揺らぐ自由貿易への信認

―― 米大統領選挙の結果に見る保護主義拡大のドミノ現象 ――

秋　山　卓　哉

はじめに

自由貿易は経済学で最も支持を得る理論の一つである。一方で、それへの批判も古くより存在する。貿易は紀元前より行われてきた営みであったが、それゆえ貿易をめぐる意見の対立も紀元前より存在する。たとえば、古代ギリシアの著述家プルタルコスは、海によって人々が結び付けられ、交易によって生活を補完し、協同と友情を育んできたとして、海を介した交易がなければ人類は「野蛮かつ赤貧の状態」のままであったと貿易を肯定的に評価した。対して、古代ローマ時代の詩人ホラティウスは、海は軋轢の元であり、見知らぬ人との接触は、行儀の悪い、モラルに欠けた野蛮人に自国市民が曝される危険を生じさせると批判した(1)。

その後も後発国による産業保護を正当化するフリードリヒ・リストによる幼稚産業保護論、交易条件悪化説、底辺への競争・環境破壊・国家主権の侵食をもたらすといった数々の対抗理論や批判が自由貿易の修正を要求してきた。これらの批判は経済学に基づくものから、経済とは異なる理念に基づくものまで多種多様である。

このように自由貿易には多くの批判が寄せられ、現実の政治でもその地位は決して安泰ではない。そのもっとも顕著な例の一つが環太平洋パートナーシップ（TPP）協定をめぐる論争であり、2016年11月にトランプ米国次期大統領がTPPからの離脱を明言したため、TPPの早期発効は絶望的な状況にある。

トランプ氏の勝利に終わった今回の米国大統領選挙の衝撃の一つは、米国における自由貿易の不人気ぶりであった。米国は自由貿易によって最も恩恵を受けているとみなされてきた国の一つであるから、その米国で保護主義が選好されたのは特筆すべきことである。本稿では米国における自由貿易への支持状況を概観し、今回の米国大統領選挙で保護主義が拡大したメカニズムを考察する。

1.　自由貿易への評価

既に述べたとおり、トランプ氏の離脱表明によって、TPPの早期発効は絶望的な状況である。離脱表明の直前に閉幕したアジア太平洋経済協力会議（APEC）の首脳宣言は「あらゆる形の保護主義に対抗する(2)」と表明したものの、この多国間主義の圧力は異端の次期大統領には効果がなかった。大統領が選挙公約をそのまま実行するとは限らないが、現状ではトランプ氏が翻意すると信じるに足る材料はない。

トランプ氏がいつから保護主義になったかは定かではないが、世論の自由貿易に対する懐疑

秋山　卓哉：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社 国際研究部 副主任研究員

的な空気を察して、選挙に勝利するために戦略的に保護主義を採用した面はあるだろう。さらに言えば保護主義的な風潮は米国だけにとどまらない。世界貿易機関（WTO）は、10月に2016年の世界貿易の伸び率は1.7%という低成長にとどまると予測し、アゼベド事務局長は反グローバリズム感情が広がる中で貿易のさらなる悪化を避けなければならないと述べたが[3]、大統領選挙の結果を見れば、保護主義や反グローバリズムの動きが早期に沈静化するとは考えにくい。

他方で、自由貿易は経済学で最も支持されている理論の一つとされる。アダム・スミスが「諸国民の富の性質および諸原因に関する一研究」を出版した1776年を近現代的な自由貿易論の起源とすれば、以来2世紀以上の中で自由貿易は経済学者たちの圧倒的な支持を獲得するに至った[4]。貿易自由化交渉を進める際には、政府やそれを支持する経済学者は貿易自由化による恩恵を様々に列挙する。たとえば、TPP交渉に際して、オバマ政権およびTPPを支持する経済学者からはTPPによって多くの利益がもたらされると主張がなされた。オバマ政権は、TPPによってもたらされる米国の利益として、米国製輸出品の関税削減・撤廃、米国のリーダーシップ強化（NAFTAの改良、人権擁護、グッドガバナンス等）、労働者保護の強化、雇用と成長、米国的価値の促進（環境保護、食の安全等）を挙げている[5]。

