

アメリカの対日「年次改革要望書」の意味

浅野一弘

1. 関岡英之『拒否できない日本』の影響

本日は、日米首脳会談に関する研究を続けてきた視点から、いわゆる「年次改革要望書」の意味や日本の国政への影響などについてお話しします。

現時点であらためて年次改革要望書について調べてみると、いろいろなどころである一冊の本に出くわします。それは関岡英之氏の著書『拒否できない日本―アメリカの日本改造が進んでいる』（文春新書、二〇〇四年四月）です。

例えば、政治評論家の森田実氏による『小泉政治全面批判』（日本評論社、二〇〇六年一月）では、冒頭で次のように書かれています。

二〇〇四年五月三日、私は目黒駅ビル内の書店で一冊の新書を見つけた。見つけたというより本のほうから私に合図を送っているような気がした。それは、『拒否できない日本―アメリカの日本改造が進んでいる』（文春新書）。著者の名は関岡英之さん。知らない名だが、この人の著書には日本の国を憂う日本人の魂が込められているよう

な気がした。レジで代金を払い、飛ぶように帰宅して一気に読んだ。私はようやく、日本の経済政策をコントロールしている米国政府の指令書の存在を知った。これが、『米国政府の日本政府に対する年次改革要望書』である。この文書を日本国民が知ったとき、日本自立の第一歩を踏み出すことができるかもしれない―そう思った。（二頁）

また、『拒否できない日本』は国会の審議の間でも取り上げられています。国会議事録を辿ると、例えば第一六一回国会・衆議院予算委員会（二〇〇四年一〇月一九日）では、小泉俊明議員（民主党）が以下のように発言していました。

「ここに、今一番、非常に話題の『拒否できない日本』という関岡英之さんが書いた本があります。これは非常にもしろい内容の本であります。毎年十月、アメリカ政府から、米国企業の日本市場への参入を拡大するため、日本政府に対し年次改革要望書という文書が提出され、この要望書に沿って審議会に諮問され、答申書がつくられ、法改正が行われるということをかなり具体例を挙げて詳述に書いてあります。」

さらに、国会議事録の検索システムを使い、「年次改革要望書」で検索をかけると、六四件のヒットがありました。ちなみに、最初にこの語が取り上げられたのは、第一五九回国会・参議院財政金融委員会（二〇〇四年三月三〇日）で、池田幹幸議員（共産党）による以下の発言においてです。

「これは、いろいろ言いますけれども、私、ずっと調べてみましたら、結局、アメリカの要求に従ってずっとこれやってきているんですよ。御存じだと思いますけれども、日米規制改革及び競争政策イニシアティブというのが二〇〇一年に作られて、そして二〇〇二年、二〇〇三年という形で報告書がこう出ています。その報告書を、どんなこう出ていきますと、要するに、税関手続の簡素化をやれということでアメリカ側の要求が出てきて、それに従ってやってきたんですけれども、昨年の十月にそのイニシアティブに基づく日本政府への米国政府の年次改革要望書というのが出されておりますね。この十月二十四日に出された要望書を見ますと、非常に正直に書いていますよ。」

アメリカから最初の年次改革要望書が提示されたのは一九九四年一月一日のことです。その後、国会の場で触れられたのは右記の発言がされた二〇〇四年のことですから、少なくとも国会の場では一〇年近くも触れられないまま来ていたということです。このような状況になったのは日米関係の研究者にも責任の一端があるのかもしれませんが、自戒的に言って、日米関係の研究者は、専らアメリカ通商代表部 (Office of the United States Trade Representative : USTR) が毎年三月末に策定する「外国貿易障壁報告書」、いわゆる「NTEレポート」に注目する一方、年次改革要望書の存在にはなかなか触れないまま来たからです。

