The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ニュージーランドの対米紛争に関する一考察
Author(s)	櫻田, 大造
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 15-28
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/11480
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

ニュージーランドの対米紛争に関する一考察

Can New Zealand Beat the United States? A Thought on Neorealism

櫻田大造*

Daizo SAKURADA*

Abstract

The US is the sole superpower after the Cold War with its overall capabilities unsurpassed by other states. New Zealand, on the other hand, is a small power with limited diplomatic capabilities. Neorealism represented by Waltz and Mearshimer tends to emphasize the strength of superpowers and their dominance over smaller powers. This paper examines the cases that New Zealand "won" dyadic conflicts against the U.S., and explains why simple neorealism cannot explain the outcomes of these cases.

キーワード：米国、ニュージーランド、紛争、新現実主義、外交政策

Keywords：U.S., New Zealand, conflicts, neorealism, foreign policy

* 関西学院大学法学部教授

１．米国とニュージーランドの比較と国際政治

現在のアメリカ合衆国は、人類史上最強の超大国である。2007年現在で、約6224億米ドルの国防費を使い、137万人の軍人と世界第１の装備を誇る米軍。名目GDPは、13兆ドルを超え、他国の追随を許さない。３億人以上の人口を抱え、世界最高の大学や研究所等を誇る米国。色々な調査をみても、「総合国力面」で、米国はほぼ一貫して、他国の追随を許さない世界第１位の座を守っている[1)]。ある者は米国を現在の「帝国」と呼び、別の者は米国を「覇権国」と呼ぶ[2)]。

どのように呼ばれても、国際政治システムに君臨する唯一の超大国であるのにかわりはなく、どの国も、世界における米国の一挙手一投足に、何らかの影響を受ける。極端な場合、米国は他国を無視できるが、他国は米国を無視できない。まさに、ソ連亡き後、唯一の超大国として米国は、現在の国際政治システムに多大な影響力を行使している。特に軍事面での国際政治システムにおける米国の圧倒的優位は、ここ10年というタイムスパンでは変化がないように思える。

その一方で、本稿で取り扱うニュージーランド（以下NZと略）は、国際政治システムにおいては、あくまでもマイナーなプレイヤーでしかない[3)]。07年現在で、約19億2000万NZドル（約15億5520万米ドル）の国防費と１万人足らずの軍隊。名目GDPも1557億NZドル（約1261億1700万米ドル）と米国とは比べものにならない。面積だけは、日本の４分の３程度あるが、人口に至っては、06年で415万人のみに留まっている。米国とNZの国防費を比較すると、米国はNZの400倍以上を使用している。名目GDP比では、米国は同国の103倍以上の富を持ち、人口比では、70倍以上の大国となる。まさに米国とNZ関係を、「超大国と小国」の関係に区分できよう。

本稿では、このような超大国と小国の二国間紛争に焦点を当てる。とりわけ以下の新現実主義（neorealism）理論が予測する結果とは異なる、米国側がNZとの紛争で妥協したり、「負けた」事例を吟味したい。そして結論では、何故NZは対米紛争に勝利することができたのかを、特殊要因に基づいて考察していきたい。

1）米国についてのデータは、日本外務省ウェブサイト「各国・地域情勢」からとった。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/data.html（2008年４月11日アクセス）また、中国社会科学院は、05年の世界主要国の総合国力を、①技術力、②人的資源、③資金力、④情報力、⑤自然資源、⑥軍事力、⑦GDP（国内総生産）、⑧外交力、⑨政府統制力、の９項目で評価し、総合国力順位を、①米国、②イギリス、③ロシア、④フランス、⑤ドイツ、⑥中国、⑦日本、⑧カナダ、⑨インドとみなした。米国は、ほぼすべての項目で絶対的優位を保っている。http://crds.jst.go.jp/watcher/data/136-012.html（08年２月12日アクセス）若干古いが、アメリカの国際政治学者のクライン（Ray Cline）は、90年代初頭の総合国力を、基本要素（人口と領土）＋経済力＋軍事力の総和で示し、上位10ヵ国を①アメリカ（500）、②ロシア（410）、③日本（310）、④中国（300）、⑤ドイツ（260）、⑥カナダ（250）、⑦ブラジル（240）、⑦英国（240）、⑦フランス（240）、⑩イタリア（220）とした。（　　）内はクライン独自のポイント数を指す。Ray S. Cline, *The Power of Nations in the 1990s*（Lanham: UP of America, 1994）pp.94, Table 10, 107, Table 11.をみよ。

2）９.11事件とその後のブッシュ政権による軍事戦略により、アメリカの帝国化を論じた一般書としては、藤原帰一『デモクラシーの帝国―アメリカ・戦争・現代世界』（岩波書店、2002年）をみよ。より実証的にもアメリカ「帝国」論を繰り広げている秀逸な研究としては、山本吉宣『「帝国」の国際政治学―冷戦後の国際システムとアメリカ』（東信堂、2006年）を、アメリカ覇権に対する日本の選択を考慮した代表作としては、松村昌廣『米国覇権と日本の選択―戦略論に見る米国パワー・エリートの路線対立』（勁草書房、2000年）をみよ。

3）ニュージーランドについてのデータも、日本外務省ウェブサイト「各国・地域情勢」からとった。http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nz/data.html（2008年４月11日アクセス）また、ニュージーランドドルと米ドルのレートだが、2008年４月10日のTTSレートである１米ドル＝102.45円、１ニュージーランドドル＝83.06円から換算し、１ニュージーランドドルは１米ドルの0.81倍として計算してある。

