

## 経済グローバル化によるアメリカ労働組合AFL-CIOへの影響 ——通商選好「内容」変容の観点からの考察

富田 晃正

### Summary

Since 1980s, with the progress of economic globalization, the preference formation among domestic actors has been increasingly affected by the international economy. Thus, the effect which the progress of economic globalization has on domestic social groups and on preference formation among domestic actors major focus on IPE (International Political Economy).

This paper focuses on one such social group, AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization) which has a presence in American Trade Policy as the biggest labor union. It has also emerged as an anti-globalization that has a strong impact on the IPE, as seen at the WTO (World Trade Organization) Seattle convention in 1999. To confirm how the globalization has affected AFL-CIO's preference contents, this paper focuses on milestones in the history of American Trade Policy from the 1960s to the 1990s; Trade Expansion Act of 1962, Trade Act of 1974, Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, and NAFTA (North American Free Trade Agreement).

The results clearly show that the preference contents of AFL-CIO are more diverse and complex, with the expansion of economic globalization.

### はじめに——本稿の目的——

1980年以降、経済のグローバル化の進展に伴い、世界経済から各国政治経済が受ける影響はより増大するようになってきている。こうした世界経済からの影響は、経済政策における自律性に影響を与えたり、国内諸集団の選好形成に影響を与えといった形で、各国の政治経済体制を変容させてきている。この流れを受けて、国際政治経済学の領域においても、経済グローバル化が一国政治経済に与える影響を検証する研究が盛んに行われるようになると同時に、そうした研究の必要性も増している。<sup>1)</sup> 本稿はそうした問題意識に立ち、通商政策における重要アクターである労働組合の観点から、経済グローバル化によるアメリカ通商政策における変化の考察を行う。

アメリカ合衆国の通商政策は、その経済規模と伝統的に国際自由化を推進してきた役割

---

<sup>1)</sup> Helen V. Milner and Robert O. Keohane, "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction," in *Internationalization and Domestic Politics*, ed. Helen V. Milner and Robert O. Keohane (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 3.

により、グローバルな貿易システムにおける中心的地位を占めている。<sup>2)</sup> ゆえに、アメリカ通商政策に生じた変化は、日本を始めとして世界に多大な影響をもたらすと考えられる。それゆえ、国際通商体制の将来を検討する上でもアメリカ通商政策の分析は重要であり、経済グローバル化の進展による変化を考察する上で、アメリカ通商政策を検証対象とすることには意義があると考えられる。

さらに、こうした国際経済に大きな影響を与えるアメリカ通商政策を考察する上で、重要な通商アクターとして「労働組合」が存在している。アメリカ通商政策における伝統的かつ代表的な通商アクターといえば「企業」であるが、それとまた同様に「労働組合」もアメリカ通商政策における重要なアクターである。アメリカ労働組合再大手の AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization・米労働総同盟・産別会議) は、1955年に熟練労働者組織であったアメリカ労働総同盟 (AFL) と、非熟練労働者組織であった産業別組合会議 (CIO) が合同してできた組織であり、世界で最も古い歴史を持つ労働組合である。こうした歴史ある AFL-CIO は、長年、雇用者や敵対する政治家達からの攻撃を切り抜け、同時に社会政策や大企業に対して大きな影響力を保持してきたとも言われている。また、2001年時において AFL-CIO は約 1300 万人の組合員を誇り、世界中のどの労働組合よりも多くの組合員と予算を有している。<sup>3)</sup> こうした労組の組織的規模や、それに付随するであろう政治的影響力に鑑みると明らかなように、労組の通商政策における影響力もまた無視できない。

例えば、1993年に締結された NAFTA (North American Free Trade Agreement・北米自由貿易協定) においては、限定的ながらも労働基準を規定するという労働組合の意向をサイドアグリーメント (side agreements) として載せることで、自らの選好を反映させることに成功している。<sup>4)</sup> また、1999年の WTO シアトル閣僚会議において、当時のクリントン政権が、途上国、そして EU からの反対にも拘わらず強硬に WTO に労働基準を導入することを主張したが、こうしたクリントン政権の態度の背景には、アメリカ労働組合 AFL-CIO の強い働きかけが存在し、それが功を成した為であるとも指摘されている。<sup>5)</sup>

さらに、アメリカ労組は 1999 年の WTO シアトル閣僚会議を始めとし、世界中において反グローバリゼーションの活動を活発に展開しており、代表的な反グローバルアクターとして広く認識され、その行動が注目を集めている。<sup>6)</sup> 彼らは、新古典派的産労関係に対する歯止めとなる勢力として、国際的に環境、消費者及び人権団体との連携活動を推進する中心的アクターでもあり、国際政治の領域においても近年、取分け重要な存在であ

---

<sup>2)</sup> I. M. Destler and Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor and the Environment* (Washington DC: Institute for International Economics, 2003), 7.

<sup>3)</sup> Taylor E. Dark, *The Unions and the Democrats: An Enduring Alliance* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), 18.

<sup>4)</sup> Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis* (New York: Columbia University Press, 1996), 203-5.

<sup>5)</sup> Nicolas A. Stigliani, "Labor Diplomacy: A Revitalized Aspect of U.S. Foreign Policy in the Era of Globalization," *International Studies Perspective* 1, no. 2 (2000): 190.

<sup>6)</sup> Jay Mazur, "Labor's New Internationalism," *Foreign Affairs* 79, no. 1 (2000): 79-81.

る。<sup>7)</sup> ゆえに、アメリカ労働組合に着目して、その行動原理を明らかにすることには国際政治における変化を考察する上でも意義がある。

こうした国際通商体制におけるアメリカ通商政策の重要性と、そこにおける労働組合の影響力の大きさ（そして重要性）に鑑みて、本稿においては経済グローバル化がアメリカ労働組合の通商選好に与える影響を考察することで、経済グローバル化が一国政治経済に与える影響を検証する。具体的には、アメリカにおいて経済のグローバル化が進展する前の1960年代前半から、進展した後の1990年代後半までの時期<sup>8)</sup>の労組の通商選好の変化を時系列的に観察することで、上記の目的を達成することを目指す。

## 1. 先行研究——「社会集団」アプローチ——

### （1）国際経済の変化と社会集団の選好を考察する分析視座

国際経済における変化が一国政治経済へ与える影響がいかなるものであるかを考察するいわゆる逆第二イメージ論の研究<sup>9)</sup>は、①国内社会集団の選好（preference）を重視する視角をとる研究（社会集団アプローチ）と、②国内（政治）制度に着目する研究（国内政治アプローチ）——の二つに大別される。<sup>10)</sup>

前者は、産業セクター、企業、階級、利益集団といった社会集団の選好が一国の政策決定過程に直接的に反映されるとの多元主義的立場に立脚したアプローチであり、特定の社会集団の選好が国家の政策を決定づけるという観点から、社会集団の選好によって国家の政策選択を理解できるという前提に立っている。対して後者は、国際経済における変化が一国の政策に与える影響について考察するもので、国内「制度」の存在を重視する。本稿の研究は、経済グローバル化の進展からアメリカ労働組合の通商選好の変容を解きほぐそうとするものである為、国際経済が一国政治経済に及ぼす影響を、国内社会集団の選好に着目することで明らかにしようとするアプローチを採用する。その為、以下そうした特徴を持つ先行研究を俯瞰する。

国内社会集団の選好を扱う研究としては、第一に国際貿易の進展から社会集団の選好変化を考えるアプローチが存在する。このアプローチは貿易の進展がいかに国内社会集団の選好に影響を与え、どのように社会集団間の連合を生み出すかを、明らかにしようとする。さらにこうした研究は、検証対象アクターによって、以下の三つに分類可能である。①企業を検証対象にしたもの、②企業、労働組合、（土地所有者）を検証対象にしたもの、

<sup>7)</sup> Jeffrey Harrod and Robert O'Brien, "Organized Labor and the Global Political Economy," in *Global Unions?: Theory and Strategies of Organized Labor in the Global Political Economy*, ed. Jeffrey Harrod and Robert O'Brien (London: Routledge, 2002), 20.