『拒否できない日本』では、年次改革要望書について、「これから数年後の日本に何が起きているか。それを知りたいと思ったとき、必読の文献がある。アメリカ政府が毎年十月に日本政府に突きつけてくる『年次改革要望書』である。日本の産業の分野ごとに、アメリカ政府の日本政府に対する規制緩和や構造改革などの要求事項がびっしりと書き並べられた文書である」(五〇頁)と紹介しています。同書は、日本国内で長い間注目されずに来た年次改革要望書にあらためて注意を喚起する役割を担ったと言えます。

2. 年次改革要望書の沿革

まず、『拒否できない日本』も参照しつつ、年次改革要望書の沿革を概観したいと思います。

(1) スタートに至る経緯

年次改革要望書の提示は、村山内閣時代の一九九四年を初年とし、以来、二〇〇八年まで毎年策定されてきました。先の引用文において関岡氏は「毎年十月に日本政府に突きつけてくる」と記していましたが、最初の四年(一九九四年、九五年、九六年、九七年)は一月、二〇〇五年と〇六年は一二月の提示ですので、毎年一〇月というわけではありません。ともあれ、一九九四年から二〇〇八年の間、毎年一回、一〇月〜一二月の時期に提示されていたことは確かです。

一九九四年以降、年次改革要望書が毎年提示されるようになったのは、その前年の一九九三年七月、東京サミット(第一九回先進国首脳会議、七月七日〜九日)に先立ち、来日したビル・クリントン大統領と宮澤喜一首相の間で日米首脳会談(以下、宮澤・クリントン会談)が行われ、そこで日米間の新たな経済のパートナーシップの枠組み、すなわち、「日米包括経済協議」が合意されたことが根拠になっています。経過について付言すると、七月六日に開かれた最初の会談では、クリントン大統領側が、客観基準、数値目標といった「目に見える成果」を盛んに求めているのに対し、宮澤首相側がこれに応じなかったため、三日後に再会談を行って合意に達したという経過があります。

年次改革要望書とは、「日米包括経済協議」を

根拠に、両国政府が毎年秋に相手国の内政課題に関する要望事項を五〇ページほどの文書にまとめて交換し合うものです。一九九三年七月の日米首脳会談でクリントンがこだわったのは、先ほども言ったように、客観基準、数値目標といった「目に見える成果」であり、そうした思考のもとで合意されたのが「日米包括経済協議」の枠組みでした。年次改革要望書はそれに基づいて出されているわけですから、アメリカ側のスタンスとしては、「目に見える成果」を日本に求めて年次改革要望書を毎年出してきたということです。

宮澤・クリントン会談の直後の一九九三年七月一八日、第四〇回衆院選が行われ、その結果、非自民・非共産の細川連立政権が誕生し、最初の年次改革要望書が出されるのは、自社さ連立の村山政権の時代に当たる一九九四年一月までずれ込むことになりました。

(2) アメリカからの圧力の強化

「日米包括経済協議」を根拠に始められた年次改革要望書は、一九九七年六月のクリントン大統領と橋本龍太郎首相の首脳会談(以下、橋本・クリントン会談)で新たな枠組みである「規制緩和および競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ」が合意されたことを受け、その根拠が引き継がれました。

このことの意味は、根拠となる日米間協議の枠組みの名称が変わるとともに、端的に言って、ア

アメリカから日本への圧力が強化されたということです。その背景として、前年の一九九六年四月一七日をもって日米両国が出した「日米安全保障共同宣言」があり、アメリカはこの時点で、日本の安全保障に自らが大きく貢献していることをもって、経済分野での規制緩和など、あらためて日本に譲歩を求めてきたものと理解されます。実際、「日米安全保障共同宣言」を経た一九九七年以降に出される年次改革要望書の内容は、規制緩和や改革の対象となる産業分野の範囲がいつそう拡大されることになります。

さらに、橋本・クリントン会談で合意された「規制緩和および競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ」の趣旨は、民主党から共和党への政権交代（二〇〇一年）を経ても維持されました。二〇〇一年六月にキャンプデービッドで行われたジョージ・W・ブッシュ大統領と小泉純一郎首相の日米首脳会談（以下、小泉・ブッシュ会談）で、「規制緩和および競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ」は「規制改革および競争政策イニシアティブ」へと発展解消されましたが、これも年次改革要望書の提示を続行させつつ、対象範囲の更なる拡大をもたらし、アメリカの圧力を強化するものでした。