TPPの経済的利益については、ピーターソン国際経済研究所のペトリとプラマーは、TPPは米国の年間実質所得を1310億ドル（GDPの0.5%）、年間輸出額を3570億ドル（輸出額の9.1%）押し上げる効果があり、反対にTPPの開始が一年遅れると米国経済は940億ドルの機会費用の損失を被ると試算した[6]。このように自由貿易を推進する政権や経済学者は、自由貿易は国民に大きな利益をもたらすと主張するが、現実の政治に影響を与える米国世論はどのように自由貿易を捉えてきたのだろうか。

2. 米国における自由貿易への評価

(1) 政治家の自由貿易支持決定に与える政治制度の影響

世論が自由貿易をどう評価するかはFTA交渉に大きな影響を与えうる。なぜなら、政治家は自身の再選のためには（特に選挙区の）世論の支持が不可欠であり、もし世論が自由貿易に否定的であれば、当該政治家は自由貿易に賛成するのが難しくなるためである。特に米国は、政党が候補者の指名機能を有しておらず、候補者は直接予備選挙によって有権者が直接決定する[7]。自身の当選には有権者の支持が必要不可欠であるから、たとえ所属政党が自由貿易を支持していたとしても、有権者が反対の場合、当該政治家は政党の方針に反対する可能性がある。その意味で、米国の政党は日本や欧州の政党と比べて脆弱な存在であり、大統領が自由貿易を推進していても、それが選挙区の世論の意向に反していれば、政治家は大統領の通商政策を支持するとは限らないのである[8]。

オバマ大統領が所属する民主党はTPPに反対する議員を多数抱えており、反対派の一人であるエリザベル・ウォーレン上院議員の事務所が発行した「破られた約束 ── 自由貿易協定における労働基準の実施に失敗した数十年 ──」（Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements）というレポートがFTA批判を展開した。このレポートは、過去20年間のFTAにはいずれも労働や環境への配慮を促す規定が盛り込まれているが、それらはすべて遵守されてこなかったのであり、TPPも同じ過ちを繰りかえすという内容である[9]。同レポートでは、米国労働省や国務省、NGO等の報告書をもとに、米国がFTAを締結した20ヵ国のうち11ヵ国で児童労働や労働関連の人権侵害があったと主張している[10]。このように米国の通商政策の特徴は、人権や環境、消費者保護といった経済的利益とは無関係のイデオロギーが関わるこ

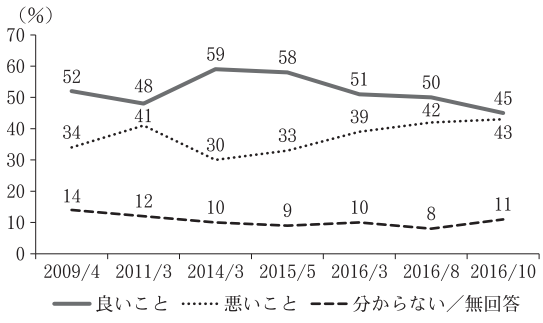
とであり、そのため、自由貿易を目指す政府はこうした経済的利得以外の関心に基づいて自由貿易への支持不支持を決定する政治家や有権者も相手にしなければならない[11]。

(2) FTA に対する世論の支持

次に世論調査を見ると、貿易自由化自体への支持は一定数あるものの、貿易拡大が自分たちの利益になると信じられていないことが読み取れる。ピュー・リサーチセンターによる 2014 年の世論調査では、「FTA は米国にとって良いことか」という問いに対して 59%が賛成したが、2016 年夏の調査では、賛成派は 50%まで低下し、反対派は 30%から 42%に増加した(図表 1)。伝統的に米国で通商政策が大統領選挙の主要な争点になることは少ないが、今回の大統領選挙では TPP が主要争点の一つとなり、候補者による TPP や自由貿易への攻撃が自由貿易反対派を増加させてしまったと考えられる。特に共和党支持者で FTA への不支持が急拡大したのはトランプ氏の影響であろう。

