交渉官たちの居室だ。

米通商代表部の職員数は200人弱。万人単位の規模を誇る他省庁に比べて、組織はきわめて小さい。日米摩擦が華やかだったころでも、日本部にはアシスタントを含めて10人程度の職員しかいなかった。

「日本の交渉官はいいですね。部下やアシスタントがコピーをとってくれるし、出張の手配もすべてしてくれる。われわれはそれらも全部自分でしないとだめなんですよ」

1990年代に日本部の課長としてさまざまな交渉で活躍したチャールズ・レイク氏（現アフラック生命保険会長）が、当時こう言って苦笑いしていたのを思い出す。

USTR職員のフトコロ事情

米国は政治任命（ポリティカル・アポインティー）が高官を占める。USTRの場合は代表、次席代表に加えて、法律顧問などが政治ポスト。それ以下の部長クラス以下は幹部であっても米国でいう「キャリア官僚（たたき上げの公務員）」であることが多い。

たとえば日本関係の交渉を一手に引き受けて最近民間に転出したウエンディー・カトラー氏は商務省職員からキャリア官僚としてUSTRに転入してきた。日本関係でいえば、このほかパイロン・シーゲル元日本課長なども国務省からの移籍組だ。議会スタッフからUSTR職員になるケースも多く、アイラ・ウルフ元日本部長は対日強硬派上院議員の右腕だった。

USTRがほかの省庁と異なるのは、組織内部に「弁護士」の資格をもっている職員が数多いことだろう。ロビイングなども行う米国の弁護士概念は日本とはやや異なるが、公的な資格であることは同じ。

弁護士資格を有する代表は数多い。日本との経済摩擦が激しかったころなら、就任時にブッシュ大統領（父）から「閉鎖的な市場を開放せよ」とカナテコを贈られたカーラ・ヒルズ氏、クリントン大統領夫妻に近く橋本龍太郎通産大臣（当時）などと激しい交渉を繰り広げたミッキー・カンター氏などがそう。最近でもオバマ大統領時代にTPPをまとめあげたUSTR代表のマイケル・フロマン氏やその前任のロナルド・カーク氏も弁護士。そして現在のライトハイザー代表も同じだ。

代表だけでなく、次席代表や部長・課長クラスなどにも弁護士資格を有する「通商戦士」は数いる。先ほど職員数の少なさを嘆いていたチャールズ・レイク氏もそう。

ただ、米国の場合、政治任命の国家公務員であっても、給与は安い。

ある時、某USTR幹部を誘ってランチに繰り出すことになった。ワシントンには美味しいイタリアンが何件あるので、そういうところをイメージしていたが、先方から電話があった。「忙しくてキャンセルかな」と思ったらそうではなかった。

「いやあ、申しわけない。今日はお金がないんで、近くのハンバーガーでいいか」

弁護士資格をもっているとはいえ、まだ若手でUSTR幹部に^{ぼつてき}抜擢されたこの交渉官の場合、蓄財もそう豊かではないのだろう。しかも、一定額以上を第三者に負担させることは、規則で禁じられている。イメージしていたイタリアンであれば、割り勘で1人数十ド

ルはいくだろう。

「もちろん、ハンバーガーでOKです」

USTRから数ブロック離れたハンバーガー屋で待ち合わせ、騒々しいなかで話を聞いたが、味は悪くなかったのを覚えている。

ただ、彼らはUSTRを去った後、「華麗な転身」を図るケースが多い。米国で弁護士資格をもっていて、かつUSTRの幹部を務めたという経歴があれば、大企業の顧問や社外重役になるのもそう難しいことではなさそうだ。通商関連法規に通じた彼らは引く手あまたなのだろう。

「日本の大臣はなぜ紙を見て話すのだろう」

通商戦士たちは、各国と交渉のテーブルで戦う。相手の言った片言節句を聞き逃さず、米国の主張を認めさせる。そういうディベート術に長けていないとなかなか務まらない。

「あなたの国のこの市場は閉鎖的だ。開放するべきだ」などと一方的に押してくる。もちろん相手国が簡単に応じない場合も多く、交渉の場は険悪な雰囲気になるが、時には「不思議な現象」(元米政府当局者)も起こる。

米国の交渉官が日本の閣僚についてこう言って首をかしげていたのを思い出す。

「日本の大臣はなぜ紙を見て話すのだろう。何を言うべきくらい、自分でわかっていないのか」

最近の甘利明担当相、茂木担当相などが米国と丁々発止の交渉を行うとき、紙を見ているとは考えにくい。以前はまるで国会答弁のように後ろから答弁用ペーパーを差し込まれたり、隣の官僚が代わりに質問に答えたりする閣僚も数いたようだ。これらの行為は米側の不信感を増長させるだけ。当意即妙の受け答えができなければ交渉者不適格だろう。

ただ、このような日本の閣僚は昔からいたようで、1960年代に日米間で閣僚レベルの大規模な意見交換の場として活用された日米貿易経済合同委員会廃止のきっかけは、「日本の閣僚は発言する際に紙を読み上げるだけなので、そういうところに参加するのは時間の無駄」という米側の判断だったと記録に残されている。