関岡氏によると、「規制改革および競争政策イニシアティブ」とは、「日本の外務審議官と米国の次席通商代表を議長として年一回開催される上級会合と、随時開催されている分野別作業部会および分野横断的部会からなる日米の交渉チャンネル

ルの総称」であり、「部会レベルには両国の政府関係者だけでなく、民間の利害関係者も出席している」とのことです。民間の利害関係者が出席することは、露骨な要望が出やすくなる要因の一つにもなっています。

(3) タイトルの変遷から見えること

これまで見てきたように、年次改革要望書とは、一九九四年から二〇〇八年までに出了された、アメリカから日本に対する内政課題の要望書の総称であり、各要望書の正式なタイトルは毎回同じわけではなく、変遷が見られます。在日米国大使館の公式サイトでは、各要望書の原文タイトルと和訳タイトルが併記されています（和訳タイトルの併記は一九九六年以降）（付表参照）。

最初に出された一九九四年版は、和訳すると『日本における規制緩和および行政改革に関する日本政府に対する米政府の要望書』です。続く一九九五年版は『日本における規制緩和、行政改革および競争政策に関する日本政府に対する米政府の要望書』となり、「競争政策」という言葉が追加されます。

橋本・クリントン会談を経た一九九七年版は『日本における規制緩和、競争政策、透明性およびその他の政府慣行に関する日本政府への米政府の要望書』というタイトルになり、「透明性」と「その他の政府慣行」についても対象を拡大していくという意図が読み取れます。これに続く一九九八

年版は、原文タイトルは前年版と全く変わりませんが、邦訳タイトルでは「規制緩和」が「規制撤廃」という強い表現に換えられています。「規制撤廃」の訳語の使用は二〇〇〇年版まで続きます。

二〇〇〇年版は「規制撤廃および競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブに基づく日本政府への米政府年次要望書」となり、「日米間の強化されたイニシアティブに基づく」という言葉が追加されています。一方で、「透明性」と「その他の政府慣行」という言葉がタイトルから消えますが、本文では継続して扱われています。

小泉・ブッシュ会談を経た二〇〇一年版は「日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本政府への米政府の年次改革要望書」となり、「規制撤廃」から「規制改革」という幾分和らいだ表現に換えられました。

蛇足ですが、二〇〇二年〜〇五年版の要望書では、従前「米政府から」(from the Government of the United States)とされていたHP掲載のタイトルが、「米政府のための」(for the Government of the United States)に換えられています。ですが、要望書の現物では一貫して前者 (from) が使われており、後者 (for) は二〇〇二〜〇五年の要望書の在日米国大使館のHP上においてのみ見られるものであり、二〇〇六年版以降はHPでも再び前者に戻ります。真相はわかりませんが、うがった見方をするならば、私はアメリカ側の本音がここに垣間見えるのではないかと思っています。

<付表> 年次改革要望書のタイトル一覧 (1994~2008)

