

〈論 文〉

J・カーター（Jimmy Carter）政権の 対日自動車政策と1980年大統領選挙

河 崎 信 樹*

はじめに

本稿の課題は、1980年大統領選挙の投票日（11月4日）直前の時期におけるJ・カーター（Jimmy Carter）政権による日本からの自動車輸入に対する政策について明らかにすることである。

1979年に勃発した第二次石油ショックによるガソリン価格の高騰は、アメリカの消費者の自動車に対する嗜好を、ガソリンを大量に消費する大型車から燃費に優れる小型車へと変化させた。その結果、日本の小型車に対する需要が増大し、日本からの自動車輸入が急激に増加していった。日本からの輸入小型車に圧迫されたアメリカ自動車メーカーの収益は低迷し、労働者のレイオフが相次いだ。追い詰められたアメリカ自動車メーカーと全米自動車労働組合（United Auto Workers, 以下、UAW）は、日本からの自動車輸入の規制をカーター政権と連邦議会に対して求めた。

こうした要求に対してカーター政権はいかに対応したのか¹⁾。当初、カーター政権は、日本からの自動車輸入の規制に対して否定的な態度を取った。その理由は、①輸入規制を実行する法的な権限が大統領にはない、②輸入規制の実行は「関税及び貿易に関する一般協定（GATT）」の規定に違反している、③日本からの小型車輸入を規制することは、カーター政権が掲げているインフレの抑制とエネルギー節約という最重要の政策目標に反する、というものであった。そして対策として、①アメリカからの自動車・自動車部品輸出に対する日本の市場開放、②日本の自動車メーカーに対する対米直接投資の要求、という2点を挙げた。

しかしカーター政権は、1980年4月頃から政策転換を模索するようになった。この背景には、1980年大統領選挙をめぐる情勢の悪化、自動車関連産業における失業者の増大、アメリカ自動車メーカーやUAWの意を受けた連邦議会からの圧力の高まり、があった。

政策転換を目指すカーター政権は、5月8日にアメリカ自動車メーカー、UAWの首脳を集め、第1回自動車サミットを開催し、そこで要望を聴取し、政策の再検討を行うことを約束した。そしてカーター政権の新たな自動車政策は、第2回自動車サミット（1980年7月8日）において表明された。注目された日本からの自動車輸入の問題に対しては、アメリカ国際貿易委員会（United

* 関西大学政策創造学部教授

1) 以下の第2回自動車サミット（1980年7月8日）に至るまでのカーター政権の対日自動車政策について詳しくは、拙稿「J・カーター（Jimmy Carter）政権における対日自動車輸入規制問題—連邦議会公聴会（1980年3月18日）における証言を中心に—」『関西大学経済論集』第66巻第4号，2017年3月，及び同「J・カーター（Jimmy Carter）政権による対日自動車政策の再検討—輸入規制をめぐる問題を中心に—」『アメリカ経済史研究』第18号，2019年12月，を参照。

States International Trade Commission, 以下, USITC) に対して, UAW とフォードによる提訴に関わる審査の促進を要請するに留まった。カーター政権は, 輸入規制や輸出自主規制の対日要求には踏み込まなかった。

UAW とフォードによる USITC への提訴とは, 1974 年通商法 201 条 (エスケープ・クローズ) に基づき, 日本車輸入によって生じている「被害」からの救済を求めるものであった。USITC が両者の主張を審査し, 日本車輸入の急増がアメリカ自動車メーカーに「被害」を与えているという結論を下し, 救済措置を求める勧告を大統領に対して行った場合, カーター政権は日本からの輸入規制をめぐる交渉を行う法的な権限を得ることができる。カーター政権にとって重要だったのは, この法的な権限であった。USITC が大統領に対する勧告を大統領選挙前に出せば, 日本との輸入規制をめぐる交渉に入ることができると考え, カーター政権は審査の促進を USITC に要求した。しかし USITC に要求を拒否され (7 月 18 日), 審査の結論が出るのは大統領選挙後となった。

USITC による審査の促進要求を打ち出し, それを拒否されたカーター政権は, その後の対日自動車政策も USITC の審査を待つという枠組みの中で進めざるをえなくなった。しかし一方において, 1980 年大統領選挙が進む中, 何ら対応を行わないということはありません。ではカーター政権は, その後, どのような対日自動車政策を展開したのだろうか。

先行研究では, 第 2 回自動車サミット以降, カーター政権は自動車問題をめぐって日本に対する具体的な政策は実行していないと指摘されている。確かに具体的な政策としては, 小型トラックに対する関税引き上げ (1980 年 8 月) が見られる程度である²⁾。カーター政権の閣僚からは, 1980 年 9 月以降, 輸出自主規制を日本に対して求める発言が見られるようになったものの³⁾, すでに USITC の決定を重視する姿勢を示していたカーター政権は, 対日自動車政策の分野において新たな政策は打ち出さなかった。