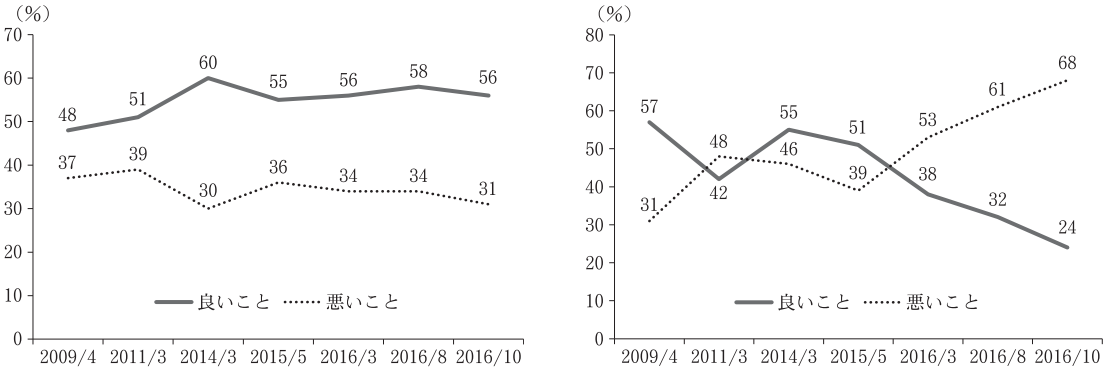
さらに各論に目を移すと FTA に対する否定的意見が従来から強いことがうかがい知れる。図表 3 は、FTA が賃金および雇用に与える影響に関する世論調査の結果であるが、2009 年

図表 1　米国における FTA 支持率の推移



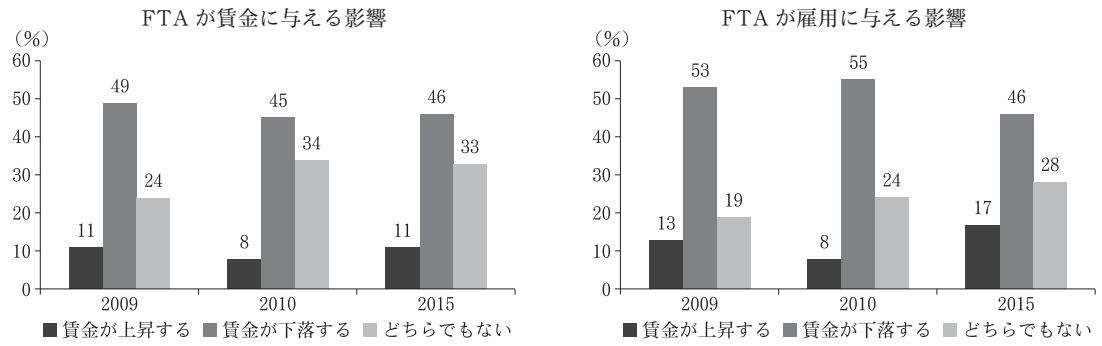
※「一般的に米国と他国との FTA は、米国にとって良いことかそれとも悪いことか」との問いに対する回答。
出所：Pew Research Center, *As Election Nears, Voters Divided Over Democracy and 'Respect'*, 2016, p. 118 より作成。

図表 2　支持政党別自由貿易に対する評価（左：民主党、右：共和党）



※「一般的に米国と他国との FTA は、米国にとって良いことかそれとも悪いことか」との問いに対する回答。
出所：Idid., p. 29 より作成。

図表 3　FTA が賃金および雇用に与える影響に関する世論調査結果



出所：Pew Research Center, *Free Trade Agreements Seen as Good for U.S., But Concerns Persist, 2015,* p. 3 より作成。