no.	公表日	在日米国大使館HP掲載の原文タイトル	在日米国大使館による邦訳タイトル
1	1994. 11. 15	Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation and Administrative Reform in Japan	タイトル邦訳なし
2	1995. 11. 22	Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Administrative Reform and Competition Policy in Japan	タイトル邦訳なし
3	1996. 11. 15	Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Administrative Reform and Competition Policy in Japan	日本における規制緩和、行政改革および競争政策に関する日本政府に対する米国政府の要望書
4	1997. 11. 07	Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Competition Policy, and Transparency and Other Government Practices in Japan	日本における規制緩和、競争政策、透明性及びその他の政府慣行に関する日本政府への米国政府の要望書
5	1998. 10. 07	Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Competition Policy, and Transparency and Other Government Practices in Japan	日本における規制撤廃、競争政策、透明性及びその他の政府慣行に関する日本政府への米国政府要望書
6	1999. 10. 06	Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Regarding Deregulation, Competition Policy, and Transparency and Other Government Practices in Japan	日本における規制撤廃、競争政策、透明性及びその他の政府慣行に関する日本政府への米国政府要望書
7	2000. 10. 12	Annual Submission by the Government of the United States to the Government of Japan Under the U.S.-Japan Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy	規制撤廃および競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブに基づく日本政府への米国政府年次要望書
8	2001. 10. 14	Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府の年次改革要望書
9	2002. 10. 23	Annual Reform Recommendations for the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府の年次改革要望書
10	2003. 10. 24	Annual Reform Recommendations for the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府の年次改革要望書
11	2004. 10. 14	Annual Reform Recommendations for the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書
12	2005. 12. 07	Annual Reform Recommendations for the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書
13	2006. 12. 05	Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書
14	2007. 10. 18	Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書
15	2008. 10. 15	Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative	日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書

※ 米国大使館HP (<http://aboutusa.japan.usembassy.gov/j/jusaj-econ-doc.html>)の掲載情報を基に作成。

(4) 要望書の特徴

年次改革要望書の特筆すべき性格として、その無期限性があります。ここまで見てきたように、要望書は一九九四年から二〇〇八年にわたって一年おきに計一五回提示されてきましたが、だからといって各要望書の有効期限が一年に限定されているわけではなく、後続の要望書が出されて以降も引き続き既存の要望書の内容が有効であることが明記されています。

これについて関岡氏は、他の論文^②で、「この文書はアドホックなものではなく、マニュアルつまり毎年定例的に提出されていること、しかも無期限で半永久的、つまり継続性のある政策であることがポイント」と書いています。

要望書に一度取り上げられた内容は、一年限りで失効せず、アメリカ側が納得する成果を日本側が挙げるまで、無期限で有効だということです。年次改革要望書は日本からアメリカに対しても提示されていますが、日本側の要求はクリティカルなものではありません。これら要望書の持つ効果の無期限性、対象となる産業分野の範囲の広さ、実質的な一方向性といった特徴は、日本がアメリカナイズされている、という批判が出てくる根拠になっています。

また、要望書の内容は、外務省や在日米国大使館の公式サイトでその都度公表されてきており、現在も全文書が閲覧可能です。日米交渉の経験者

たちに言わせると、アメリカは日本に市場開放を求める際、「日本の消費者のためになる」という言葉を決まり文句のように言ってくるのだそうです。要望書の内容をオープンにすることには、要望事項に込めることが日本の大多数の消費者にとってプラスになるといって、世論の後押しを得ようとするアメリカ側の思惑が読み取れます。

3. 年次改革要望書の主な内容とその意味

(1) 二〇〇八年版の内容

年次改革要望書の中でどのような内容が取り上げられていたのか、ここでは最後の要望書となった二〇〇八年版『日米規制改革および競争政策イニシアティブに基づく日本国政府への米国政府要望書』（二〇〇八年一月一日）を例に、主な内容を紹介したいと思います。同要望書は大きく二段構えの構成になっており、前段で一〇分野の「提言の要点」を示し、後段で各提言の「詳論」を展開しています。二〇〇八年版の「提言の要点」は以下のとおりです。