しかし USITC への審査の促進要求が拒否された後も, カーター政権にとって自動車問題は重要課題であり続けた。なぜならば大統領選挙において, 特に自動車産業が重要な位置を占める中西部の諸州 (ミシガン, イリノイ, インディアナ, オハイオ, ペンシルベニア) においては, 経済状況の悪化が深刻化しており, 自動車問題は重要な論点であったからだ⁴⁾。自動車産業の苦境は地域における経済問題であったが, その原因の一つである日本からの輸入車への対応は外交問題であった。カーター政権は, 国内の経済問題を解決するために, 外交政策をいかに活用するのかが問われる構造に陥っていた⁵⁾。ゆえにカーターが, 大統領として日本からの輸入自動車の問題にどのように対応するのかは依然として注目点であった。先行研究において指摘されている点も含めて, そこでカーター政権が追求したのは, ①第 2 回自動車サミットで提示した政策を着実に実行しているこ

2) 例えば, 「7 月のこの会談 (筆者注: 第 2 回自動車サミット) 以後 1980 年を通じて, アメリカ政府は自動車問題に関して大きな動きを見せなかった」(ギルバート・R・ウィナム・蒲島郁夫「自動車貿易紛争」(I・M・デスラー編『日米経済紛争の解明』日本経済新聞出版本部, 1982 年, 142 ページ)。小型トラックに対する関税の引き上げ問題については, ウィナム・蒲島, 同上論文, 122~124 ページを参照。他の代表的な先行研究として, 注 3 の文献及び小尾美千代『日米自動車摩擦の国際政治経済学—貿易政策アイディアと経済のグローバル化』国際書院, 2009 年, がある。

3) 宇田川勝『日本の自動車産業経営史』文真堂, 2013 年, 177 ページ, 谷口将紀『日本の対米貿易交渉』東京大学出版会, 1997 年, 96~98 ページ。

4) ちなみに 1976 年大統領選挙においてカーターは, ミシガン, イリノイ, インディアナで敗北していた。

とを示す、②これまでの政策が成果を生み出していることをアピールする、という2点であった。

以上を踏まえて本稿では、1980年9月から大統領選挙終了に至るまでの間におけるカーター政権の対日自動車政策について、上記①②の点を中心に検討することを課題としている⁶⁾。以下では、Ⅰにおいて1980年大統領選挙をめぐる状況及びカーターとR・レーガン（Ronald Reagan）共和党大統領候補の主張について概観する。Ⅱでは、1980年9月の伊東正義外務大臣の訪米とカーター政権の対応、Ⅲでは大統領選挙後における日米首脳会談の実施をめぐる日米交渉、についてそれぞれ考察することを通じて、上記①②の点に関わるカーター政権の対日自動車政策について明らかにする。

Ⅰ 1980年大統領選挙と自動車問題

1 1980年大統領選挙とカーター

カーターは1980年大統領選挙において苦境に追い込まれていた。経済面では深刻なスタグフレーションが続いており、外交面ではイランの人質救出作戦の失敗（1980年4月）が響き、支持率は低下の一途を辿っていた⁷⁾。

また民主党内からカーターに対する挑戦者として、E・ケネディ（Edward Kennedy）上院議員が予備選挙に出馬したことも、カーターの立場を苦しくした。ケネディは、インフレ対策として均衡財政を重視するカーターを激しく批判し、社会福祉を中心とした財政支出の拡大を主張したが、本稿との関わりで重要なのは、カーターの対日自動車政策への批判である。ケネディは、カーターの自動車政策は日本からの自動車輸入を規制しておらず、海外との競争からアメリカ自動車産業の労働者を守ることに失敗していると批判した⁸⁾。日本からの自動車輸入の規制を主張していたD・フレイザー（Douglas Fraser）UAW会長もケネディを支持していた⁹⁾。結局、カーターは予備選挙において、自動車関連州の内、ミシガンとペンシルベニアでケネディに敗北してしまった。また最終的にカーターが民主党の指名を勝ち取ったものの、両者の対立にともなう民主党内の分裂は、選挙戦の最後までカーターを苦しめることになった¹⁰⁾。

5) Mason, Robert, 'The Domestic Politics of War and Peace: Jimmy Carter, Ronald Reagan, and the Election of 1980', in *US Presidential Elections and Foreign Policy: Candidates, Campaigns, and Global Politics from FDR to Bill Clinton*, by Andrew Johnstone and Andrew Priest eds., Lexington, Kentucky, University Press of Kentucky, 2017, p.252. は、カーターの直面した国内経済問題のいくつかは、同様の性格を有していたと指摘している。

6) 本稿では主にJ・カーター大統領図書館（The Jimmy Carter Presidential Library）が所蔵する史料を使用している。同図書館が所蔵する史料である場合、末尾に「JCL」と表記する。またウェブサイトから引用している史料へのアクセスの最終確認日は2021年7月21日である。

7) 松本明日香「1980年米大統領候補者討論会における在イラン米大使館人質事件—公約形成過程と危機対処時の発言から」『同志社アメリカ研究』第57号、2021年3月、100ページ。

8) 'Kennedy Accuses Carter of Pursuing 'Inhuman' Economic Policies', *The Associated Press*, May 5, 1980.