<sup>8)</sup> 1960年代から90年代にかけて、各アメリカ産業においてグローバル化・国際化がどの程度進展したかに関しては以下を参照。富田晃正「経済グローバル化による社会集団の選好への作用：アメリカ通商政策における企業と労働組合を例に」『国際政治』第156号（2009年）、160-61頁。

<sup>9)</sup> 逆第二イメージ論に関して詳しくは、Peter A. Gourevitch, "The Second Imaged Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization* 42, no. 3 (Autumn 1978) を参照。

<sup>10)</sup> Helen V. Milner, "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics," in *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, ed. Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and Stephen D. Krasner (Cambridge: The MIT Press, 2002), 138.

③消費者団体や、個人を検証対象としたもの——である。まず、一つ目の企業を検証対象アクターとした研究は、国際貿易の進展がどのように企業の通商選好に影響を与え、変化させているのかを考察している。<sup>11)</sup>

二つ目の企業、労組、(土地所有者)を検証対象アクターとしている研究は、国際貿易の進展が社会集団の選好に与える影響を、特に企業と労働組合の関係から明らかにしようとするものであり、数多くの研究蓄積があるが、そうした両者の通商選好関係の説明として、「セクター(産業)説明」と「ファクター(階級)説明」が存在する。<sup>12)</sup> 前者は、セクター関係から社会集団の通商選好を説明し、国際貿易進展の影響は階級間(企業対労働者)ではなく、産業ごとに選好形成を生み出すとするものである。<sup>13)</sup> これに対して、後者の考え方は、企業や労組といった社会集団の通商選好は、ファクター間から説明できるとする考え方である。この論理に立つと、貿易の拡大や資本移動の増大といった経済のグローバル化による影響は、産業ベースではなく階級ごとに選好を凝縮させると考えられ、通商政策選好はファクター間(つまりは階級間)で対立が生じるとされる。<sup>14)</sup>

国際貿易からの影響を扱った三つ目の研究は、従来の選好研究が分析の射程に内包してこなかった、個人や消費者団体といった新しいアクターに焦点を当てたものである。これは国際貿易の進展と通商選好の関係を扱った新しい研究動向であると同時に、近年増加している研究アプローチの形態である。<sup>15)</sup>

こうした国際貿易からの影響を扱った研究以外に、国際経済の変化と国内社会集団の選好を扱う研究としては、数少ないながらも多様な経済国際化の影響を分析射程に導入した

<sup>11)</sup> 例えば、Helen V. Milner, *Resisting the Protectionist Temptation: Global Industries and the Politics of International Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1988); Helen V. Milner and David Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands," *International Organization* 43, no. 2 (Spring 1989): 239-372; Kerry A. Chase, "Protecting Free Trade: The Political Economy of Rule of Origin," *International Organization* 62, no. 2 (Summer 2008): 507-30. を参照。

<sup>12)</sup> Michael J. Hiscox, "Class Versus Industry Cleavages: Inter Industry Factory Mobility and the Politics of Trade," *International Organization* 55, no. 1 (Winter 2001): 1-3.

<sup>13)</sup> 例えば、Christopher S. Magee and Robert E. Baldwin, "Is Trade Policy for Sale?: Congressional Voting on Recent Trade Bills," *Public Choice* 105 (2000): 79-101; Douglas A. Irwin, "The Political Economy of Free Trade: Voting in the British General Election of 1906," *Journal of Law and Economics* 37, no. 1 (April 1994): 299-314. を参照。

<sup>14)</sup> 例えば、Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Agreements* (Princeton: Princeton University Press, 1986); Kenneth F. Scheve and Matthew J. Slaughter, "What Determines Individual Trade-Policy Preferences?," *Journal of International Economics* 54, no. 1 (2001): 267-92; Jeffrey W. Ladewig, "Domestic Influences on International Trade Policy: Factor Mobility in the United States, 1963-1992," *International Organization* 60, no. 4 (Winter 2006): 69-103. を参照。

<sup>15)</sup> 例えば、Andy Baker, "Who Wants to Globalize?: Consumer Tastes and Labor Markets in a Theory of Trade Policy Beliefs," *American Journal of Political Science* 49, no. 4 (October 2005): 924-38; Ann M. Mayda and Dani Rodrik, "Why Are Some People (and Countries) More Protectionist than Others?," *European Economic Review* 49 (2005): 1393-430; Michael J. Hiscox, "Through a Glass and Darkly: Attitudes toward International Trade and the Curious Effects of Issue Framing," *International Organization* 60, no. 2 (Summer 2006): 755-80. を参照。

ものが存在する。例えば、国際貿易と直接投資の進行が、アメリカの多国籍企業の通商選好に及ぼす影響を扱ったミルナーの研究などがその代表的なものにあたる。<sup>16)</sup>

## (2)「選好」アプローチの問題点

世界経済がグローバル化するのに伴い、こうした種類の研究、すなわち国際経済の変化が一国内政治経済とその構成員に与える多面的な影響を科学的に解明する重要性は、政策的にも理論的にも増している。しかしながら、こうした選好を扱った先行研究には、グローバリゼーションが進展した現代においては、以下に指摘するような二つの問題点が存在する。

まず、第一に経済グローバル化の進展を始めとする国際経済の変化と、国内社会集団の通商選好形成との関係を扱った先行研究は、<sup>17)</sup> 選好の「内容」の多様性についての考察がない。既存研究は社会集団が有する通商選好を「自由」もしくは「保護」の二者択一的なものとして扱っているが、これではグローバリゼーションの進展と共に通商政策自体が、「労働」「人権」「環境」といったイシューが加わりより複雑化<sup>18)</sup>していることに伴い、各国内社会集団が提示する「通商選好」も従来のような「保護」か「自由」の二分法ではなく、多様化、複雑化しているであろう事実を捉えることができない。このように先行研究においては、社会集団が有する実際の通商選好の内容がどのように幅を持つものであるかを観察することができず、現実との間に乖離が存在する。

また、第二の問題点として、既存研究においては、貿易が国内社会集団の選好形成に与える影響だけを分析射程に含んでいるものが多い為、貿易以外の国際経済の変化が社会集団の通商選好に与える影響を観察することができない。現代のように、経済のグローバル化が進展した世界においては、国際貿易以外にも通商選好に影響を与える重要な国際経済の現象が存在するが、既存研究はそうした現象からの影響を分析射程に入れていないため、現在の国際経済の変化の多様性が社会集団の選好に与える影響の考察に成功していない。<sup>19)</sup> 既存研究の多くは貿易（モノの移動）からの影響だけに特化しているが、<sup>20)</sup> 近年の国際経済の変化を表す代表的な特徴である経済グローバル化の現象というのは、モノの移動（貿易）だけに止まらず、カネ（資本）の移動、ヒトの移動（移民）といった多様な内容から構成されている。<sup>21)</sup> よって、国際貿易の進展が社会集団に与える影響だけにフォーカスを当てている多くの既存研究には、現代のように国際経済の変化が、経済グローバル

<sup>16)</sup> Milner, *Resisting the Protectionist Temptation*; Milner and Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism."

<sup>17)</sup> Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Agreements*. etc.

<sup>18)</sup> Destler and Balian, *The New Politics of American Trade*, 1-2.

<sup>19)</sup> 杉之原真子「二つのグローバル化と企業統治改革：1993年から2002年の商法改正の分析」『国際政治』第153号（2008年）、77頁。

<sup>20)</sup> 例外は、Milner, *Resisting the Protectionist Temptation*; Milner and Yoffie, "Between Free Trade and Protectionism."

<sup>21)</sup> Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Governance in a Globalizing World," in *Power and Governance in a Partially Globalized World*, ed. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (Boston: Little, Brown and Company, 2002), 202.