① 通信

市場を基盤とした技術の選択の確保／支配的事業者に対する競争セーフガードの強化／融合サービスおよびインターネット対応サービスに係る規制の枠組み構築

② 情報技術

医療IT／IT関連の金融改革／知的財産

権の保護とエンフォースメント／知的財産権に係る協力／政府のIT調達／プライバシー

③ 医療機器・医薬品

価格算定改革／薬事規制改革／血液製剤／栄養補助食品／化粧品・医薬部外品

④ 金融サービス

確定拠出年金／透明性／信用情報機関

⑤ 競争政策

独禁法の順守および抑止力の改善／公取委の手続きの公平性および透明性の改善／談合への対応

⑥ 商法および司法制度改革

国境を越えたM&Aの推進／優れたコーポレートガバナンスの強化／司法制度改革の実現

⑦ 透明性

審議会等へのアクセスの改善／パブリックコメント手続きの強化／規制解釈の透明性の保証／政府機能の再編における透明性の推進

⑧ その他の政府慣行

農業に関する慣行／風力エネルギー／公共／保険／領事関連の問題

⑨ 民営化

対等な競争条件／貯金と保険／公平な競争条件／エクスプレス便／競争条件と新商品／透明性

⑩ 流通

空港着地料とサービス料／免税輸入限度額／通関手続き

(2) 要求内容から読み取れるアメリカ側の意図

アメリカの年次改革要望書の主な狙いは、一言で言えば、アメリカの企業が日本に進出する際に障害となるものを取り除くことです。以下に掲げる要求事項は、そのような意図において理解される内容であり、すでに実現されたものです。ごく一部ですが、紹介します。

- ・ 電信電話事業の民営化（NTT）
- ・ 大蔵省の分割（金融監督庁）
- ・ 建築の規制緩和（建築基準法）
- ・ 会計制度改革（時価会計制度）
- ・ 大店法の廃止
- ・ 司法制度改革（ロースクール制度）
- ・ 合併手続きの簡素化（新会社法）
- ・ 郵政民営化
- ・ 独占禁止法の強化

(3) 日本にとっての意味

日本がアメリカから年次改革要望書を受け取ることの意味について、関岡氏の『拒否できない日本』から、いくつかの言説を引用したいと思います。

○ 年次改革要望書は単なる形式的な外交文書でも、退屈な年中行事でもない。アメリカ政府から要求された各項目は、日本の各省庁の担当部門に振り分けられ、それぞれ内部で検討され、やがて審議会にかけられ、最終的には法律や制

度が改正されて着実に実現されていく。受け取ったままほったらかしにされているわけではないのだ。（五五頁）

○ アメリカ政府はこの「イニシアティブ」という誠に便利で奇怪なメカニズムを駆使して「年次改革要望書」を歴代の日本政府に突きつけることによって、機械仕掛けのように望むものを手に入れてきた。日本の政策課題は、日本人が思いつく以前に、アメリカから宿題として常にと与えられてきたのである。（六八頁）

○ これらの外圧の「成果」は、最終的にはアメリカ通商代表部が毎年三月に連邦議会に提出する「外国貿易障壁報告書」のなかで報告される仕組みになっている。アメリカ通商代表部は秋に「年次改革要望書」を日本に送りつけ、春に議会から勤務評定を受ける、という日々を毎年過ごしているわけである。（五五頁）

○ その一方でアメリカは、薬害訴訟や製造物製造責任訴訟には冷淡である。「年次改革要望書」にはひとことの言及もない。アメリカ企業自身が訴えられる可能性のある分野については、寝た子を起こすつもりはないらしい。（一五七頁）

4. 外圧のツールとしての年次改革要望書

(1) 外圧のルーツ

年次改革要望書は一九九四年からのスタートですが、日米間の双方向の協議という面で言えば、

そのルーツはさらに古くに遡れます。すなわち、一九八九〜九〇年に行われた「日米構造（障壁）協議」（Structural Impediments Initiative : SII）です。

日米構造協議では、アメリカ側が、大店法の規制緩和、土地税制の見直し、企業の系列の見直し、国民が貯蓄から消費へ向かう働きかけなどを要求してきたのに対し、日本側は、勤労意欲の向上、教育水準の向上、貯蓄率の向上などを要求していました。

個人的な印象として、日本側の要求がアメリカ社会の根幹に関わるようなことは取り上げない表面的な内容にとどまっているのに対し、アメリカ側の要求は日本社会で長い時間をかけて形成されてきた慣行やルールを変えることを求めているように見受けられます。建前では対等、双方向といっても、実質的に日米間の関係はそうはなっていません。