9) カーターとUAWの対立の背景には、利益集団政治を否定するカーターの政治スタンスも存在した。両者の対立について詳しくは、Halpern, Martin, 'Jimmy Carter and the UAW: Failure of an Alliance', *Presidential Studies Quarterly*, Vol.26, No.3, Summer, 1996. を参照。

2 レーガンの対日自動車政策の転換

大統領選挙におけるカーターの自動車問題に関するアピールは、基本的に第2回自動車サミットで提示された政策をベースとしたものであった。排ガス規制など様々な規制緩和、自動車ディーラー向けの融資保証、税制改革などをその内容とする¹¹⁾。また対日自動車政策については、日産やホンダによる対米直接投資や日本の市場開放の実現を中心にアピールを行った¹²⁾。そしてアメリカ自動車産業は復活に向かいつつあると主張した。例えば、1980年9月2日にミズーリ州で行われたタウンホール・ミーティングでカーターは、石油価格の上昇にともないアメリカの消費者の嗜好が変化し、燃費効率の良い小型車が好まれるようになったと述べた後、「みなさんもお存知のように、クライスラー、フォード、GMやアメリカン・モーターズは、非常に素早く小型で効率的な自動車へとシフトしている・・・私は、我々がアメリカ自動車産業の急速な復活を目にすることを全く疑っていない」と主張した¹³⁾。つまりカーターは、すでに政策の効果が出て、アメリカ自動車産業は復活しつつあり、未来は明るいとおアピールしていた。

これに対してレーガンは、選挙戦の終盤に入り、これまでの立場を翻し、対日自動車政策を大きく転換させた¹⁴⁾。従来レーガンは、自由貿易主義を重視する立場を繰り返し表明しており、基本的にアメリカ自動車産業の抱える問題は、連邦政府による過度な規制、高金利、高税率に起因するとカーターを批判していた。つまりレーガンによれば、解決すべき問題は「ワシントン」にあり、「日本」にはない。規制緩和や税制改革などサプライサイドの改革を実行することで、アメリカの自動車産業を復活させることが可能であるというのがレーガンの主張であった。

しかしレーガンは、9月2日に突如、政策転換を表明した。ミシガン州にあるクライスラーの工場で行われた演説においてレーガンは、「アメリカの産業が復活するまでの間、日本からアメリカへの自動車輸出の洪水を減少させる必要がある、と日本に確信させなければならない」と述べ、日本に対して自動車輸出の自主規制を要求した。そしてその後行われた一連の演説において、アメリカ連邦政府によるアメリカ製自動車の購入拡大という需要サイドの政策も提起していく。つまりレーガンは自由貿易政策から輸出自主規制へ、サプライサイド改革から需要刺激策へと大きく自動車産業に対する政策を転換させた。

これに対してカーターは、レーガンが自由貿易政策の重要性を常に主張するとともに、連邦政府

10) Mason, *op. cit.*, p.258. カーターとケネディの対立の背景には、旧来からのニューディール体制を擁護するケネディと、スタグフレーションに直面する中で規制緩和や財政均衡など新たな政策を模索するカーターという構図があった。1970～80年代にかけてのニューディール体制をめぐる問題については、古矢旬「概説」アメリカ学会編『原典アメリカ史 第八巻 衰退論の登場』岩波書店、2006年を参照。

11) 内容について詳しくは、ウィナム・蒲島、前掲論文、140～141ページ及び、宇田川、前掲書、175～176ページを参照。

12) 日本側の対応の詳細については、宇田川、前掲書、167～171ページを参照。

13) Jimmy Carter, Independence, Missouri Remarks and a Question-and-Answer Session at a Townhall Meeting, September 2, 1980. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project (<https://www.presidency.ucsba.edu/node/250582>).

14) 以下の1980年大統領選挙におけるレーガンの対日自動車政策の展開については、拙稿「1980年大統領選挙におけるR・レーガン(Ronald Reagan)の自動車産業救済構想」『アメリカ経済史研究』第13号、2014年12月、及び同「R・レーガンの日本訪問(1978年4月)と対日政策構想」関西大学『政策創造研究』第9号、2015年3月に依拠している。

の規模や権限が大きすぎると問題視してきた姿勢から突如転換したことを批判した¹⁵⁾。一方、カーター自身もレーガンに対抗し、自身の対日自動車政策を擁護しつつ、何らかの政治的なポイントを稼ぐ必要に迫られた。

Ⅱ 伊東正義外相の訪米

1 カーター政権の方針

カーター政権は、レーガンの政策転換に対応し、何らかの対策を打ち出す必要に迫られていた。そうした中、9月に日本から伊東正義外務大臣が訪米することになった。伊東外相は、ニューヨークでの第35回国連総会への出席に先立ち、ワシントンD.C.も訪問し、関係閣僚（E・マスキー（Edmund Muskie）国務長官、R・アスキュー（Reubin Askew）USTR代表、H・ブラウン（Harold Brown）国防長官など）及び、上下両院の外交委員会所属議員などと会談を行った（9月18～22日）¹⁶⁾。そして9月22日にW・モンデール（Walter Mondale）副大統領と会談を行った後、国連総会出席のため、ニューヨークへと移動した（22～27日）。カーター政権は、伊東外相の訪米を活用することで、自動車問題に取り組むカーター政権の姿勢をアピールしようと試みた。