化の進展と同一視されているような時代においては、国際経済の変化が国内社会集団に与える影響を考察する上では不備がある。

## 2. 分析視座の提示——選好「内容」変容アプローチの提示——

上述したように、社会集団の通商選好を扱った先行研究は、①通商選好の「内容」についての考察がない、②経済グローバル化の多様性を反映していない——といった二つの不備を有している。よって本稿では、既存研究が有しているこうした問題点を改善する為に、1960年代から90年代の主要アメリカ通商政策を取り上げ、それに対して重要な通商アクターであるアメリカ労働組合 AFL-CIO が、経済グローバル化の進展との関連でどのような発言を行っているかを精査する。それにより、発言内容の変化の推移を明らかにすることで、経済グローバル化の進展がいかに社会集団の通商選好の内容、中身を変えてきているかを解きほぐすことを目指す。<sup>22)</sup>

具体的には、1960年代から90年代半ばにかけてのアメリカ通商政策における主要な通商政策法案である、①1962年通商拡大法案 (Trade Expansion Act of 1962)、②1974年通商法 (Trade Act of 1974)、③1988年包括通商・競争力法案 (Omnibus Trade and Competitiveness Act)、④1993年北米自由貿易協定 (NAFTA)——の四つを検証事例として取り上げ、それに対する AFL-CIO の態度を観察することで、労組の通商選好の内容の変化を明らかにする。なお、この4つの事例はいずれも、アメリカ通商政策に大きなインパクトを与えた事例、言い換えるとアメリカ通商政策の潮目となった事例であると同時に、貿易や直接投資の増大といった経済グローバル化及び国際化の進展がアメリカ産業に与える影響が論争になった事例であり、経済グローバル化の影響を観察しやすい事例でもある。

また、経済グローバル化の観点から AFL-CIO の通商選好の推移を考察する上で重要なことに、経済グローバル化をいかに定義づけるのか、といったことがある。ここでは経済のグローバル化という現象を、以下の三つの経済事象の拡大であると位置づけている。第一に資本（生産）の国際移動である。これは具体的には海外直接投資の増大のことである。第二はモノの国際移動、具体的には貿易の推進、つまりは関税の削減の進展に関することである。そして最後に、人の国際移動、すなわち移民の増大に関することがある。

本稿においては、こうした経済のグローバル化の進展が、いかにアメリカ労働組合 AFL-CIO の通商選好に影響を与えているのかに関して、アメリカ議会（上院・下院）における公聴会での AFL-CIO の各法案に対する発言内容を観察することを中心に明らかにする。<sup>23)</sup> それにより、経済グローバル化の進展がいかにアメリカ労働組合の通商選好の内容

<sup>22)</sup> なお、1960年代前半と1990年代前半の労組と企業の通商選好関係に関しては、経済グローバル化の進展していない60年代前半においては、セクター関係から説明できたのに対して、グローバル化が進展した90年代においてはファクター関係で収斂してきていることが明らかである。詳しくは以下を参照。富田「経済グローバル化による社会集団の選好への作用」、152-67頁。

<sup>23)</sup> AFL-CIO は緩い産業別労組の集合体からなり、AFL-CIO の態度が必ずしも傘下の労組全ての総意ではないことに注意する必要がある。よって AFL-CIO 傘下の労組と AFL-CIO の選好内容がどのような関係にあるかを分析することは重要なテーマであるが、それは本稿での分析射程を越えるものである。

を変化させているのかを明示することで、既存の通商選好を扱った研究が有する、通商選好の「内容」についての考察がない、経済グローバリゼーションの多様性を反映していない、といった二つの分析上の不備を克服することを目指す。

### 3. 事例検証Part I (1960年代～1970年代)

本章では、事例検証の前半部分として1960年代と70年代の事例である1962年通商拡大法案、1974年通商法の2つを取り上げ、それぞれの法案が有するアメリカ通商政策における意義と、それに対するアメリカ労働組合 AFL-CIO の態度、選好を観察する。それにより、60～70年代のアメリカ通商政策がどのようなものであったかと、それに対して労組がいかなる対応を取ったかを明らかにする。

#### (1) 自由貿易の拡張期——1962年通商拡大法案——

第二次世界大戦の終了時から国際通商体制において、圧倒的な存在感を示してきたアメリカだが、ジョン・F・ケネディ (John F. Kennedy) が大統領に就任した1961年においては、そうした「パックス・アメリカナ」を揺るがすような状況が生じていた。それは、日本とヨーロッパ (西ドイツ) の台頭であった。これら敗戦国の経済復興には目覚ましいものがあり、この時期には、アメリカの卓越した国際経済上の地位を脅かすようになってきていた。<sup>24)</sup>

こうした状況を受けて大統領に就任したケネディは、台頭する日本やヨーロッパとの競争に負けないためには、アメリカ産業の更なる生産性の向上が必要であると認識していた。ケネディはこうした西欧、日本からの挑戦に対して、域外に対しても開放的な「大西洋共同体」構想を示し、大胆な自由化政策で対応しようとした。彼は「米国は他国に追従して現在の偉大な地位に到達したのではない。経済的に孤立主義を取りつつ、世界で政治的リーダーシップを発揮することはできない」と述べており、関税障壁を設けるなどの保護貿易的手段により、自国産業を保護しようとする方法を採用せず、あくまで自由貿易を推進することで、自国産業の競争力を上昇させることを目指した。いわば保護貿易政策で自国産業を保全するという後ろ向きな政策を採用するのではなく、一層の貿易自由化により輸出利益を強調するという積極的な政策で、アメリカの比較優位産業の強さの顕在化を目指し、<sup>25)</sup> アメリカ産業の競争力の強化及び確保を志向したのである。

このような目的で、さらなる自由貿易を推進させようと提案されたのが、1962年の通商拡大法案であった。この法案は、63年から開かれた GATT ケネディ・ラウンド (Kennedy Round) 交渉における議会から大統領への貿易交渉の授權を定めた法律であり、大幅な関税引き下げ権限を与えることを認めた法案である。<sup>26)</sup> この法案における議会から大統領への権限移譲は、主に以下の二つ、①既存の関税を50%削減する一般交渉権限、②米国とEECが世界貿易量の80%以上を占める製品にかかる全関税を削減、または

<sup>24)</sup> Philip A. Mundo, *National Politics in a Global Economy: The Domestic Sources of U. S. Trade Policy* (Washington DC: Georgetown University Press, 1999), 51.

<sup>25)</sup> 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』(岩波新書、1997年)、97-98頁。

<sup>26)</sup> 同上書、98頁。

廃止する特別交渉権限——である。<sup>27)</sup> また、この法案は、交渉の方式を品目別多角交渉から一括多角交渉へと大きく変化させており、保護主義条項の抑制を含めて、通商拡大法は野心的な自由主義的通商法であったと言える。

こうした通商拡大法案の成立は、ケネディ政権の政策順位において最優位の事項となり、商務長官のルーサー・H・ホッジス (Luther H. Hodges) をスポークスマンに任命し、法案成立の為の山場となる議会対策を彼に命じた。そしてケネディ大統領自身も、1962年1月25日に対外通商政策に関する特別メッセージを付して、通商拡大法案を議会に提出した。そのメッセージの中で彼は、「62年6月30日、旧通商協定法の延長による交渉権限は失効する。これにまったく新しい手段が取って代わらなければならない。激変する世界経済の挑戦や新しい環境に立ち向かうためには、新しい米国の通商政策が必要だ。」と述べ、通商拡大法を成立させることの重要性を訴えた。<sup>28)</sup>

しかしながら、当時のアメリカの経済状況は必ずしもこうした法案を成立させるのに、有利なものではなかった。1961年を通じて、失業率は6.8%と高止まりの状態であり、通商拡大法が実施されることで予想される輸入の増加が、短期的には更なる失業率の上昇を生み出すことが明らかであったからである。そうした厳しい状況下において、ケネディ政権は法案を成立させる為に周到な工作を行った。それが「特例的な譲歩」と呼ばれるものの実施である。<sup>29)</sup> これはケネディ政権が、市場開放によりもっとも打撃を受けるとされる、政治力のある業界に先手を打って思い切った保護措置を特例的に与えることで、法案に対する反対を抑えることを意図した手段であった。こうした措置は、結果的に法案を成立させる上で大きな効果を持つことになった。

