

Back Number

本論文は

世界経済評論 2022年1/2月号

(2022年1月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF



定期購読
期間中

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

デジタル版バックナンバー 読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

バイデン政権の 国際協調の課題 ：国際経済分野の多国間主義



青山学院大学国際政治経済学部教授 古城 佳子

こじょう よしこ 東京大学教養学部卒業、プリンストン大学大学院修了（政治学 Ph.D）。東京大学大学院総合文化研究科教授を経て、2020年4月より現職。主な著書は『国境なき国際政治』（編著、有斐閣、2009）、「政治学 補訂版」（共著、有斐閣、2011）、Taming Japan's Deflation（共著、Cornell University Press、2018）など。

新型コロナウイルスの感染者数・死者数が世界2位という危機的状況の中で誕生したバイデン政権は、新型コロナウイルスの感染対策を始めとし、格差の是正、国内社会の分断の修復という国内社会の問題への対応を喫緊の政策課題とした。このため、バイデン大統領は、外交政策を国内政策と密接に関係するものと位置づけ、「中間層のための外交（foreign policy for the middle class）」というスローガンを掲げた¹⁾。また、バイデン政権では、多国間主義（multilateralism）を否定したトランプ前政権の対外政策を批判し、国際協調や多国間の枠組みを重視する外交を強調している²⁾。トランプ前大統領の「アメリカ第一主義」の一国主義的な外交政策に振り回されてきた国際社会、特に同盟諸国は、国際協調を重視するアメリカの新政権の方針を歓迎した。トランプ前大統領は、多国間の枠組みによる外交はアメリカ国民に利益をもたらさない、と主張し多くの支持を得たが、バイデン政権では「中間層のための外交」と国際協調を具体的にどのように実行しようとしているのだろうか。

本稿では、特に、トランプ政権が軽視した国際経済における国際協調の枠組み（G7、G20、WTO）に焦点をあてて、バイデン政権の方針が、この1年でどのように実現されてきたのか考察することにする。

I アメリカと国際協調

1. 第二次世界大戦後の多国間主義

各国は、外交政策の手段として、単独、二国間、多国間の枠組みという選択肢を持ち、これらの選択肢を使い分ける。単独や二国間に大きく傾斜すると国際協調に消極的とみなされる。すなわち、国際協調（international cooperation, international coordination など）には、多国間の枠組み重視を前提としている。

第二次世界大戦後の西側陣営の国際秩序では、自由主義開放経済、民主主義体制、多国間主義についての合意があった³⁾。多国間主義は、安全保障では国際連合による集団安全保障体制に反映されたが、特に経済分野で重視された。通貨・金融におけるIMF（国際通貨基金）やIBRD（国際復興開発銀行）の構築、貿易におけるGATT（関税と貿易に関する一般協定）の形成である。戦前期の一国主義的な政策（近隣窮乏化政策）への反省に立ち、多国間ルールの形成により自由主義国際体制のガバナンスを

行うことが合意された。当時、アメリカは飛び抜けた経済大国であったが、多国間の枠組みに関与していくこと（多国間主義）に合意した⁴⁾。多国間主義の根底には、多国間のルール化は各国に「共通の利益」をもたらすという点で合意があった。冷戦期、国連の集団安全保障体制が米ソの対立により機能不全に陥ったのに対し、経済分野では、西側諸国は多国間の枠組み（ブレトン・ウッズ体制）に関与することにより、経済成長という「共通の利益」を実感することができた。

2. 冷戦後の多国間主義の揺らぎ

冷戦後、GATTがWTOへと制度化を進めるなど多国間主義は広がった。しかし、多国間の枠組みでのガバナンスが開放経済を推進する先進国主導で行われていることに対する不満、すなわち、「共通の利益」を得られていないという不満が、途上国を中心に起こるようになった。また、冷戦後、多様で多数の国が多国間枠組みに関与することになり、多国間枠組みによるガバナンスが困難化してきた⁵⁾。

世界金融危機後、G20の枠組みが重視されたものの、BRICSなどの新興経済諸国の台頭、先進諸国の経済成長の鈍化、多国間のルール化が国内制度の変更をより必要としたことなどにより、多国間枠組みから得られる「共通の利益」に対する期待は、先進国においても低下しつつある⁶⁾。アメリカ上院は、過去15年間、多国間条約を批准していない⁷⁾。