こうしたアメリカ優位の構図は、「日米包括経済協議」とそれに基づく年次改革要望書にも継承されているように思います。関岡氏に言わせれば、「もともとこの要望書は外圧の一手段としてアメリカから提案されたものだ。ことの発端からして双方向ではなかった」（『拒否できない日本』五三頁）ということですが。

(2) 外圧のパターン

関岡氏の言うように、年次改革要望書を「外圧」の一手段とするならば、アメリカから日本に対する外圧は何もこれによって始まったのではなく、

以前より行われてきたことです。そのパターンを整理すると、争点によって以下の四つに分けられると考えています。

一つは、最も古く一九六〇年代から行われてきたことですが、「日本の対米輸出自主規制 (Voluntary Export Restraint : VER) を求める圧力」です。これは繊維、鉄鋼、カラーテレビ、自動車などの輸出をめぐって行われ、日本側は最初は拒否するのですが、徐々に譲歩しその要望に応えていく経過を辿ってきています。

第二は、一九七〇年代後半から本格化した、「日本の市場開放を求める圧力」です。その対象とされてきたのは牛肉、オレンジ、半導体、コメなどです。

第三は、一九八〇年代から本格的に始まった、「日本の貿易黒字自体の縮小を求める圧力」です。そして第四のパターンとして、一九九〇年代以降に始まる「日本社会の構造変革を求める圧力」があります。これが、先述の日米構造協議、日米包括経済協議および年次改革要望書などを含め、今日まで続く流れです。

5. なぜアメリカからの外圧は消滅しないのか

日米関係においては、外圧が消滅せず、今日に至るも続いています。その要因について、日本側、アメリカ側、それぞれの視点から分析したいと思えます。

(1) 日本側の事情

日本側の事情として、一つは、アメリカからの外圧がすでに日本の政策決定過程に深く組み込まれてしまっているということです。日本の場合、官僚機構が非常に強大な権能を有し、政治家がリーダーシップを発揮しづらいという環境があります。そのことは、政治家をして、アメリカの外圧を利用して、政策決定や諸々の改革などを主導していこうとする意図を生じさせる素地となっているようです。したがって、外圧には、アメリカ発の外圧だけでなく、例えばオレンジの輸入問題を典型例として、日本発・アメリカ経由の外圧もこれまでに数多くあったということです。改革は政治家にとって自らの支持基盤の利益を害する場合もあるため、アメリカの外圧という形を利用し、自分たちの手を汚さず、自らの望む方向に政治を進めていくということをしてきたとも言えます。また、郵政民営化のプロセスなどを見るならば、政治家発ではなく、官僚発・アメリカ経由の外圧もあるのではないかと推察されます。さらに、五五年体制の下では、外圧が野党の役割を果たしていたという見方もあります。

二つは、「日米安全保障条約」の存在の大きさです。国際政治学の分野にはハイ・ポリティクスとロー・ポリティクスという概念があり、政治が扱う場合、安全保障は前者で優先度が高く、経済は後者で優先度が低いと認識されます。日米関係で見ると、まずアメリカが日本の安全保障を担う

という枠組みがあり、日本は安全保障の維持の観点から、経済面での要求にはアメリカに譲歩せざるを得なくなるという構造です。実際、日米交渉の経験者に言わせると、両国間の経済交渉では、「日本の安全を守っているのはどの国かわかっているのか」という言葉がアメリカの最後の切り札になるそうです。くわえて、自民党には「日米安全保障条約」を不磨の大典のように重視する政治家も多いこともあって、同党の政権下ではアメリカの外圧には順応せざるを得ないという心性がより強く働いてきました。こうした構造を「日米大従属システム」と称する人もいます。いずれにせよ、日本国内にもアメリカの思惑を共有する勢力が相当程度存在しているのであり、このこともアメリカの要求の大部分を実現させてきている大きな要因になっていると思います。