しかし、時には米国流の交渉術を身に着けた霞が関官僚も出現する。たとえば、米国で経済学の博士号を取得しハーバード大で教鞭をとった経験もある榊原英資元財務官などは、USTRの高官の主張に対して「僕が教授なら君の答えはDだな」と言い放った。Dとい

うのは落第を意味するのだが。

連邦議会とUSTRの間合い

ただ、相手国に強く出る通商戦士たちにも弱いものがある。それは連邦議会だ。

通商交渉は議会の権限。その権限を受託して各国との交渉にあたるUSTRの面々にとって、議会はいってみれば「依頼主」なのだ。この構造は摩擦が激しかった1980年代、90年代と今とを比べても変わっていない。

米国の通商関連法規には交渉を始めるときの「作法」が細かく定められている。政権がどこかの国と自由貿易協定（FTA）を結ぼうとした場合、まず交渉の権限を議会から受けるための手続きが必要になるし、相手国と合意をしてもその内容を議会に認めてもらわねばならない。

交渉を行っているときは強気の通商戦士たちも、交渉を始めるときと交渉を終えて成果を認めてもらうときは、非常に気を遣うようだ。

ワシントンの中心地に建つ連邦議事堂。その両脇には付属のビルが何棟も立っている。委員会室と議員事務所が混在している建物も多い。ビルには「ダークセン」とか「レイバーン」などの名前が付されているが、これらは米国の歴史に残る重鎮議員たちの名前だ。

こういった建物にある議員の部屋をUSTR代表や次席代表が訪問することはよくある。特に通商問題を所管する上院財政委員会と下院歳入委員会の委員長や「ランキング・メンバー」と呼ばれる筆頭理事クラスの有力議員になれば、USTR側の扱いは丁寧。交渉方針や日程などを綿密に打ち合わせている。

ただ、連邦議会議員たちがつくってきた通商法は、かなり自分勝手にできている。

日本だけでなく各国を苦しめた通商法301条や、現在多くの国のアルミや鉄鋼製品に課されている通商拡大法232条などは明らかに国際的なルール違反。

たとえば、通商法301条。これは相手国の市場を閉鎖的だと認定した場合に、交渉の場に引きずり出し米国の要求をのまなければ制裁を科することができるという条項だ。しかし、現在の世界貿易機関（WTO）の決まりでは、一方的な措置を課することはできない。

文句があるのであればWTOに提訴して、そこで紛争処理のメカニズム（パネル→上級委員会）を通じて勝訴を勝ちとり、それでも相手国が従わない場合にのみ、制裁は正当性をもつ。仮に日本や中国が米国の求めに応じないからといって、WTO提訴もせずに制裁を発動するのは明らかなルール違反になる。

現在のトランプ大統領は国際秩序など眼中にはないようだが、米国の通商政策は強気一辺倒で来たわけではない。これまでは外交関係などさまざまな要因を考慮に入れて、制裁に至らずに済ませようという大統領やUSTR代表のほうがちろ主流だった。

その足を引っ張るかたちで、常に強硬な態度をとっていたのが連邦議会なのだ。301条も、232条も、すべての通商関連法は米議会の発案だ。したがってUSTRは議会と相手国のバランスを考えて、時には強硬策の防波堤になることもある。

昔の話で恐縮だが、コメ市場開放が日米で大きな問題になっていたころのこと。米国のコメ生産団体は日本を301条提訴した。この訴えが受理され、301条発動になれば「コメ市場が閉鎖的だから日本に制裁を加える」という構図になる。コメが日本ではかなり特殊な位置づけを有していることなどお構いなしだった。

この強硬策に歯止めをかけたのはUSTRの通商戦士たちだ。「突撃あるのみ」ではとれるものもとれなくなるというわけで、コメ市場に対する301条発動は「多国間の枠組みで市場開放させる」として、提訴不受理の決断が下された。そして最終的に日本のコメ市場は関税貿易一般協定（GATT=WTOの前身）のウルグアイ・ラウンド（多角的貿易交渉）というマルチの場で開放が決まった。

これから始まる日米の新交渉や本格化する中国との制裁合戦。「通商戦士」たちはどのような戦いを繰り広げ、どのような着地点を模索するのだろうか。

ひとつだけ懸念材料がある。

それはトランプという異形の大統領本人が通商戦士になりたがっていることだ。

自らの再選を目指して経済交渉という戦場に乗り込み「大将決戦」を挑むのがトランプのスタイル。しかし、新協議も国際的なルールに則ったかたちで妥結しなければ今度は日本の矜持が問われることになる。下手をすると安全保障の分野まで露骨に絡めてくる「戦士・トランプ」を撃退できるか。今回の交渉、かなり難しいものになる予感がする。

そして、17番通りに面した由緒ある建物で腕を撫^なす本物の通商戦士たちも、大統領、議会をにらみながら新しい戦いに出撃してくる。