例えば、当時輸入制限を要求する団体の中で、もっとも政治力を有していた米国の繊維産業<sup>30)</sup> に対しては、61年の5月にケネディ政権は繊維産業を特別に保護するための計画 (セブン・ポイント計画<sup>31)</sup>) を発表し、業界に対する対応を行った。こうしたケネディ政権の繊維業界に対する戦略は見事な成功を収めることになった。実際に62年の3月には、全国の繊維製造業の80%を代表する全米綿製造業者 (ACMI) が、「我々は、大統領の提案する対外交渉権が正しく行使することを信じ、それが議会で成立することを支持する。」と通商拡大法案に対する全面的支持を打ち出した。その他にも上院で強い影響力を有する林業などに関しても、繊維業界と類似した計画を発表して、同様の効果をあげることに成功し、通商拡大法案の成立へと大きく前進することに成功したのであった。<sup>32)</sup>

このようなケネディ政権の効果的な対応の甲斐もあり、62年の10月に成立された通商

<sup>27)</sup> 近藤剛『まだ解らないのか米国の通商戦略：通商政策の歴史からみた考察』（徳間書店、1994年）、165-66頁。

<sup>28)</sup> 同上書、169頁。

<sup>29)</sup> Mundo, *National Politics in a Global Economy*, 54.

<sup>30)</sup> 60年代初頭の米国の繊維産業は、国内総生産のうちの約7%を占める大きな産業分野であった。

<sup>31)</sup> この計画の中で、ケネディは次のような約束をしている。①輸入により損害を受けた産業に政府支援を与える、②緊急関税条項（エスケープ・クローズ）の適用を積極的に考慮する、③繊維に対する国際会議を開催する——といった要件を提示することで、繊維産業の保護を図った。

<sup>32)</sup> 近藤『まだ解らないのか米国の通商戦略』、166-76頁。



拡大法は、アメリカ通商法案史上最大の関税削減法案となり、<sup>33)</sup> 結果としてアメリカ通商政策の中でも、最も自由主義的性格の強い通商法となったことで、アメリカ通商政策の歴史の中でも大きな存在感を放っている。また、この法案の重要性は、世界経済に与えた影響力の大きさからも分かる。この通商拡大法案に基づき進められた GATT のケネディ・ラウンドは、工業製品に課する関税を平均 35% 以上も引き下げる成果をもたらしたが、これは前回のディロン・ラウンド (Dillon Round) (61-62 年) の交渉に比べ 8 倍の規模に相当するものであり、<sup>34)</sup> 国際通商体制における一層の自由化の進展に大きく寄与することになった。

## (2) 自由貿易への信頼——貿易拡大を望む AFL-CIO ——

こうした自由貿易的な色合いが強い 1962 年の通商拡大法案に対して、AFL-CIO がどのような態度を取っていったかに関して、以下考察を行う。

この時期、AFL-CIO のトップである会長の職にあったジョージ・ミーニー (George Meany) は、1962 年 3 月の下院の公聴会にて、1962 年の通商拡大法に対する考えと立場を表明している。<sup>35)</sup> 彼はこの公聴会の中で、アメリカが自由貿易を推進することが、自国の利益となることを認識し、むしろ外国の貿易規制を削減することで更なる国際的な自由貿易が進展することが重要であるとの立場を打ち出しており、<sup>36)</sup> 自由貿易的な色合いが強いこの通商拡大法案に対して賛成・支持の立場を取っている。

このように彼は、自国及び他国の関税削減に賛同し、さらなる自由貿易の推進を支持しているが、同時にまた、一定程度の留保をつけていることに注意する必要がある。彼が自由貿易を推進する上で留保すべき条件として触れているのは、①労働調整援助 (TAA: Trade Adjustment Assistance) の必要性、②公正貿易 (Fair Trade) の重要性——の二つである。<sup>37)</sup> 労働調整援助とは、関税削減による貿易増大の結果、被害を受けた労働者及び企業に再訓練、財政救済を与えることを内容とするものであり、ミーニーはこの中で、1962 年通商拡大法においてこうした条項を導入させることを強く主張していた。<sup>38)</sup> ただし、裏を返せばこれは、貿易増大による労働者への不利益は、貿易調整援助を実施することで十分対応でき、自由貿易自体を制限する必要性は存在しないとの認識を有していたことを表しており、後の時代とは異なるこの時期の AFL-CIO の通商選好の大きな特徴の一つである。また公正貿易の重要性というのは、世界レベルでの労働基準の設定が必要であるとの主張であるが、具体的にこの通商拡大法案内において導入を主張するものではなく、あくまで将来的な課題としての主張に止まっている。

上記のように、1962 年の通商拡大法案に対しての AFL-CIO の態度を見てみると、労働

<sup>33)</sup> 同上書、185 頁。

<sup>34)</sup> 同上書、188 頁。

<sup>35)</sup> House Committee on Ways and Means, *Trade Expansion Act of 1962: Hearing before the Committee on Ways and Means*, 87th Cong., 2d sess., March 19, 1962.

<sup>36)</sup> Ibid., 1145.

<sup>37)</sup> Ibid., 1147-51.

<sup>38)</sup> Ibid., 1147-49.

調整援助の必要性、公正貿易の重要性など、一部自由貿易を留保するような発言をしているが、まず公正貿易の主張自体は、法案成立に関係するようなものではなかったこと。また、AFL-CIO が強く導入を主張していた労働調整援助の導入も、それ自体は関税障壁とも非関税障壁とも無関係であり、自由貿易の推進を妨げるものではなかったことから、この時期の AFL-CIO は法案への賛成への態度で表せられるように概ね自由貿易政策を信認する態度を有していたと言うことができる。

1960年代において AFL-CIO が通商政策において考慮しているのは、関税削減に関すること、つまりは伝統的な通商規制のことであって、後に出てくるような自国企業の海外直接投資に対する懸念は示していない。また一部、労働基準に対する言及は成されているものの、具体的な人権や環境に対する発言も表出されておらず、この時期の AFL-CIO の通商選好の内容は、後の時代と比べるとかなりシンプルなものであることが分かる。

なお、こうした AFL-CIO の法案支持は、通商拡大法案の成立に大きく寄与することになり、結果的には法案成立に奔走していたケネディ政権を助けることとなった。<sup>39)</sup>

### (3) 自由貿易と公正貿易の相克——1974年通商法案——

1962年の通商拡大法の成立により、自由化への大きな進展を見せた国際通商体制であったが、1960年代後半からそうした自由主義体制を揺るがすような現象が、膝元のアメリカ国内において、徐々に出現するようになってきた。他国のキャッチ・アップの進展による米国経済の圧倒的優位の後退や、ベトナム戦争下の加熱経済の処理の失敗や貿易収支の悪化等により、特に67年秋から70年代初めにかけて、アメリカ国内における保護貿易主義が高揚していったのである。<sup>40)</sup>

また、この時期、アメリカ経済の国際化も大きく進展した。アメリカの貿易依存度は65年頃まで非常に低く安定であったが、その後輸入に先導されつつ大きく上昇した。工業製品輸入の国民総生産に対する比率も戦争直後の異常な低水準から一貫して上昇し、65年には約2%、70年には約3%、80年には約5%と急上昇したのだった。さらに、資本・技術・経営資源等の生産要素の国際移動の点でも革命的变化が見られた。60年代から70年代初めの時期は、アメリカ系多国籍企業の拡大の時期であり、資源や低賃金を求めて新興工業国などの途上国にも向かい始めた。こうしたアメリカ経済の国際化は、外国がアメリカに一方的に依存する世界から相互依存的な世界への移行過程であったとも言える。しかしながら、このようなアメリカ経済の変化はまた、変化の早さに対応できない企業にとっては自由貿易の更なる推進に対する不満を募らせることになった。そしてさらに、過去の圧倒的産業優位への安住の揺らぎや、国内経済の変調に対する不満も加わって、アメリカ国内では通商上の不満や保護主義の強まりを伸張させることになったのである。<sup>41)</sup> この流れを受けて、1960年代後半から、70年代初めにかけて、議会には数多くの保護主義法案が提出されるようになっていった。その代表的なものとして、雇用防衛の立場から、

<sup>39)</sup> I. M. Destler, "Trade Politics and Labor Issues, 1935-95," in *Imports, and the American Workers*, ed. Susan M. Collins (Washington DC: Brookings Institution Press, 1998), 391.