国務省が作成し、関連する省・部局に配布されたアメリカ側の対処方針文書（9月17日）では、伊東外相との会談の位置づけが、以下のように示された¹⁷⁾。まず伊東外相に明確なアメリカの優先順位の像を与えることが重要だとする。日本からの自動車輸出が最も緊急の二国間問題であるとの印象を与えなければならない。なぜならば伊東外相は、自動車問題を重要な課題と考えてはいるが、最優先の問題だとは認識していないためである¹⁸⁾。

そして伊東外相が今回の訪問で新たな行動にコミットするかどうかは予測できないが、自動車問題について発言することで、この問題をめぐる状況に対して影響を与えることができるはずである、とする。例えば、日本はアメリカの自動車産業をめぐる状況を非常に憂慮している、アメリカからの部品購入交渉が進展している、日本からの対米自動車輸出はこれ以上増えない、などの内容を持つステートメントを出すことは有効だろう。

つまりカーター政権は、伊東外相の訪米に際して、①自動車問題が最も重要な課題であることを伊東外相に認識させる、②伊東外相から自動車問題に関する発言を引き出し、カーターの政策が実を結んでいることを示す、という2点を目標としていた。

まず①について見ていこう。訪米してきた伊東外相と会談を行う閣僚は、自動車問題について日本に強く主張することが求められた。そのことを通じて、伊東外相に自動車問題の重要性を植え付けようと試みた。さらにこれらの事実が報道されることで、自動車問題にカーター政権が真剣に取

15) Reagan Flip-Flops, October 9, 1980. Folder: Executive, 8/1/80-1/20/81, White House Central File, Subject File, Countries, CO078, Box37, JCL.

16) 「米、「中業」繰り上げ念押し」『毎日新聞』, 1980年9月20日（夕刊）, 1ページ, 「日本車輸出自粛独禁法に触れず」『毎日新聞』, 1980年9月20日（夕刊）, 1ページ。

17) NLC-19-18-1-2-9, U.S. Focus during the Visit of Japanese Foreign Minister Ito, September 18 - 22, September 17, 1980, JCL.

18) 日本側が最も重要と考えていたのは防衛費の増額をめぐる問題である。例えば, 「相手の出方待ち 対ソ外交 防衛費 米に具体的約束せぬ 伊東外相語る」『朝日新聞』, 1980年9月17日（朝刊）, 1ページ, を参照。

り組んでいることを国内にアピールできるとも考えられた。

例えば、モンデール副大統領のケースを見ていこう。日本側はカーターとの会見を要望していた。しかしアメリカ側は、大統領は首相以外とは会わないという理由を示し、この要望を拒否した。これに対して日本側は、モンデールとの会談を要望した。この要望に対して国家安全保障会議（National Security Council, 以下、NSC）のスタッフは、モンデールに伊東外相との会談を推奨した¹⁹⁾。つまり、「このアポイントメントのリクエストを、国内利害の観点から考えることを推薦」とし、自動車産業の利益を日米の会談で強調したという内容を含むステートメントを出すことに国内的な価値があるとモンデールに主張した。先述したように、実際に会談は行われ、自動車問題について日本側が解決への努力をしなければ、日米関係に政治的なレベルで深刻なダメージを与える、とモンデールは強調した²⁰⁾。マスキーも、伊東外相との記者会見で大量の対米自動車輸出が最大の問題であると強調しており²¹⁾、カーター政権全体として、自動車問題を伊東外相に対して強く印象づけようとする対応がなされた。

2 ステートメントの行方

次にカーター政権は、自らの対日自動車政策が効果を発揮していることを示すために、伊東外相が訪米した際、自動車問題に関するステートメントを出すことを求めた²²⁾。これは上述した②の点に関わるものである。つまり伊東外相の発言を通じて、カーターの対日自動車政策が効果を持っていることを、国内において印象づけることが狙いであった。

カーター政権は、当初、上述したようにカーターと伊東外相との会談を拒絶し、モンデールとの会談を代わりに準備した²³⁾。しかし、特に自動車問題に関連する省庁（国務省、N・E・ゴールドシュミット（Neil E. Goldschmidt）運輸長官、USTR）は、もしも伊東外相が自動車問題に関する効果的なステートメントを出すのであれば、カーターとの会談を実施することが有益であると考えられるようになった²⁴⁾。そこで在米日本大使館と国務省、ゴールドシュミット、S・E・アイゼンシュタット（Stuart E. Eizenstat）国内政策担当顧問兼国内政策担当事務局長、H・D・オーウェン（Henry D. Owen）経済首脳会議担当無初任大使（NSCに所属）らが、伊東外相が発するステートメントの内容について協議し、在米日本大使館が外務省から合意を得るための調整を進めた²⁵⁾。カーター政権は、カーターとの会談の実施をテコにして、伊東外相による自動車問題に関するス

19) NLC-133-116-5-5-5, Denis Clift via Jim Johnson and Penny Miller, Memorandum for the Vice President, September 9, 1980, JCL.

20) NLC-133-203-4-41-9, Insert for the Vice President's Luncheon with the President, Friday, September 26, 1980, JCL.

21) 'Muskie, Japanese Foreign Minister Hail Close Ties', *The Associated Press*, September 19, 1980.