から 2015 年にかけて、いずれも悪影響を与えると回答した人の割合が肯定的意見の割合を圧倒している。総論として自由貿易に賛成であっても、より身近な利益に与える影響に対しては実感できていないか否定的な層が従来から多いことが読み取れる。

3. 認識の政治と自由貿易への支持

自由貿易を支持するか否かはその利益を理解または実感できるかに大きく左右されるであろう。だが、そもそも自由貿易の恩恵を認知するのは容易でない。国全体の経済厚生が増大しても、国民一人ずつに配分すればその額は大きなものではないかもしれないし、ましてある日突然銀行口座に貿易自由化によって増加した経済厚生分の金額が振り込まれるわけでもない。そのため、われわれが自由貿易の恩恵を実感できる機会はほとんどない。

利益を実感しにくいという特徴は自由貿易への支持を広げる上でやっかいである。なぜなら、われわれが費用や利益を計算する場合、実際の客観的な指標に基づいてそれらを計算するのではなく、われわれ自身の主観的な認知に基づいて費用や利益が理解される傾向があるからである[(12)]。恩恵が人々に広く薄く行きわたるという点では環境問題も同様だが、環境問題と自由貿易が異なるのは、イメージが容易で象徴的なアピール活動が実施しやすいかどうかという点である。工場からの有害廃棄物、猛烈なハリケーン、旱魃に苦しむ人々といった映像があれば、人々の関心や同情心を得て環境問題への支持を獲得することはあり得よう。他方で FTA が締結できずに不利益を被る人々の映像や画像（どのようなものか想像はつかないが）を流しても人々から同情を得るのは難しいであろうから、自由貿易で環境問題と同様の戦術を採用するのは困難である[(13)]。むしろ競争に負けて苦しむ中小企業や農家の人々の姿のほうが世論の同情を得るだろう。

実際に経済的利益よりもイメージが政治家や人々の政治的行動を規定するとうかがわせる事態が発生した。インディアナ州のエアコンメーカーであるキャリア社が米国内の同社工場を閉鎖してメキシコに移転する計画を発表したが、工場閉鎖を通告する幹部の映像が動画投稿サイトに流れたことで、トランプ氏や当時民主党候補者選挙を戦っていたバーニー・サンダース氏が NAFTA は労働者にとって有害であるとの主張を展開し、ヒラリー・クリントン候補もキャリア社のような企業には過去の減税や補助金を返済させると追随した[(14)]。実態としては、インディアナ州は自由貿易や外資からの投資によって雇用が増加して失業率が改善しており[(15)]、その意味で自由貿易やグローバル化は労働者に恩恵をもたらしているのだが、そうした経済的な客観的な事実よりも事実を単純化した動画が有権者の認識に大きな影響を与えた。

このように自由貿易を支持するかどうかは経済的指標よりも人々の認識に左右されるという面がある。先に挙げたグラフが示すとおり、総論として FTA を支持しても、賃金や雇用といった各論レベルで支持が低いのは自由貿易の利益が実感しにくいことが一因と考えられる。こうした背景がある中で、次節では今回の大統領選挙で人々の間でどのように保護主義が広がったのか、そのメカニズムを考察する。

4. 保護主義の伝播メカニズム

今回の大統領選挙がもたらしたものの一つは、これまで正当とみなされてきた価値に異を唱えるコストを大きく引き下げたことであろう。社会的に受容された価値に反対しても構わない、またはそうした価値に挑戦するコストは思いのほか小さいという「気づき」を与えたことが今回の大統領選挙の大きな特徴といえる。トランプ次期大統領が掲げた反移民政策は人権や多様性を尊重する米国的価値観からかけ離れたものである。従来、人権や多様性を否定する言動は社会的信用を失うといったコストを伴ったが、今回の大統領選挙を通じてそうした米国的価値