<sup>40)</sup> Mundo, *National Politics in a Global Economy*, 54; 佐々木『アメリカの通商政策』、102頁。

<sup>41)</sup> 佐々木『アメリカの通商政策』、104-5頁。

包括的な輸入制限や、対外直接投資・技術移転の規制を求めた1971年のバーク・ハートケ輸入割当法案（Burke-Hartke Bill）がある。

こうした保護主義的な風潮の中、1971年に大統領に就任したリチャード・ニクソン（Richard Nixon）は、そうした流れに屈することなく、自由貿易体制を維持することが自からの使命であると考えた。その為、通商政策を実施する上で最重要ポストである、通商代表部をウィリアム・エバリー（William Eberly）、ハラルド・マルムグレン（Harald Malmgren）、ウィリアム・ピアス（William Pierce）、といった自由貿易派で固め、通商政策に対して保護主義的な発言をしていた財務長官のジョン・コナリー（John Connally）を更迭することで、<sup>42)</sup> 自由貿易政策推進への足固めを行うと同時に、自らの通商政策に対する姿勢を提示していた。

1974年の通商法は、このような自由貿易の推進を目指すニクソンの思いを体現したものである。しかしながらこの法案は、貿易自由化を促進する性質を有していたと同時にまた、公正貿易政策の復活を示す通商法でもあり、アメリカ通商法の転換の始まりともなっていた。<sup>43)</sup> この法案の自由貿易的な特質としては、主に以下の2点が挙げられる。第一に、自由化の為の大統領権限において、62年の通商拡大法に匹敵するほどの関税引き下げ権限の他に、議会から大統領へのファースト・トラック（Fast-Track）方式による非関税措置の軽減・撤廃の交渉権限が認められたことである。<sup>44)</sup> そして自由貿易政策的な性質の第二の点として、この通商法ではGATTの改革が求められたことが挙げられる。これは農作物貿易のルール強化、特定物資の輸出制限の禁止、相互主義・無差別原則の再確認などを含んだものである。

1974年通商法が有するこうした自由貿易的な性質に対し、公正貿易的な性質としては、以下の2点が含まれたことから指摘できる。第一に、輸入被害救済の点では、免責条項や貿易調整援助など、自由貿易のための「安全弁」が広げられたことである。また、第二により重要なのは、公正貿易条項が大幅に強化され、不公正貿易取締りの名目で産業保護が行われる道が大きく開かれたことであった。<sup>45)</sup> このように1974年通商法は、一層の自由化の追求という点で1962年の通商拡大法を受け継ぐ一方、保護主義的要素の強化や、特に公正貿易政策の復活という点で、廃案になったものの1971年のバーク・ハートケ輸入割当法案的な要素も含む、両義的意味合いを持つものであったと言える。

ニクソンはこの法案を成立させるために、ケネディが1962年の通商拡大法を成立させる為に実行したのと同じような手法を取った。それは法案に反対しそうな勢力に先手を取って妥協し、その動きを封じてしまおうという戦略であった。今回、そうした対象となったのは、鉄鋼業界と繊維業界であった。まず、1971年に鉄鋼の輸出自主規制を更改し、次いで71年と74年に、繊維製品の輸入割当の追加措置を行い、両業界に対する手当を行った。また、労働組合に対してもこの法案に対する反対が起こらないように、アメリカの多国籍企

<sup>42)</sup> 近藤『まだ解らないのか米国の通商戦略』、206頁。

<sup>43)</sup> Nitsan Chorev, *Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2007), 82.

<sup>44)</sup> Mundo, *National Politics in a Global Economy*, 94.

<sup>45)</sup> 佐々木『アメリカの通商政策』、107-8頁。

業の国外から得た収入に対しての課税強化や、国内労働者の最低賃金引き上げなどの、労働組合が以前から要求していた諸政策を実施し、その反対を和らげたのであった。<sup>46)</sup>

このようにニクソン政権が、様々な根回しや妥協を行った甲斐もあり、結果的にこの新通商法案は、下院では「賛成 323、反対 36」で、上院では「賛成 72、反対 4」の圧倒的多数にて、1974 年の 12 月に成立を迎えることになった。<sup>47)</sup> この時期、保護貿易的な風潮が蔓延する中、ある一定程度公正貿易的な特徴を有しつつも、結果的に貿易の一層の自由化の権限を大統領に与える法律が成立したことは、アメリカ国内における自由貿易への支持がなお強固であることを示すものであったと言える。

#### (4) 保護貿易の萌芽—— AFL-CIO の転向——

こうした両義的意味合いを持つ 1974 年通商法案に対して、AFL-CIO がいかなる選好を有していたかを観察する為に、ここでは、AFL-CIO の執行部の一人であるウィリアム・ムーディー・Jr. (William Moody Jr.)<sup>48)</sup>が、AFL-CIO を代表してこの法案に対する態度を示した下院の公聴会記録を観察する。それにより、この時期の AFL-CIO の通商選好の内容を検証していく。

この中で彼は、通商政策に関する重要な関心事が二つあると指摘している。その一つ目は、国際貿易に関することであり、二つ目は企業の海外操業（海外直接投資）に関することである。<sup>49)</sup> ここでの国際貿易に関しての主張は、自国及び他国の関税削減による貿易の拡大を志向していた 1962 年の通商拡大法の時とは 180 度その方針を転換している。ここでは、アメリカの国際収支の悪化を理由に、これ以上の関税障壁の低下に強い懸念を示し、さらなる自由貿易の推進に反対の姿勢を取るようになっていく。<sup>50)</sup>

また、もう一つの企業の海外操業、海外直接投資に対する関心の言及とは、以下のようである。アメリカ企業の中にも 1970 年代に入ると、他国に生産拠点を移す企業が出現するようになってきた。そうしたアメリカ企業の行動に対し、AFL-CIO はアメリカ国内の労働者の職に対して大きな脅威となるとの認識を有するようになった。よって、海外直接投資に対する懸念及び制限を表すようになったのが、ここでの海外直接投資に対する言及である。これは 1962 年の通商拡大法の時分には、観察することができなかったイシューであり、この時期の AFL-CIO の通商選好の内容を表す大きな特徴となっている発言内容である。

この時期の AFL-CIO の通商選好の内容を振り返ると、国際貿易に関して国際収支の悪化を理由に自由貿易政策からの転換を行うと同時に、新たなイシューとして海外直接投資の制限を主張するようになってきたことが分かる。伝統的な通商政策である関税政策（モ

<sup>46)</sup> I. M. Destler, *American Trade Politics* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005), 8-9; 近藤『まだ解らないのか米国の通商戦略』、208 頁。

<sup>47)</sup> 同上書、216 頁。

<sup>48)</sup> House Committee on Ways and Means, *The Trade Reform Act of 1973: Hearing before the Committee on Ways and Means*, 93th Cong., 3d sess., May 18, 1973.

<sup>49)</sup> Ibid., 2533.

<sup>50)</sup> Ibid., 2537.