期待の低下を決定的に示したのは、トランプ米政権の多国間枠組批判とイギリスのEU離脱である。特に、第二次世界大戦後の多国間主義を主導してきたアメリカの大統領が多国間主義の否定を声高に主張したことは、国際社会にお

けるガバナンスの原則を揺るがすものとなった。トランプ大統領はWTOからの脱退を主張し、TPPからの離脱、気候変動に関するパリ協定からの離脱、NAFTAの再交渉、イラン核合意からの離脱、G7、G20の軽視など、多国間の枠組みへの不信を露わにした。多国間合意からの「共通の利益」という国際協調の根幹の否定であった。

II バイデン政権と多国間枠組

1. 多国間協調の2側面

トランプ前政権の一国主義を批判して他国との協調重視を掲げたバイデン政権は、多国間協調を2つの側面からとらえている。第1に、一国では解決できないグローバル・イシューの解決におけるアメリカのリーダーシップの発揮である。環境問題、特に、気候変動については大統領選挙中からの公約であり、就任直後にパリ協定に復帰し、元国務長官のケリーを気候変動担当の特使に任命し、4月には気候変動サミットを開催した。新型コロナウイルスの世界的感染についても、ワクチン配布をグローバルな課題と位置付けている。アメリカとは言え一国でこれらのグローバル・イシューを解決することは難しく、多国間の協力なくして解決できないとの見方を示している。トランプ前大統領が否定した「共通の利益」の前提に立ち戻ったと言えよう。

第2に、同盟諸国との関係の修復である。トランプ政権期に関係が悪化したNATOやEU、日本や韓国などとの関係改善である。特に、関係が悪化していたEUとは、航空機製造に対する補助金を巡る16年に及ぶ対立において、アメリカ、EUそれぞれが発動させた報復関税を5年間停止することで合意した⁸⁾。アジアでは、

日本が提唱し、トランプ前政権が合意した「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」という外交方針を継承することに、バイデン政権は同意した⁹⁾。FOIPは、法の支配と平和の確保とともに、インド太平洋地域の連結性や経済連携の強化による経済的繁栄の追求に重点を置くものである。これらの同盟諸国との協調は、民主主義の回復という共通の価値に根ざすものとし、中国やロシアなどの権威主義諸国に対抗する方策として位置付けられた¹⁰⁾。

では、国際経済の分野でのバイデン政権の多国間枠組みへの取り組みはどのようなものなのか。

2. G7への回帰

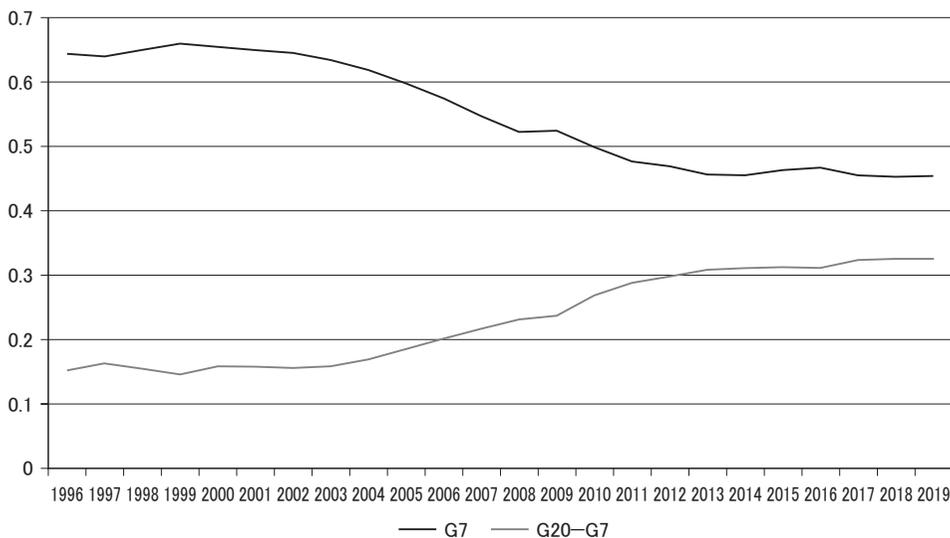
2000年代に入ると、新興経済諸国が台頭しG7諸国が国際経済に占めるシェアは徐々に低下してきた（図1）。世界金融危機後、国際経済の課題を協議する枠組みとしてG20が重視されるようになり、G7は、G7以外の国々を招待し、環境や国際保健などのグローバル・イシューへの貢献を議題とするなどの努力を重ね