を否定しても信用コストを支払わずに済むことが明らかとなったのである。自由貿易も似たようなもので、自身への恩恵を実感できなくとも推進すべき社会的規範と認識されてきたが、もはや自由貿易を否定しても問題ないと認識されるようになったと考えられる。先に述べたように、従来から賃金や雇用といった実際の恩恵に対してFTAが与える影響については否定的な意見が非常に多かった。しかし、それが過去の大統領選挙の主要な争点になることはなく、まして民主・共和両党の候補者がこぞってFTAを否定するような事態は発生しなかった。では、TPPが今回の大統領選挙において大きな争点となり、保護主義が広がったのはどのようなメカニズムが働いたからであろうか。

そもそも自由貿易は単なる経済的利得最大化のための手段ではなく、より広い社会的な価値を実現するための手段と認識されてきた。第二次世界大戦後推進されてきた自由貿易および市場を中心とした自由主義経済を志向する国際経済体制では、ブロック経済が戦争の一因になったという反省から、ブロック経済の阻止と新たな戦争の回避に重点が置かれていた(16)。その意味で自由貿易は平和と結びつく概念でもあった。また、TPP交渉をめぐって日本でもTPP反対が農業セクターの党派的利益を優先するものとしばしば指摘されたように(17)、保護主義は全体の利益よりも特定の党派的利益を優先する立場とみなされうるものであった。こうして自由貿易は社会的に望ましい価値と認識されるようになり、少々の不満があっても敢えてそれに反対しないという構造が生まれていたと考えられる。

自身が既存の価値に反対または懐疑的であっても、それを表明したり反対のための行動を起こすにはそれなりのコストを負担しなければならない。また、そもそも反対行動が結実するには一定の同調者が必要であるため、反対行動を起こすか否かを意思決定するには他者がその価値をどう評価しているかを知る必要がある。しかし、一般に個々人がそれを知ることは難しい(18)。世論調査によって一定数のFTA支持者、不支持者がいることは把握できるであろうが、実際にどこの誰が現状をどう評価しているかを把握するのはほぼ不可能である。したがって、現状に対する個々の主体の評価は主体間で共有されていないといえる。そのような場合、他人が現状への不満を明らかにする行動をとることを観察して初めて、現状についてその人が不満足（同意していない）という情報が他の人々に伝わり、現状に不満を抱いていた別の人がそれを見て自身も現状に不満であると表明するという不満表出の連鎖が発生する。現状不満層が多いことが明らかになれば、現状に対する不満を表出するコストは軽減される。誰しも一般的に支持されている（と信じられている）価値に一人先陣を切って変更を求めるのは勇気がいるものであるが、多くの人がすでに反対していることが明らかであれば、その流れに乗るのはたやすい。

まして、今回の大統領選挙では自由貿易を攻撃するトランプ氏やサンダース氏への支持が高まっていく状況を受けてヒラリー氏がTPP反対派に鞍替えしたことを観察すれば、多くの人は現状変更を要求（自由貿易を攻撃するような異端の候補者への支持を表明）しても、信用を失うコストは低いという情報が共有されたであろうから、結果、さらに現状変更を求める連鎖が広がったと考えられる。自身がどのような行動をとるかの決定はしばしば他の同調者の行動に依存するため、他者の行動が別の主体の認識に影響を与え、それが後発組の行動を誘発するというドミノ現象が働いたのである。

また、近年選挙で積極的に活用されているSNS等のソーシャルメディアはこの力学を助長するだろう。ソーシャルメディアを通じて具体的にどこの誰が現状に不満を抱いているかが観察しやすく、反対集会を開催する等の告知も容易である。ソーシャルメディアの発達と選挙での活用は、今後さらに自由貿易を含む既存の価値への挑戦を助長すると考えられる。