ノの移動に関する政策)において、自由貿易政策から保護貿易へとその大きな方針転換が生じたと同時に、70年代に入り経済国際化の進展が進んできたことにより、アメリカ企業の直接投資への懸念といった、資本(カネ)の国際移動に関する内容がAFL-CIOにおける新たな通商選好の内容として表れるようになってきたことを見てとれる。

#### 4. 事例検証 Part II (1980年代～1990年代)

この章では、第三章の続きを受けて、80年代～90年代の事例である1988年包括通商・競争法案と1993年の北米貿易自由協定の二つを取り上げている。それぞれの事例がアメリカ通商政策に占める意義を振り返った後に、それぞれの通商法案に対して、アメリカ労働組合AFL-CIOがどのような態度及び、主張をしていたかを観察することで、経済グローバル化がアメリカ労働組合の通商選好に与える影響に関して考察を行う。

##### (1) 議会の逆襲——1988年包括通商・競争法案——

アメリカは70年代を通じて、ヨーロッパや日本に対して産業の国際競争力を相対的に低下させ、貿易収支を悪化させ、赤字を蓄積し始めていた。このような米国の経済力の低下と併行して、国内では保護主義的な動きが表面化し始めていたが、80年代に入り、そうした傾向はより顕著なものになっていった。この時期、米国の貿易赤字は止まることを知らない勢いで膨らみ続け、86年にはついに1600億ドルを超える規模にまで達するようになっていた。その上、ECや日本の経済の追い上げもより一層の弾みが付き、一部の産業においては米国の労働生産性を凌駕するまでになっていた。さらにこの時期は、東西冷戦構造が最終的な段階に差しかかり、ソ連や共産主義の脅威という議論が切迫感を失っており、そうした主張が影を潜めるようになっていた。代わりに強調されるようになっていったのが、日本やヨーロッパの経済的脅威であり、そうした流れがより米国の保護主義的な勢いに拍車をかけることになったのであった。<sup>51)</sup>

こうした経済や通商の現状への不満や、大統領の政策への不満の高揚を受けてこの時期、議会の通商政策への介入は著しく強まるようになっていった。戦後の通商政策展開の制度的枠組みは、強い分権の体制の下で、議会が自らの通商や関税の憲法上の権限を期限付き条件付きで行政に委ねることで、議会が個別産業等の圧力から可能な限り解放され、通商政策をより国益重視の方向で行えるようにするものであった。しかしながら、この時期、議会からの介入が強まることで、この枠組みにも大きな変更を迫られるようになっていった。大統領の通商権限や裁量は相当に制限されるようになってきたし、個別産業利害が政策に反映される度合いも大きなものになっていったからである。こうした議会の通商政策に対する反撃が強まる中、1988年に成立した包括通商・競争力法は、スムート・ホーレイ法(Smoot-Hawley Tariff Act)の成立以来、初めて議会主導で制定された通商法<sup>52)</sup>であり、保護主義に傾倒したこの時期のアメリカ国内の状況を如実に反映した法案であると言える。<sup>53)</sup>

<sup>51)</sup> 近藤『まだ解らないのか米国の通商戦略』、229-30頁。

<sup>52)</sup> この包括通商・競争力法は、議会が、第99、第100議会に新たな法案を提出し成立させた法案であった。米国下院歳入委員会編、福島栄一監訳『米国通商関連法概説』(日本貿易振興会、2005年)、199頁。

<sup>53)</sup> 佐々木『アメリカの通商政策』、138-39頁。

このように議会主導で成立した包括通商・競争力法は、当然のことながら従来までの通商法とは一線を画す性質のものであった。この法案の内容は、主に以下の3点に集約できる。①国際通商ルール変革のための相互主義集団の大幅強化や国際交渉権限の大統領への委譲、②産業競争力強化を目的とする米国版産業政策への傾斜、③国内市場保護手段の強化——である。この包括通商・競争力法が、通商法が従来までの通商法と大きく違う点は、①通商法を産業競争力強化のための手段として強く意識するようになったこと、②相互主義条項を著しく強化したこと——の2点に集約可能である。<sup>54)</sup> 前者は、88年包括通商・競争力法に米国版産業政策とも言うべき条項があることから明白であり、後者は、301条<sup>55)</sup>の強化や類似条項の新設を行い、相互主義条項を単にアメリカの個別企業の外国市場での苦情の処理や利益の増進ではなく、政府主導での対外競争力政策の手段に引き上げようとしたことに示されている。<sup>56)</sup>

なお、この88年包括通商・競争力法案の原案となった法案は、1986年に議会下院を賛成295、反対115で通過したが、時の大統領であったレーガンが「余りに保護的すぎる」と拒否権を発動し、一度廃案となったものの、その後多少保護主義的な要素を抑制した法案を議会が再度提出した結果、1988年に晴れて包括通商・競争力法案として成立する運びになった。<sup>57)</sup>

この時期のアメリカの通商政策は、ここで取り上げた1988年包括通商・競争力法に代表されるように「自由だが公正な」貿易政策であると言われている。しかしながら、ここでの公正貿易の度合いは、過去の通商法と比較してかなり強固であり、実のところ自由貿易をかなりの程度蝕んでいた。第二次世界大戦以降、曲りなりにも自由貿易政策を維持してきたアメリカの通商政策は、80年代に至ってついに一つの、そして戦後最大の転換点を迎えたのであった。それは「自由貿易」よりも「公正貿易」をより重視するという姿勢であり、それまでの通商政策からの大きな方向転換であった。

## (2) 保護貿易選好の変遷

アメリカ国内において保護主義的な風潮が蔓延していたこの時期に、AFL-CIOが通商政策に対してどのような態度を取っていったかに関して、以下当時のAFL-CIOトップである会長職にあったレーン・カークランド (Lane Kirkland) が、1986年に下院の議会公聴会において行った発言を振り返りながら考察する。<sup>58)</sup>

<sup>54)</sup> 同上書、143頁。

<sup>55)</sup> 1974年の通商法第301条において、国際協定を損ねたり、不公正、不合理または差別的であり、かつアメリカの通商に負担をかけ、または制限する外国政府のあらゆる行為、政策もしくは慣行を除去させる為に、大統領に報復措置を含むあらゆる適切な行為をとるよう義務付けている法案のことであり、この1988年包括通商・競争力法案にてその適用がより一層強化された。I. M. デスラー、宮里政玄訳『貿易摩擦とアメリカ議会：圧力形成プロセスを解明する』（日本経済新聞社、1987年）、384頁。

<sup>56)</sup> Mundo, *National Politics in a Global Economy*, 121.

<sup>57)</sup> Chorev, *Remaking U.S. Trade Policy*, 127-28.

<sup>58)</sup> House Subcommittee on Trade, *Trade Reform Legislation: Hearing before the Subcommittee on Trade*. 99th Cong., 2d sess., April 8, 1986.

彼はこの中で初めに、近年アメリカ製造業において顕著に生じている、輸入増加による労働者の職の喪失の問題に関して触れている。これは貿易収支の赤字の額に表れているような他国からアメリカ国内への止まることのない輸入の増加と、減少する一方の対外輸出が、<sup>59)</sup> 特に製造業に従事するアメリカの労働者の職を圧迫させていることに警鐘を鳴らしていることであり、緊急にこうした問題に対処する必要性を訴えたものである。<sup>60)</sup>

また、ここでは労働基準と貿易の問題を明確に関連づけ、適切な労働基準が存在しない国からの輸入は人権上問題のある不公正貿易として制限、もしくは認めるべきではないとも述べている。不公正貿易とされる労働環境、つまりは非人道的な労働環境とは、具体的には1日1ドル以下での労働を強要される児童労働、強制労働などに加え、自由に結社を結成する権利、つまりは労働組合を結成する権利が認められていないような労働形態がそれに当たる、とここでは明言している。こうした労働環境に問題のある国からの輸入に対しては、セーフガード (safe guard・緊急輸入制限) などの手段を用いて人道的な観点から厳格に対応すべきであるとの主張を展開している。<sup>61)</sup> さらに、この中においてカークランドは、上述したような貿易拡大に起因する歪みは、すでに以前のような労働調整援助の実施で対処できるレベルを超過していることにも言及しているのであった。<sup>62)</sup> これは、自由貿易の歪みは、労働調整援助法で対応できると考えた1962年通商拡大法の時代からは大きな変化である。