22) Memorandum for Zbigniew Brzezinski, September 12, 1980. Folder: Japan, 6-9, 1980. NATIONAL SECURITY AFFAIRS, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

23) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Gregg, September 5, 1980. Folder: Japan, 6-9, 1980. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

24) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Gregg, September 15, 1980. Folder: Japan, 6-9, 1980. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL; Schedule Proposal, from Owen, September 18, 1980. Folder: Japan, 6-9, 1980. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

テートメントを得ようと試みた。

一方、日本側においては、アメリカ連邦議会やカーター政権からの圧力が高まる中で、通産省を中心とした動きが生じた。通産省は日本の自動車メーカーと協議を行い、1980年10月以降の対米自動車輸出を前年同期比でマイナスとすることを決定し、その旨を9月17日に公表するとともに、田中六助通産大臣がカーター政権へと伝達した²⁶⁾。

在日アメリカ大使館に対する通産省からのブリーフィングは、同日の午後に行われ、通産省はホンダ、日産、トヨタから目標を達成するため慎重に行動するという同意を得ている、と述べた。在日アメリカ大使館は、この発表を伊東外相がワシントン D.C.で行う可能性を打診したが、外務省は通産省の案件であるため困難であると述べた。これに対して在日アメリカ大使館側は、通産省が「これは田中六助通産大臣の手柄」と考えているため、外務省には発表させないのだと判断し、通産省と外務省の「官僚的なライバル関係」の結果であると認識した。一方、伊東外相は、アメリカにおいてステートメントを出すことと、カーターとの会談予定がリンクさせられていることに不満を募らせており、結局、出発前の時点では、ステートメントの内容だけではなく、実際に出すかどうかとも決まっていなかった²⁷⁾。

田中通産相の発表に対してカーターは、日本での発表の数時間後に行われた9月18日の記者会見の冒頭において、歓迎する発言を行った。それは「数時間前、日本の田中大臣は、今年の残りの期間におけるアメリカへの日本車の輸出量の推計に関する勇気づけられる声明を出した。ベネチアサミットにおいて、我々は日本の自動車の状況について議論した。そして彼らは、今アメリカが、変化する消費者の需要に対応し、より小さく効率的な自動車の生産へと移行している期間であることにセンシティブになっている」というものであった²⁸⁾。ベネチアサミット（1980年6月22～23日）においてカーターは、日本の自動車メーカーによる生産能力の拡大計画を問題視し、それが事実かどうかの確認を日本に求めた。日本側はそれに応じ、生産能力の拡大計画はないとの声明を公表していた²⁹⁾。ここでは、そうしたベネチアサミットにおけるカーター自身の対日圧力が、この結果につながった、という形で田中通産相の声明を位置づけている。

また伊東外相も到着後、自動車問題に関するステートメントを出すことに同意した。オーウェンによれば、その内容は、カーターの自由貿易政策を賞賛した上で、日本は輸入問題で協力し、政府がなすべきことを行い、自動車産業に輸出を抑制するように要求する。その結果として対米輸出は

25) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Owen, September 16, 1980. Folder: Japan, 6-9, 1980. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

26) 宇田川、前掲書、178～79 ページ、「10—12 月の対米乗用車輸出、3 社「昨年以下」を約束—田中通産相、米に伝達」『日本経済新聞』、1980 年 9 月 18 日（朝刊）、1 ページ。

27) NLC-19-18-1-2-9, Embassy Tokyo to the Secretary of State, September 1980, JCL. なお伊東外相とアスキューの会談で、これはあくまでも日本側が自主的に行った措置であるということが両者によって強調されている。アメリカ政府の圧力によってカルテルが形成されたと評価され、反トラスト法違反の事例とみなされることを避けるためであった。「車、ITC 結論待ち」『読売新聞』、1980 年 9 月 20 日（夕刊）、2 ページ。しかしアメリカ司法省と連邦取引委員会（FTC）は反トラスト法違反の疑いで調査を開始している。「米司法省・FTC、「日本車輸出自粛」を調査」『日本経済新聞』、1980 年 9 月 20 日（朝刊）、1 ページ。

28) Jimmy Carter, The President's News Conference, September 18, 1980. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/251312>>.

29) 拙稿「J・カーター政権による対日自動車政策の再検討」、46～47 ページを参照。

減るだろうというものであった。オーウェンはステートメントのインパクトを最大にするために、ベネチアサミットでのカーターからの要求に言及する—カーターが自動車問題に強い関心を持っていることを示すことができる—一形で行ってはどうかと大河原良雄駐米日本大使に示唆していた³⁰⁾。

実際、伊東外相は下院の外交委員会所属議員との公式なミーティングにおいて自動車問題について、上記の線に沿って発言し、その内容が報道されている³¹⁾。そこで伊東外相は、アメリカ国民に対して自由貿易の原則に対する支持を求めた後、「貿易制限の方向に向かう動きを妨げるために偉大な努力をしているアメリカ政府に非常に深く感謝している」と述べた。そして日本政府は、アメリカ自動車産業に対して日本からの自動車輸出が与えている圧力を緩和するための努力をしていると述べた。具体的には、日本の自動車市場の開放を進めており、アメリカにおける日米共同生産の動きもあるとした。またベネチアサミットでのカーターからの問い合わせに言及し、日本の自動車メーカーによる生産能力の拡大はないと改めて表明した。そして先に公表された10月以降の自動車輸出の減少が確実に進むよう、政府が努力を続けていくと主張した。その内容は基本的にカーターの姿勢を称賛し、成果が出ていることをアピールするものであった。