おわりに

FTA によって増大した利益をどう活用するかについて政府はより積極的に発信すべきかもしれない。増大した利益が大企業や一部の富裕層にしか配分されないと多くの人々が認識している限り、自由貿易や FTA への支持を回復することは難しい。FTA によって不利益を被る産業への振興策はしばしば論争の的となるが、FTA によって増大する利益がどう活用されるかが議論の俎上に上がることは少ない。それは、自由貿易は本来的に望ましく自明の真理をあえて説明する必要はないとの判断かもしれないが、そういったある種の傲慢さが世界各地での既存の価値や現状への反発を招いているともいえる。自由貿易に対して強まる逆風を受けて、2016 年 9 月に中国の杭州で開催された主要 20 ヵ国・地域首脳会議（G 20）で採択された「杭州行動計画」では、人々の政策への支持をつなぎとめるため、多くの人々に恩恵が行きわたるように成長は包摂的（inclusive）でなければならず、そのために自由貿易、グローバル化、世界的な結びつきの強化を促進することが重要であると表明されている(19)。

自由貿易が国に利益をもたらすなら、その利益が国民全体に広く行きわたると認識してもらうことが重要であり、政府も経済学者も国全体の経済厚生がどの程度高まるかの試算に加え、それがどう使用される（べき）かをより積極的に提示するべきだろう。自由貿易への反対意見は様々な角度から寄せられるが、利益の配分が不均等であることも自由貿易への反対理由の一部を構成している。そのため、自由貿易から得た利益がいかに国民全体に広く配分されるかの青写真が提示されるべきである。

《注》

（1） D. A. アーウィン（小島清監訳、麻田四郎訳）『自由貿易理論史 ── 潮流に抗して ──』文眞堂、1999 年、14 頁。

（2） APEC, *2016 Leaders' Declaration*, 20 November, 2016.

（3） WTO, "Trade in 2016 to grow at slowest pace since the financial crisis," Press Releases, 27 September, 2016.

（4） アーウィン『自由貿易理論史』3 頁。

（5） USTR, "the Trans-Pacific Partnership," https://ustr.gov/tpp.

（6） Peter A. Petri and Michael G. Plummer, "The Economic Effects of the TPP: New Estimates", Peterson Institute for International Economics, *Assessing the Trans-Pacific Partnership* (*Volume 1: Market Access and Sectoral Issues*), 2016, pp. 6–7.

（7） 渡辺将人「アメリカの通商政策における政治過程 ── オバマ政権下の TPP を中心に ──」日本国際問題研究所『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 ── 米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因 ──（平成 27 年度外務省外交・安全保障調査研究事業）』2016 年、69 頁。

（8） 同上、69 頁。

（9） The Staff of Sen. Elizabeth Warren, *Broken Promises: Decades of Failure to Enforce Labor Standards in Free Trade Agreements*, 2015.

(10) Ibid.

(11) 渡辺「アメリカの通商政策における政治過程」70 頁。

(12) 西山隆行「アメリカ通商政策の政治的文脈」『甲南法学』第 53 巻第 3 号、240 頁。

(13) 同上、242 頁。

(14) 最終的にキャリア社はトランプ氏の圧力に屈して、米国内で雇用を維持することを発表した。「トランプ氏、米空調大手キャリアと国内雇用維持で合意」『Reuters』2016 年 11 月 30 日。

(15) 「貿易を悪役にした米政治　変化への対応支援こそ」『日本経済新聞』2016 年 10 月 23 日（朝刊）。

(16) John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, Issue 2, 1982.

(17) 山下一仁「TPP と農業・食の安全」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成（編著）『日本の TPP 戦略 ── 課題と展望 ──』文眞堂、2012 年

(18) 以下の議論は、石田淳「弱者の保護と強者の処罰 ──《保護する責任》と《移行期の正義》が語られる時代 ──」『年報政治学』第 62 巻第 1 号、2011 年、122–127 頁から着想を得た。

(19) *G 20 2016 China: Hangzhou Action Plan*, 8 September, 2016, p. 14.