以上のことからこの時期の AFL-CIO の通商選好の特徴を以下のようにまとめることができる。この時期、国際貿易に関してはアメリカ労働者の職への不利益を理由に、セーフガードなどの手段を用いて以前よりもさらに自由貿易反対の姿勢を強めると同時に、児童労働などの非人道的な労働環境と貿易との関係を明確に関連づけている。これはカークランドも述べているように従来までに存在しない「新しい概念」(New Concept)<sup>63)</sup> であり、伝統的な通商政策であった関税政策 (モノの移動に関する政策) に対する選好内容の変化であり、この時期の AFL-CIO の通商選好の大きな特徴の一つである。

なお、こうした AFL-CIO の選好は、1988年の包括通商・競争法案の内容とかなりの程度一致するものであった為、彼らは法案支持の姿勢を示した。そして結果的には、そうした賛成・支持の態度は法案成立への重要な後押しとなったのである。<sup>64)</sup>

### (3) 通商政策論争の沸点——北米自由貿易協定——

この NAFTA もまた、アメリカ通商政策にとっての一大転機となった条約である。第二次大戦後、一貫して無差別原則の基本原則を掲げて通商政策を推し進めてきたアメリカが、その原則を大きく修正したのがこの NAFTA であった。アメリカは戦後構想におい

<sup>59)</sup> 例えば工業製品に限ってみても1980年の段階で120億ドルの黒字だったものが、1985年の段階では1130億ドルの赤字に転落している。Ibid., 392.

<sup>60)</sup> Ibid.

<sup>61)</sup> Ibid., 393.

<sup>62)</sup> Ibid.

<sup>63)</sup> Ibid., 416.

<sup>64)</sup> Destler, "Trade Politics and Labor Issues, 1935-95," 397.

て、通商上の差別が大戦の原因であるとの信念から、大英帝国の特恵関税制度に強く反対し、無差別主義をガットの第一の原則とした。しかし80年代に入ると、アメリカもついに地域主義に転換し、1923年以来続けてきた無条件最恵国原則に大きな修正を行った。そうした転機の明確な形として現れたのがNAFTAの締結である。

このようにアメリカ通商政策にとって一大転機となったNAFTAの締結問題はまた、アメリカ国内においても単なる通商問題を越えたインパクトを与えたのであった。<sup>65)</sup> 協定に対して反対の姿勢を打ち出した労組は、協定の締結により、発展途上国メキシコとの「自由貿易」が実現すると、労働コストのより低いメキシコ（メキシコの賃金はアメリカの7分の1程度<sup>66)</sup>）へアメリカ企業が移転し、アメリカからの雇用の流失が生じると同時に、関税撤廃の影響で多くの安価な輸入品が流入してくるようになり、製造業で働く労働者に多くの不利益をもたらすようになると考えた。<sup>67)</sup> これに対して推進派は、NAFTAの成立が必ずしもアメリカの労働者にとって不利益とならないことを盛んに主張し、上記で述べたようなメキシコからの輸入増加や、多国籍企業移転の増加に端を発する労働者達のNAFTAに対する不安を現実的な根拠の欠けるものであると論じた。このようにNAFTAにおいては、カネとモノの国際化が生産者及び労働者に与える配分的影響が大きな焦点となった、いわばグローバル化の進展が国内に与える影響が争点になった典型的な事例であると言える。

見てきたようにNAFTAは、アメリカ通商政策史上稀にみる大論争を巻き起こした。それゆえに、当然のことながら法案成立に至るまでのその道のりは、必ずしも平坦なものではなく、様々な紆余曲折を経ることとなった。カナダ・メキシコとの間のNAFTA交渉は、そのほとんど全てを共和党のブッシュ（George Bush）大統領が執り行なった。<sup>68)</sup> そして1992年の12月にアメリカ・カナダ・メキシコの間でNAFTAは調印されるに至ったが、これまでNAFTA交渉を進めてきたブッシュ政権の任期が1992年の1月に切れることになっていた為、NAFTA条約を国内で批准させる為の活動に関しては、後任のクリントン（Bill Clinton）大統領が引き継がなければならなかった。

この批准の過程において、法案への賛成派と反対派の争いは頂点に達することになった。法案への反対派の中心にいたのは、労働組合や環境団体であり、またそうした集団を

---

<sup>65)</sup> NAFTAは労働問題以外にも、様々な問題が議論的となった。例えば、メキシコはアメリカに比べてかなり環境規制の緩い国であった為に、環境保護者にとってもNAFTAは賛成しかねる問題であった。そうした事情もあり、NAFTA協定締結に関する議論は大いに盛り上がりを見せ、「環境と貿易」「労働と貿易」が大きな争点となった。環境保護派が新保護主義派として登場し、労働組合と環境派が統一戦線を組むような事態となり、更にはNAFTA反対を唱えるロス・ペローの大統領選への出馬等で、通商問題が大衆を巻き込む大政治論争の主題となる異例の事態ともなった。佐々木『アメリカの通商政策』、140頁。

<sup>66)</sup> 同上書。

<sup>67)</sup> なお、NAFTA条約反対に関しては、労働組合は環境団体との提携に加え、ロス・ペロー、ラルフ・ネーダー、パット・ブキャナンといった人達との間で奇妙な連合を形成した。Destler, *American Trade Politics*, 410.

<sup>68)</sup> 近藤『まだ解らないのか米国の通商戦略』、254頁。



支持基盤とする民主党の議員達であった。反対に賛成派の中心勢力としては、多国籍企業とそうした集団を支持基盤としている共和党の議員が存在していた。<sup>69)</sup> こうした両勢力の争いは極めて熾烈なものであり、NAFTA が批准されるかどうかは予断の許さない状況となっていた。こうした状況の中、クリントン大統領は反対派を抑制し、法案を成立させる為の戦術として、労働と環境に関する付帯協定（サイドアグリーメント条項）を打ち出すことを決断したのであった。これは NAFTA に環境と労働基準の規定を導入することで、労働組合と環境団体の反対を緩和させられるのではないかと考えたからであった。結果から言うと、こうしたサイドアグリーメント条項の導入は、法案の批准に大きく寄与することになった。この付帯協定の導入により、法案反対派の一角であった環境団体が、その態度を緩和させるようになり、そしてこうした環境団体の態度の軟化は、NAFTA 協定の批准について大きな前進となったのであった。<sup>70)</sup>

なお、その後の経緯としては、1992 年の 8 月にこうした付帯協定の合意にこぎ着けた後、9 月に正式調印を行い、議会に NAFTA 協定施行法案の提出を行った。そして最終的には、1993 年の 11 月 18 日に下院において「賛成 234、反対 200」で法案が可決された後に、同月 20 日に上院においても「賛成 60、反対 38」で可決される運びとなり、無事に国内で NAFTA 法案が批准され、条約が発効するに至ったのである。<sup>71)</sup>

#### (4) 多様化・複雑化する通商選好

NAFTA に対して、AFL-CIO はどのような通商選好を保持していたかに関して、1993 年に下院で開かれた議会公聴会にて、AFL-CIO の執行部の代表として、NAFTA に関する AFL-CIO の立場を表明したリチャード・アクトン（Richard D. Acton）の発言を中心に以下考察していく。<sup>72)</sup>

ここでも先にも述べたように AFL-CIO は、NAFTA 協定に対して明白に反対の姿勢を示している。反対の理由として最初に指摘しているのが、NAFTA が成立することによって生じるとされる、アメリカ及びカナダのメキシコへの職の流出問題に関してである。<sup>73)</sup> これは NAFTA が成立すると、アメリカ及びカナダに比べて労働コストが格段に安いメキシコへと、両国の企業が生産移転を増加させることが明らかであり、その結果、両国の多くの労働者がその職を失うことになるとの懸念である。このことは、アメリカ労働者の職を守ることが第一且つ最大の目的である AFL-CIO にとって、看過することのできない問題であり、それゆえ NAFTA に賛成することはできないと述べている。

次に反対の理由として触れているのは、メキシコの労働基準の問題に関してである。<sup>74)</sup>

<sup>69)</sup> Destler, "Trade Politics and Labor Issues, 1935-95," 399.