(2) アメリカ側の事情

一方、アメリカから日本への外圧が続いている理由について、アメリカ側の視点から見ると、以下の要因があったのではないかと思います。

ア 利益集団の意向をくみ取った政治家の行動パターン

第一に、「猿は木から落ちてても猿だが、政治家は選挙で落ちればただの人」という大野伴睦の有名な言葉を引くまでもなく、利益集団の意向をくみ取った政治家の行動パターンが挙げられます。

選挙の支持母体である利益集団からロビイングを受ければ、政治家はそれに対して、支持母体の意向に應えるべく、様々な行動をとるものです。その上、アメリカでは議員一人からの法案提出が可能であり、議員立法ばかりです³⁾。このような制度環境は、議員が選挙区向けのパフォーマンス的な行動として議員立法を行う素地になっています。連邦議会では会期中に一万件程度の法案が提出され、このうち成立するのはおよそ一〇%です。ほとんど通らないのですが、議員側もそれを承知でパフォーマンスとして法案提出をしています。

このようにアメリカでの議員立法はパフォーマンス的な側面が強く、その意味で杞憂に終わる可能性が高いのですが、そうした行為を外圧として増幅している要因があります。それは日本側のマスコミ報道です。私は、通る可能性が非常に低いとわかっている法案をマスコミが殊更に「危機」として取り上げたことが、日本社会に外圧の効果を定着させる役割を一面で担ったと考えています。現に、八〇年代の日米関係に関する新聞報道を見ると、「危機」という言葉が多用されていることが見て取れます。

イ 貿易官庁の台頭

第二に、貿易官庁の権限の強化があります。アメリカ通商代表部(USTR)は、設立当初はそれほど大きな権限は付与されていませんでしたが、アメリカの経済力が低下してくるにつれて、権限が強化されてきました。そのなかで、日本に対す

る要求も積極的に突きつけられるようになり、これも外圧を続けさせる要因になったと考えられます。

ウ 日本たたきの横行

第三に、日本の資本主義の異質性を説くリヴィジョニスト(日本異質論者)の主張などを背景に「日本たたき(Japan Bashing)」の風潮が広まったことです。リヴィジョニストの代表格としては、『通産省と日本の奇跡』(邦訳一九八二年)を書いたチャルマーズ・ジョンソン(Chalmers Johnson)、『日本封じ込め』(邦訳一九八九年)を書いたジェームズ・ファローズ(James Fallows)、アメリカ商務省での勤務経験のあるクライド・プレストウィッツ(Clyde V. Prestowitz, Jr.)らが挙げられます。リヴィジョニストは、日米間の貿易でアメリカ側の赤字が続く要因は、アメリカのキャピタリズムと日本の資本主義がイコールではないことにあると考えます。これが「日本たたき」を横行させる土壌となり、外圧を加速させる状況になったと見ています。

関係して、アメリカ社会には「日本は不公正(unfair)である」という風潮が根強くあるのではないのでしょうか。その背景には人種差別的要素も見え、現在では中国に対しても同様の風潮があるようです。アメリカという国は、西部開拓以来、「マニフェスト・デステニー(明白なる運命)」という標語の下に、自分たちの正しさを確信し、これを未開の地に広めていくという行動をとって

きました。このような考え方が現在も継承されており、不公正な行動様式をとると自ら判断した日本や中国のような国に対して外圧をかけていく背景の一つとなっているように見えます。

その最たるものが「包括通商・競争力強化法」(一九八八年)にある、いわゆるスーパー三〇一条です。同条項は、貿易相手国の不公正な取引慣行に対して当該国と協議することを義務づけ、問題が解決しない場合の制裁について定めており、しかも、どの国が「不公正な貿易相手国」に当たるかはアメリカ自らが判断するとされています。

エ 公務員の人事制度の影響

第四に、アメリカの公務員の人事制度の影響も考えられます。アメリカの公務員の人事制度は、スポイルズ・システム(情実任用制)の伝統が根強く残っています。メリット・システムに基づく採用も行われていますが、現在も約三〇〇人ともいわれる幹部職員は大統領の政治任用であり、政権党の関係者が任命されます。