たものの、その影響力は相対的に低下した。

アメリカは、G7設立当初からG7での合意を主導してきたが、トランプ前大統領は、G7が重視してきた自由貿易と気候変動問題への努力という合意を受け入れない姿勢をとり、他の首脳との軋轢を深めた。2018年のシャルルボア・サミット（カナダ）では、トランプ大統領が、一旦発表された合意文書（コミュニケ）への承認を撤回するという、前代未聞の事態となった。アメリカによる鉄鋼・アルミニウム製品への関税を、国家安全保障を理由に正当化したことを問題とされたことへの不満の結果であった。この事態は、自由主義経済と民主主義体制を支持する同盟国間との協力という従来のアメリカの外交方針からの転換を示すものとなった。

2019年のビアリッツ・サミット（フランス）では、アメリカと他国との対立により、コミュニケを見送ることが会議前から示唆され、土壇場で1ページの首脳宣言がまとめられるに留まった。新型コロナウイルスの感染が広がる中

図1 世界のGDPに占める割合（%）



での2020年のG7サミットのホスト国はアメリカであったが、新型コロナ対策の特別会合が開催されただけで、通常会合の開催はG7の歴史上初めて見送られた¹¹⁾。

バイデン大統領は、2021年6月のコーンウォール・サミット（イギリス）では、多国間主義重視の方針の下、中国やロシアなどの専制体制に対抗して民主主義国の結束を取り付けることに成功した¹²⁾。喫緊の新型コロナウイルスへの対応（10億回分のワクチンの配布）や新型コロナ後の経済回復、気候変動への取り組みについての合意など、グローバル・イシューへの対応で一致し、中国の非市場志向政策や人権、強制労働への懸念を共同宣言に書き込むことができた。途上国への質の高いインフラのニーズへの対応での合意は、中国の一带一路政策の代替案の提示と言えよう。

また、G7財務相会合では、長らく協議されてきた法人税規制について、最低法人税率15%以上を目指し、法人税引き下げ競争に歯止めをかけることで合意した。新型コロナの危機対応で各国は大規模な財政出動を行っており、新しいルールにより各国の税収増が見込まれる。アメリカはこの合意を主導した。イエレン米財務長官は、アメリカの中間層や労働者にとっての政策と位置付けた。この合意はG7首脳会議で確認され、G20での協議に委ねられることになった。

以上のように、バイデン政権のG7での多国間協力は、中国への対抗と中間層への配慮が反映したものと言えるが、各合意の具体策は今後の協議に委ねられており、対中政策での各国の見解には温度差が見られた¹³⁾。

3. G20の活性化

世界金融危機後、国際経済のガバナンスにおける多国間枠組としてG20は重要になったが、G7と同様、トランプ政権がG20を軽視し続けたため、他国との亀裂により、存在感は低下した。この亀裂（特に、米中対立）と人権保護に懸念が表明されたサウジ・アラビアが議長国であったこともあり、新型コロナによる世界経済への打撃への対処が喫緊の課題であるにもかかわらず、G20の対応は遅く、実効的な具体策をまとめることはできなかった。例外として、低所得国の債務が新型コロナにより悪化する懸念への対応があげられる。低所得国の債務支払猶予イニシアティブ（DSSI）が提案され、債務猶予が検討されることになった。