一方、伊東外相がステートメントを出した場合、実施しても良いとされていたカーターとの会談は行われなかった。理由は明らかではないが、田中通産相が公表した、日本からの自動車の輸出量が減少するというステートメントを、伊東外相がアメリカで発表するという形にならなかったためではないかと推測できる。日本で公表されるのではなく、カーターとの会見において公表された場合には、大きなインパクトがあったと想定されるが、そうならなかったためではないだろうか。

また伊東外相に対して、自動車問題が最重要課題であるとの認識をもたせることには成功した。伊東外相は、帰国後、対米自動車輸出の減少を実現することが極めて重要であるとの認識を鈴木善幸総理大臣に伝達している³²⁾。

Ⅲ 日米首脳会談の模索

1 レビン上院議員の提案

大統領選挙をめぐる情勢が厳しさを増す中、ミシガン州選出のC・レビン(Carl Levin)上院議員(民主党)は、9月30日、カーターに対して、USITCの決定後、すぐに鈴木首相との日米首脳会談を行う準備をしているだけでなく、今、両国の最高レベルでそのような会談の日程調整を行っている、10月1日にミシガン州で行われるタウンミーティングで発表することで、政治的な得点を上げることができるとの提案を行った。この提案は、USITCによる決定に備えて、着実に輸入規制を実行できるように準備を進めているというアピールを目的としていた。

この提案に対してオーウェンは、日本に配慮した内容であれば、事前に日本に対する通告がなくても問題はないと主張した。つまり「新首相になったので、選挙後早い時期に会い、広い問題—自動車も含まれる—について話し合う。そのための調整を部下に進めさせている」というような形

30) NLC-19-18-1-2-9, Henry Owen to the Vice President, September 19, 1980, JCL.

31) 'Foreign Minister Predicts Auto Export Drop', *The Associated Press*, September 19, 1980.

32) 「自動車の対米輸出削減 強い指導の必要 帰国の外相、首相に進言」『朝日新聞』, 1980年9月28日(朝刊), 2ページ。

で、日本の新首相とは就任後早い時期に会うことは慣例であり、その継続であると説明すれば良いとした³³⁾。しかしカーターは、そもそも日本側との協議を行わずに発表することには無理があり、日本側のネガティブな反応が生じる可能性もあるため、この提案を却下した³⁴⁾。

10月1日に行われたミシガン州フリントでのタウンミーティングにおいてカーターは、聴衆からの質問に答え、対日自動車政策の成果を6点にわたって主張した。それは、①小型トラックに対する関税の引き上げ、②日本の対米自動車輸出台数が1979年の水準を超えないとの約束（前述）、③ホンダと日産による対米直接投資、④アメリカ製部品の購入拡大、⑤日本の自動車市場の開放を要求し、自動車輸出に対する関税を引き下げた、⑥USITCの決定が出た場合、すぐに日本との会談を行う、という6点であった³⁵⁾。レビンの提案は⑥に関わるものであったが、ここでは「すぐに会談を行う」ことを表明したにすぎなかった。

しかしオーウェンによって、再びこの提案は取り上げられた³⁶⁾。オーウェンは、もしカーターが同意するのであれば、国務省がM・マンスフィールド（Mike Mansfield）駐日アメリカ大使に、交渉を要請する。もし日本側から好ましい返答が得られれば、カーターは日程をアナウンスすることができるし、当然自動車問題は重要なものとして会談の議題に入っていると主張できる。このような形で事前に日本側の了解を得ることで、カーターが以前懸念していた点もクリアすることができる、レビンによる提案のアドバンテージも得ることができる。そしてオーウェンは、国務省、USTR、アイゼンシュタットが一致して賛成していると付け加えた。カーターもこの提案に同意し、日本との交渉が進められることになった。

2 日米交渉

こうしたホワイトハウスにおける決定を受け、マスキーは、W・C・シャーマン（William Courtney Sherman）在日アメリカ大使館首席公使に対して、日米首脳会談の実現可能性に関する問い合わせを行った。マスキーによれば、ホワイトハウスは、カーター＝鈴木会談を11月の大統領選挙後に実施することで日本と合意し、早い段階でその合意をアナウンスしたいと考えている。実際いつ実施するかは後に決定する形で良く、会談のテーマは共通の利益に関する幅広いものとするが、貿易問題も含む。このような要請に対して、日本側がどのように反応すると考えるのか、意見を聞かせてほしいとマスキーはシャーマンに対して回答を求めた³⁷⁾。

シャーマンは、こうした提案に対して日本側は否定的であると予測した。まず日米首脳会談を実

33) Memorandum for the President from Owen, September 30, 1980. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country Chron, Japan: 4-5/79 through Kenya: 1977-1978, Box25, JCL.

34) 00761, Memorandum for the President from Owen, October 6, 1980. Digital National Security Archive, Japan and United States: Diplomatic, Security and Economic Relations, 1961-2000.

35) Jimmy Carter, Flint, Michigan Remarks and a Question-and-Answer Session at a Townhall Meeting, October 1, 1980. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project (<https://www.presidency.ucsb.edu/node/251994>).