政治任用された職員は、次回選挙で政権交代が起きたときには、多くの場合、辞職して民間に行くことになります。その際に、任官中に具体的な成果を挙げたという実績を持っていないと、言うなれば自分を高く売れないという状況になります。それゆえ、これら幹部職員たちが手取り早く成果を引き出す手段として、従順な日本に外圧をかけるという行動をとっているということが指摘できると思います。

6. アメリカの外圧は新たな枠組みへ

くり返し述べてきたように、年次改革要望書の提示自体は二〇〇八年版を最後に終わっています。二〇〇九年秋の民主党への政権交代後、鳩山政権が対米追従型政治の見直しを企て、年次改革要望書を扱う日米規制改革委員会を廃止したためです。しかし、これにアメリカ側が強く反発し、外圧は新たな枠組みをもってかけられるようになったというのが今日の状況です。年次改革要望書はなくなりましたが、そこで提示されていたアメリカからの要求事項は、それで降も名前を変えて、別の形で続いているということです。

年次改革要望書の廃止後に現れた、アメリカが日本に外圧をかけるための新しいツールの一つは、「環太平洋経済連携協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: TPP)です。鳩山政権から菅政権に交代して程ない二〇一〇年九月、オバマ政権は菅政権にTPPへの交渉参加を約束させています。TPPは条約であり、条約は国内法に優先します。したがって、TPPの枠内で合意されたことは、少なくとも数年の期間を要する個別の国内法の改革(年次改革要望書で要求してきたこと)に比べてはるかに早く実現させることが可能です。

新しいツールの第二は、「日米経済調和対話」(United States-Japan Economic Harmonization Initiative: EHI)という枠組みです。外務省のプ

レスリリースによると、「日米経済調和対話」とは、二〇一〇年一月に横浜で行われた日米首脳会談で発表された『新たなイニシアティブに関するファクトシート』において日米両政府が立ち上げを発表した対話の枠組みであり、「貿易の円滑化、ビジネス環境の整備、個別案件への対応、共通の関心を有する地域の課題等について日米両国が協力をして取り組んでいくために開催するものであり、これにより、両国の取組の調和を促し、両国の経済成長に貢献することを目指すもの」とされています。二〇一一年二月に公表された「日米経済調和対話」のアメリカ側関心事項を見ると、年次改革要望書の内容を概ね引き継いでいることがうかがえます。菅内閣の答弁書(二〇一一年三月二十九日)によると、「日米経済調和対話」のアメリカ側関心事項は年次改革要望書とは性格・形式が異なるとされていますが、内容的には年次改革要望書の延長線上にあるものと言って何ら差し支えないものです。

関岡氏は「アメリカの要求はいわば日本という国の改造計画というに等しいものであり、主権国家に対する要求としては例を見ないほどぶしつけで厚かましいものだった」(『拒否できない日本』六三頁)と述べています。このような志向性を持ったアメリカ側の外圧は、巧妙に、日本国民にわかりづらい形をとって現在も続けられています。本日の提起が、日本の政治や社会の現状を知る一助になれば幸いと考えます。

【注】

- (1) 関岡英之「米国型市場原理主義の終焉を示唆するオバマ政権誕生と対日『年次改革要望書』の行方」(『調査情報』二〇〇九年一月二月号所収)。
- (2) 同右。
- (3) 日本もかつてはアメリカ同様に一人でも議案提出可能であったが、自らの選挙区に利益誘導を行う、いわゆる「おみやげ法案」が横行したため、一九五五年に「国会法」が改正され、以降、衆議院で二〇人以上(予算関連は五〇人以上)、参議院で一〇人以上(同二〇人以上)の賛同者がないと法案提出ができないこととされた。

△あさの かずひろ・札幌大学法学部教授▽

本稿は、二〇一二年二月二日に開催した「第一九回生活権研究会」の内容をまとめたものです。
文責・編集部