バイデン政権では、G7と同様、G20への積極的対応がなされ、G20の協議を活性化した。2021年のG20サミットは10月末に行われるが、それまでの間、DSSIの猶予期間の2021年末までの延長、G7、OECDでの合意を経て、法人税の最低税率15%と多国籍企業の利益再配分を柱とする新たなグローバルな課税ルールを2023年に制定することを、10月のG20財務相・中央銀行総裁会合で承認した¹⁴⁾。また、トランプ大統領が許否した、G20設立当初からの合意である「保護主義と闘う」という文言が再び掲げられることになった。これは、アメリカの協調的な姿勢の反映である。2021年10月には、アフガニスタンへの緊急人道支援のための臨時首脳会合が開催された。

4. WTOでの方針

G7、G20への対応に比べ、WTOに対するバイデン政権の対応はトランプ政権期とそれほど変更がないと言えるだろう。WTOの機能の両

輪である貿易交渉と紛争処理手続の停滞は、トランプ前政権以前から生じていた。アメリカ政府は、WTOに批判的で改革を求めており、紛争処理手続における上級審の委員の任命をオバマ政権期から拒否し続け、2019年12月から上級審は機能不全に陥っている。トランプ前政権は、大多数の加盟国の推薦を受けたオコンジョイウエラ氏の事務局長の任命も拒否し、WTOの前途が危ぶまれた。

バイデン政権では、新事務局長の任命を支持し、新型コロナウイルスのワクチン配布のためにワクチンについての知的財産権保護の放棄を支持するなど、アメリカの多国間枠組み重視を印象付けるものであった¹⁵⁾。他方、鉄鋼・アルミニウム製品への課税などの一方的措置は継続し、上級審委員の任命にも進捗が見られず、従来のアメリカのWTO改革要求、中国に対抗する強硬な立場は継続している。また、新事務局長は、3月に就任して以来、難航する漁業補助金交渉の決着を漁業資源の保全の観点から最優先事項に掲げているが、バイデン政権は、漁業における強制労働の禁止条項を新たに提案している。これは労働者を中心にした通商政策の方針と対中戦略に基づいたものと言えるだろう¹⁶⁾。

おわりに

バイデン政権は、公約通り、ルールに基づく多国間枠組を重視する国際協調の方針を転換したことは明らかである。アメリカが多国間枠組を重視することは、新型コロナ、経済的危機、気候変動などの喫緊のグローバル・イシューへの対応という点では歓迎すべきことである。しかし、これまでのバイデン政権の政策

の根底には、対中、対ロ、特に、中国に対抗するための民主主義同盟諸国との協力という戦略があることが分かる。この点で、バイデン政権は、G7に新たな利用価値を見いだしている。

また、新しい国際課税のルール形成が、G7での合意からOECD、G20での合意へと進められたように、目的を共有できる国との間の合意形成をグローバルな合意形成へつなげることが意識されている。多様で多数の国が一同に会した合意形成の困難さは、加盟国や締約国を増加した多数国間枠組で頻発している。自国の利益に照らしたルール形成に、どの国々との枠組（ブルリ）を用いるのが有利かを検討する方針に転じている。

ただし、バイデン政権の多国間協調政策は、2つの課題を抱えている。第1に、多国間政策は、「中間層のための外交」という方針に制約されている。すなわち、国内で支持が得られない多国間ルールに関与することは難しい。象徴的なのは、トランプ政権で脱退したTPPへの対応である。アメリカ脱退後のCPTPPには、イギリスに続き、中国と台湾が相次いで加盟を申請している。アメリカは、そもそもTPPをアジア太平洋での中国に対抗した通商や投資のルール形成の枠組みと捉えていたが、その枠組みに中国が参加を希望しているのである。この地域でのルール形成が競争的になっていることを示している。バイデン政権は、国内での反対を考慮して当面CPTPPに復帰しないと述べている。バイデン政権は、この地域でのデジタル貿易のルール形成に関心を示しているが、これも国内の労働者や中間層にどのような利益を与えるかという観点から検討されるだろう。近年の多国間ルールは、国内社会の調整コストが高くなっていることに加え、2022年に中間選挙

を控えている状況では、国内政治からの多国間協調への制約は大きい。

第2に、バイデン政権が重視する民主主義国の結束が、多国間ルールの形成において必ずしも強固とは限らない。冷戦期と異なり、中国やロシアとの経済的な相互依存関係は緊密化している¹⁷⁾。アメリカの自国利益に照らしたルールが、必ずしも他国に同様の利益をもたらす訳ではない。各国政府は新型コロナで打撃を受けた経済の立て直しを迫られており、アメリカと同様、多国間ルールの形成は国内要因に制約されている。