36) 00761, Memorandum for the President from Owen, October 6, 1980. Digital National Security Archive, Japan and United States: Diplomatic, Security and Economic Relations, 1961-2000.

37) Secretary of State to US Embassy Tokyo, October 8, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

施するとのアナウンスメントは選挙前に行われることが確実であり、カーター政権が自動車問題に対して重大な圧力をかけてきたと日本側に解釈されるだろう。ゆえに応じた場合、アメリカの圧力に屈したと鈴木首相は批判されることになる。これは長期的な日米関係の安定性に深刻な影響を与える。また大統領選挙の結果やUSITCの決定がまだ出ていない時点で、首脳会談にコミットするのは難しいと判断するだろう。日本の官僚とメディアは、アメリカにおける自動車関連の失業が日本とカーター政権に大きな問題を生んでいることを理解している。しかし政治・経済的帰結を和らげるために日本側は十分に対応していると考えており、生じている事態にも責任があるとは認識していない。ゆえに日本から同意を得るのは難しい³⁸⁾。以上がシャーマンの見解であった。

しかしカーター政権は、既定の方針通り、日本にオファーすることを選択した。10月25日にシャーマンは、浅尾新一郎外務省北米局長に対して、日米首脳会談の実施で両国が一致したという共同のステートメントを数日以内に出したいとの要求を伝えた。ステートメントの内容としては、両国首脳がお互いの都合が良い、できるだけ早い時期に会談を持つことで一致した、両国が関心を持つ幅広い問題を議論する、というものとした。こうした内容であれば、日本には政治的リスクはなく、首脳会談を行うということ以上のコミットメントはない。これに対して浅尾北米局長は、伊東外相と鈴木首相に伝達し、その返答を知らせると回答した³⁹⁾。

10月28日、浅尾北米局長が不在のため、栗山尚一北米局参事官が在日アメリカ大使館へと返答を伝えに訪問した。栗山参事官によれば、伊東外相と宮澤喜一官房長官と議論したが、外務省は共同ステートメントに全く消極的である。鈴木首相は当然、日米首脳会談に異論はない。ただしアメリカが提案したアジェンダや日程を含まない共同声明は不要な憶測を生むだろう。そして将来の会談の雰囲気も害してしまう。ただし、選挙後に主要な同盟国と行う首脳会談の一部として、日本との会談も行われることをアメリカ単独でアナウンスすることには同意する。もしメディアに聞かれた場合、近い将来に首脳会談の実施を考えているが、まだ詳細な協議には至っていないと述べる。実際問題として、1981年度予算が国会を通過するまで鈴木首相は日本を出国することができない。これが日本側の回答であった⁴⁰⁾。

こうした日本側の意向に対してアメリカ側は、「まだ協議には至っていない」ではなく、よりポジティブな反応をするように要求した。これに対して栗山参事官は、日本政府がネガティブな印象を与えないようにするという点は伊東外相も宮澤官房長官も理解している。ただし他の首脳との会談の一環であるという文脈に位置づけて欲しい、と繰り返し要請した。またアナウンスする場合の事前連絡も求めた⁴¹⁾。日本は同盟国との会談の中に位置づけてもらうことで目立つことを避けよう

38) US Embassy Tokyo to Secretary of State, October 9, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

39) For Holbrooke and Owen from Sherman, October 25, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

40) For Assistant Secretary Armacost and Owen from Mansfield, October 28, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

41) For Assistant Secretary Armacost and Owen from Mansfield, October 29, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL; Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Owen, October 29, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

としていた。

こうした日米間の交渉を踏まえて、Z・ブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）国家安全保障問題担当大統領補佐官によってステートメント案が作成され、カーターに届けられた。ブレジンスキーによれば、このステートメント案に対して、ホワイトハウスの国内政策担当スタッフ、国務省、USTR も同意しており、ステートメントを出す場合は事前に日本へ連絡するとされた。カーターは全てに同意した⁴²⁾。

ステートメント案の内容は、以下のようなものであった⁴³⁾。つまり、今回の選挙キャンペーンを通じて、強い自動車産業がアメリカ経済に必要であることを繰り返し強調してきた。そして様々な対策を行ってきた。現在、USITC は UAW とフォードからの提訴について審査中である。その審査が終わったらすぐに結果に基づいて行動する。今月始めにミシガン州に来た時、USITC の決定後、日本との会談をすぐに行うつもりだと述べた。今日、選挙後に鈴木首相と会う予定があるとアナウンスすることができる。この日米首脳会談は、他の同盟国とも行う首脳会談の一部であり、両国の会談は選挙後の慣習となってきた。現在、会談が実施される日程とテーマは決まっていないが、自動車問題も議題に含まれることを保証する。

3 カーターによる発表

カーターは10月30日にミシガン州サギノーにて行った演説において自動車問題を取り上げ、日米首脳会談に関するアナウンスを行った⁴⁴⁾。その中でカーターは、自動車産業の苦境に対して様々な政策を実行してきたこと（クライスラー救済、失業保障、租税改革など）、そして石油ショック後の環境変化にアメリカ自動車メーカーや労働者は適応し、今や復活しつつあることを強調した。その上で USITC の審議に言及し、輸入問題に取り組む責任を感じており、選挙後もこの問題に取り組んでいくと述べた。