<sup>70)</sup> Ibid., 205.

<sup>71)</sup> Mayer, *Interpreting NAFTA*, 318-19.

<sup>72)</sup> House Committee on Foreign Affairs, *NAFTA and American Jobs: Hearing before the Committee on Foreign Affairs*, 103th Cong., 1st sess., October 21, 1993.

<sup>73)</sup> Ibid., 5.

<sup>74)</sup> Ibid.

彼らが労働基準の観点から NAFTA に反対した理由としては、以下の二つが存在する。NAFTA には、①自由な結社作りを認めること、②共通の国際人権規約と基準の導入（国内裁判、もしくは国際的な制裁による実現）——といった条項が存在しない為、労働者保護の観点から問題が存在しているとの主張である。<sup>75)</sup> この中でも特に AFL-CIO が問題視したのは、メキシコにおいては法的に労働者が労働組合を作る権利が存在していないことに関してである。労働組合を作ることが法的に保障されていないメキシコにおいては、本当の意味で人権的に保護されている労働者が存在していないということを訴え、そのような状況を認めることは、人道的な観点からも大いに問題があり、決して認めることはできない、との主張を展開していた。

さらに第三の反対理由として挙げているのが、メキシコの環境規制の問題に関してである。<sup>76)</sup> メキシコには、工場稼働の上でアメリカやカナダにおいて存在するような厳格な環境基準が存在していない。ゆえに NAFTA の成立によって、アメリカ及びカナダから多数の会社がメキシコ国内に流入することによって、メキシコの環境状況がより一層、悪化させられる恐れがあるのに加え、工場誘致を巡っての競争がメキシコとアメリカ、カナダ両国との間で生じた時に、アメリカ、カナダの両国においてメキシコに対抗する為に環境ダンピング競争が生じる恐れがあることを懸念していたのであった。

こうした NAFTA に対する懸念に加えて、AFL-CIO は貿易収支効果についても悲観的であった。彼らは、メキシコの経済成長が限られたものでしかなく、アメリカからの輸出は期待できないとした。なぜならメキシコの経済成長は労働者の実質所得の上昇をもたらすものであり、このことは必然的に在外調達拠点としてのメキシコの優位性を低下させ、推進派が成長のエンジンとして見なししている直接投資の流入が妨げられるからである。<sup>77)</sup>

このような NAFTA に対する様々な懸念、及び反対要因からアクトンは、「我々を保護主義勢力であるという批判する人達が存在するが、我々は職を『保護』するという意味では、『保護主義』である為、保護主義勢力であると言われても一向に構わず、保護主義と呼ばれることへの抵抗がない」とまで言い切っており、<sup>78)</sup> NAFTA 反対への AFL-CIO の強い姿勢を見ることができる。

この時期の AFL-CIO の通商選好の内容は、伝統的な通商政策である貿易政策から、多国籍企業の海外直接投資の問題、非人道的な労働環境の問題、そして初めて通商政策の文脈で登場することになった環境の問題に関するものまで、幅広く扱われており、その選好内容が多様化・複雑化していることを見てとることが可能である。

## おわりに

本稿では、経済グローバル化が進展する前の 1960 年代から進展した後の 1990 年代前半までの時代において、アメリカ通商政策における重要な節目となった 4 つの事例を取り上

<sup>75)</sup> Mayer, *Interpreting NAFTA*, 178.

<sup>76)</sup> House Committee, *NAFTA and American Jobs*, 6.

<sup>77)</sup> 立石剛『ポスト冷戦期における国際競争：ポスト冷戦期における国際競争』（同文館、2000 年）、161-62 頁。

<sup>78)</sup> House Committee, *NAFTA and American Jobs*, 6.

げて、そうした事例に対して AFL-CIO がどのような態度を有していたかを、経済グローバル化進展の観点から振り返ることで、経済グローバル化が社会集団の通商政策選好の内容の変容にどのような効果を与えたかを考察している。これは、社会集団の「選好」を扱った先行研究が有していた、通商選好の「内容」についての考察がない、経済グローバリゼーションの多様性を反映していない、といった二つの欠点を克服する目的で行ったものである。

ここでは、時代が進み経済グローバル化が進むと共に、AFL-CIO が有する通商選好の内容も「多様化」「複雑化」していることが分かった。1962 年通商拡大法案の時には、主に関税に関することだけが、労組の通商選好の内容であり、そこでの通商選好の内容は、後の時代と比べてかなりシンプルなものであった。それが、1974 年の通商法案時には、貿易に関する選好が関税の削減反対という保護貿易的な選好へと変化したことだけに止まらず、外国直接投資といったカネの移動に関する懸念が、労組の通商選好の内容として新たに出現するようになった。

1988 年の包括通商・競争法案の時分に至っては、セーフガードなどの手段を用いて、国際貿易に対応するべきであるとの態度に加えて、初めて労働基準と貿易の問題を明確に関連づけている。「人権」と「貿易」の関係に対する言及は、公正貿易の概念として以前から AFL-CIO の通商選好の中で観察されることがあったが、より明確且つ具体的な内容を伴って言及されたのは、この時が最初であり、それを AFL-CIO 自身が認めている。そして、さらに 1990 年代に入り NAFTA の事例においては、他国からの輸出増大といった貿易に関する問題から、多国籍企業の海外直接投資の問題、労働基準の問題、そして初めて通商政策の中で扱われるようになった環境基準の問題まで幅広い 이슈が言及されるようになっており、その選好内容が「多様化」「複雑化」していることが明らかになった。これは、アメリカ産業界において経済のグローバル化が進展したことにより、他国との結びつきがより綿密になったことで、従来は他国の国内事情としてアメリカ国内の利益集団からは関係のなかったことが、密接に自分達の利害と関係するようになったことによって生じるようになったと考えられる。つまりは、国際相互依存の深化により、他国の非関税障壁が通商政策の重要な 이슈となったことと、同じような論理に基づくものであると解される。

なお、貿易は 1960 年代から NAFTA に至るまで、いずれの時代においても重要な 이슈であり、直接投資の増大に関することも、1974 年の通商法からは、アメリカ労組の重要な選好内容として存在してきた。それに対して、人の移動はこの時代までには労組の重要 이슈とはなっておらず、いずれの時代においても触れられていなかった。これは、経済グローバル化の中でも、モノとカネの移動に関することは、労組の通商選好に大きな影響を与えているのに対して、少なくとも NAFTA の時期まではまだ、ヒトの移動は余り影響を与えていないことを表している。

本稿では、アメリカ通商政策における重要アクターである労働組合 AFL-CIO が、経済グローバル化の影響を受けてどのように通商選好の内容を変化させてきたかを考察してきた。次なる課題としては、こうした労組の選好内容の変容が実際に通商政策自体の策定の場においてどのような影響を与えるようになっているのかを検証することがある。これは、ここで明らかになったような AFL-CIO の通商選好内容の変容が、労組の通商政策に

対する働きかけ、及び影響力にどのような変化を与えているかを考察することである。<sup>79)</sup> そうした検証を行うことで、経済グローバル化がアメリカ通商政策に与えた影響をより包括的に解きほぐすことが可能になると考えられる。

---

<sup>79)</sup> 例えば、イシューが多様化し労組の通商選好の中に人権や環境が導入されたことで、通商政策の領域において環境、人権の NGO といった他の社会集団との共闘が可能になったことが、労組の影響力の維持、及び向上に貢献したのではないか、との推論を明らかにすることなどである。