バイデン政権の滑り出しは、国際協調を印象付けるものであった。この姿勢が、中国に対抗するものに留まるのか、中国をも含めた多国間の制度化への道筋を描くものになるのかは、未だ見通せない。バイデン政権が、上述した制約の中で、既存の多国間枠組をどのように用いるのか、どのような新たな多国間枠組を構築しようとするのかを注視する必要がある。

【注】

- 1) 「中間層のための外交」は選挙期間中からの主張である (*The Power of America's Example: The Biden Plan For Leading the Democratic World to Meeting The Challenges of the 21 st Century* at <https://joe Biden.com/americanleadership/> 2021年10月10日閲覧)
- 2) バイデン大統領は、任期中国務省を軽視したトランプ前大統領と異なり、就任間も無く国務省を訪れ、世界に対して「We are back.」と述べた。Remarks by President Biden on America's Place in the World, February 4, 2021 at US Department of State Headquarters (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> 2021年10月10日閲覧)
- 3) 古城佳子「ポスト・トランプ状況と国際協調の行方」『世界』第940号, 2021年, 196-200ページ
- 4) 単独主義をとることができる超大国のアメリカが、なぜ自らを制約する可能性のある多国間主義に同意したかについては、議論がある。例えば、立憲秩序論については、G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, 2001 [鈴木康夫訳『アフター・ヴィクトリーー戦

- 後構築の論理と行動」NTT出版, 2004年]。戦後の多国間主義については、John Gerald Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, 36, 1982: 379-415.
- 5) 典型的な例として、WTOのドーハ・ラウンドの停滞、IMFの構造調整融資への批判がある。
 - 6) 貿易分野でのFTA(自由貿易協定)の増加は、この期待の低下を示す一例である。また、WTOにおける途上国についての「special and differential treatment(特別かつ異なる待遇)」に対する先進国の不満も大きくなっている。
 - 7) Jessica T. Mathews, "Present at the Re-creation?: U.S. Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored," *Foreign Affairs*, 100 (2): 10.
 - 8) 同様の合意はイギリスとも行った。
 - 9) *Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Yoshihide Suga of Japan*, January 27, 2021 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-yoshihide-suga-of-japan/> 2021年10月5日閲覧)
 - 10) 2021年2月4日の国務省での演説(注2参照)。Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress, April 29, 2021 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/> 2021年10月4日閲覧)
 - 11) トランプ前大統領は、G7を「時代遅れ」として、オーストラリア、インド、韓国、ロシアを加えることを提案した。
 - 12) *Background Press Call by Senior Administration Officials on President Biden's Meetings at the G7 Summit*, June 12, 2021 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/12/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-president-bidens-meetings-at-the-g7-summit/> 2021年10月5日閲覧) 共同宣言のタイトルにあるBuild Back Betterは、バイデン大統領の選挙中からのスローガンであり、アメリカの主張が反映されている。
 - 13) マクロン仏大統領は、G7は中国を敵視する集まりではないと述べた(『日本経済新聞』2021年6月14日)
 - 14) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)
 - 15) *Statement from Ambassador Katherine Tai on the Covid-19 Trips Waiver*, May 5, 2021 (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/statement-ambassador-katherine-tai-covid-19-trips-waiver> 2021年10月5日閲覧)
 - 16) *United States Urges WTO Members to Address Forced Labor on Fishing Vessels in Ongoing Fisheries Subsidies Negotiations*, May 26, 2021 (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/united-states-urges-wto-members-address-forced-labor-fishing-vessels-ongoing-fisheries-subsidies> 2021年10月5日閲覧)
 - 17) ロシアから天然ガスをドイツに送るパイプライン(Nord Stream 2)についてアメリカとドイツの意見は対立してきた。ドイツとの協調を重視するバイデン政権はロシア企業への制裁を撤回した("Why Nord Stream 2 is the world's most controversial energy project" *The Economist*, July 15, 2021)。