そしてカーターは対日自動車政策に言及した。まずベネチアサミットで日本に対して自動車メーカーの生産能力増強に対する強い懸念を伝え、日本は、今年の終わりまで輸出を減少させるように自動車メーカーを奨励している。さらに前回ミシガン州にて、日本と話し合うつもりだと述べたが、「私は今日、日本の首相と選挙後すぐに、彼らの国と我が国にとって重要な他の問題全般と自動車問題について議論するための会談を行うとアナウンスすることができる」とカーターは日米首脳会談の実施を公表した。しかし特に同盟国との一連の会談の中には位置づけられなかった。

その後、ホワイトハウスからステートメントが出された⁴⁵⁾。それは USITC による決定の後、す

42) Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, October 29, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

43) Proposed Statement on US-Japan Summit, October 29, 1980. Folder: Japan, 10/80 — 1/81. National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Japan: 1-4/79 through Jordan: 1-12/77, Box41, JCL.

44) Jimmy Carter, Saginaw, Michigan Remarks at a Rally With Area Residents, October 30, 1980. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/251844>>.

45) Jimmy Carter, Meeting With Prime Minister Suzuki of Japan White House Statement, October 30, 1980. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/251909>>.

ぐに日本側と協議を行うという自身の発言を保証するものとされた。こちらでも同盟国との一連の会談の中には位置づけられていない。つまり「大統領は、強力な自動車産業がアメリカ経済にとって持つ重要性を重ねて強調した。そして彼は、すでにこのキーとなる産業の健全性を復活させ、海外とも競争しうするために必要ないくつかのステップを取ってきたことを指摘した。USITC による調査は一すでに進行しているが—輸入が我々の国内産業に被害を与えているかどうかを決定するだろう。USITC は、その調査結果と輸入からの救済の可能性に関わる勧告を大統領に対して11月に提出するだろう。大統領は、それらを受け取った後すぐに、その勧告に基づいて行動を行うと繰り返し誓約している」。ゆえにカーターは日米首脳会議を、USITC の決定後、すぐに行えるように準備をしているのである。

このようにカーターの演説、ホワイハウス・ステートメントは、大部分ブレジンスキーが提案し、カーターが了承した案を反映している。ただし「同盟国との一連の会談の一部として」行われるという部分は抜け落ちている。どちらも同盟国との一連の会談の中には位置づけられていない。このことはカーター政権としては、やはり自動車問題と日米首脳会談を目立たせておきたいという意図があったと考えられる。

これに対して日本側では、宮澤官房長官が記者会見においてアメリカ側からの非公式の打診を認めたが、日程やテーマに関する打ち合わせは行われていない、と発言した。これは、それほど肯定的な反応ではなかった⁴⁶⁾。

おわりに

以上見てきたカーター政権の対応策は、大きく3点にまとめることができる。第1に、演説などでアメリカ自動車産業はすでに復活軌道に入っていることを強調することで、カーター政権の成果を示す。第2に、日本側に圧力をかけることを通じて、カーターの対日自動車政策によって、日本から様々な譲歩を引き出しているという印象を与える。このために活用されたのが伊東外相の訪米であった。第3に、第2回自動車サミットの成果を着実に実行していることを示す。このために日米首脳会談の実施構想が追求された。

しかし、こうした第2回自動車サミットの延長線上で行える政策のみでは限界があり、「形作り」以上のものとはなり得なかった。結局、1980年大統領選挙は、レーガンの圧倒的な勝利で幕を閉じた。カーター政権の様々な努力にも関わらず、自動車産業が重要な位置を占める各州（ミシガン、イリノイ、インディアナ、オハイオ、ペンシルベニア）をカーターはすべて落とす結果となった。さらに選挙直後の11月10日に公表されたUSITCの決定は、日本車の輸入拡大がアメリカ自動車産業の不振の原因ではないというものであった。この決定により、カーター政権が法的な権限に基づき、日本と交渉し、自動車輸入を規制する道は閉ざされた。そして日米首脳会談も実施されないことになった⁴⁷⁾。

カーターは、最後まで日本車の輸入規制を実行するには法的な権限が必要という立場に固執し

46) 「米大統領 鈴木首相との会談要請」『読売新聞』、1980年10月31日（夕刊）、1ページ、「鈴木・カーター会談日程 日米で意見交換」『読売新聞』、1980年11月1日（夕刊）、2ページ。

47) 「鈴木・カーター会談をとりやめ」『読売新聞』、1980年11月12日（夕刊）、1ページ。

た。法的な根拠がなければ、反トラスト法違反によって摘発される恐れがあると考えていたからだ。一方、レーガンは選挙中に自身の自由貿易政策をあっさりと撤回し、日本に対して自動車輸出の自主規制を要求する方向へと大胆に転換した。そして日本との交渉を経て、1981年5月にレーガン政権は日本による対米自動車輸出の自主規制を実現した。なぜレーガン政権は、こうした政策転換を行うことが可能だったのだろうか。この点の分析を次の課題としたい。

【謝辞】 本稿は JSPS 科研費 JP18H03625 による成果の一部である。