２．新現実主義、小国と国際紛争

軍事力や総合国力面で歴然たる格差がある「非対称的な」国家間関係においては、大国の交渉面での有利さを指摘する国際政治学者が多い。特に、新現実主義と呼ばれる国際政治学理論においては、国際政治システムと国内政治システムを厳格に峻別することで、総合国力に基づいた大国の優勢さを強調する[4)]。「システム」としては同じく「政治」というものを対象とするが、両者の最大の差異は、国内政治システムは統治者と非統治者に別れた統治機構が確立しているのに対して、国際政治システムでは、「超国家権力」が不在である点だ。換言すると、国際政治システムの最大の特色は、「無政府状態（anarchy）」にある。諸国家の上に存在し、全世界（内のアクター）の安全を守ってくれるような中心的権威（国内での政府にあたるもの）が、国際政治システム内では存在していない。

このようなアナーキーな国際政治システムにおいては、主権国家が併存し、国際法上はどのような国家も平等に取り扱われる。国内政治システムが、統治者対非統治者の垂直的権力関係を基盤としているのに対して、国際政治システム内の国家間関係というものは、原則、水平的で平等な権力関係である。国家の機能は、その国力の大小にかかわらず、同一のものとされる。しかし、この国際法上の平等性は、逆説的にも、（総合）国力による不平等性と階層を生み出す。そのために、国力面で弱小国と大国では、おのずと採用する、そして採用できる外交政策が異なってくることになる。

たとえば、強大な軍事力、とりわけ戦力投入（power projection）能力を持つ大国は、相対的軍事小国に対して、戦争をしかけ、勝利し、一定期間その国を直接的、あるいは間接的に統治することができる。しかし、軍事力に欠ける弱小国にとっては、そのような野心的拡張政策を採用することはできない。また外交資源を持たない小国になると、侵略的戦争はおろか、国力が上位の国家にとっては、「常識」であるような外交活動にも従事できなくなる。NZの例をとると、世界にある約200の国家のうち、大使館などのNZ在外公館を置いている国家・地域などは47に留まる[5)]。必然的に、大使館を置いていない国家との関係は弱くなるばかりか、その国に関するインテリジェンス活動なども、二次情報に頼らざるを得ない。日本や米国ができる外交活動が、外交資源が限られると

4）国内政治（システム）と国際政治（システム）の差異については、衛藤瀋吉、他『国際関係論 第二版』（東京大学出版会、1989年）3 ～ 4 頁をみよ。なお、本書では、新現実主義を構造的現実主義と同義語として、外交政策論としては、国際政治システムにおける国家の総合国力の位置や地位が、その国家の外交政策や外交行動を決定する主要因となるとみなす。新現実主義については、特に、Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*（Reading: Addison-Wesley, 1979）が嚆矢となろう。この理論的解説としては、例えば、神谷万丈「ネオ・リアリズム国際政治論―日本の研究者のためのイントロダクション」『防衛大学校紀要』第65輯（1992年 9 月）1～23頁。以下の一般論を含む情報は、John J. Mearshimer, *The Tragedy of Great Power Politics*（New York: W. W. Norton, 2001）esp. chaps. 1，2；ジョン・J・ミアシャイマー（奥山真司訳）『大国政治の悲劇―米中は必ず衝突する』（五月書房、2007年）特に第 1 章と第 2 章、Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation*（Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988）pp.2-4.別の見方については、櫻田大造『カナダ外交政策論の研究―トルドー期を中心に』（彩流社、1999年）特に第 4 章、Maryse Robert, *Negotiating NAFTA: Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*（Toronto: University of Toronto Press, 2000）esp. chap.1.

5）ニュージーランドの在外公館数は、ニュージーランド外務省（New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade）のウェブサイトから検出した。http://www.mfat.govt.nz/Embassies/1-NZ-Embassies/index.php（2008年 4 月11日アクセス）

どうしてもできなくなってしまう。そのために、受動的で従順な外交政策が、NZのようなそれら小国の特色となる代わりに、国際制度や国際秩序形成（維持）活動などにも「ただ乗り」しやすくなるだろう。

小国が特に国際政治システム内では、マイナー・プレイヤーであり、大国並みの活動が難しいことなどは、色々な研究でも既に指摘されている[6)]。その反面、実証的に小国の対外関係や活動を分析した研究によると、小国は小国なりの外交戦略を持ち、多種多様なアイデアやスキルに基づき、大国では得られない色々な利益を得ていることもあるようだ[7)]。

また、実際の米国は、自国の意志を全ての国や全ての分野で押しつけることができるわけでもない。武力行使を伴う紛争でも、米国がその軍事力の強さのみで敵対国を圧倒し、自らが望む目標を手に入れるのが常ではなかった。過去の事例からも、ベトナム戦争での米国の「敗退」が代表的なものであろう。その他の軍事的弱小国と強国を取り扱った国際政治学の研究でも、防衛側（弱小国）が侵略側（強国）の仕掛けた侵略戦争に「負けなかった」要因が指摘されている。

つまり、防衛側は自国防衛という点で、地の利と団結心があるのに対して、侵略側は戦争におけるコストが高まるにつれ、反戦の機運などによる内部分裂が生じ、それが戦争継続を困難にする。非対称的な「限定戦争」においては、侵略側の軍事力が防衛側のそれを凌駕しても、侵略側社会の内部反対や意志の弱さが、「敗北」を誘うこともある[8)]。

軍事的な「勝利・敗北」というのは、短期的なものに限って判断すると、比較的簡単に峻別できる。講和条約などで、戦闘開始前の「国家目標（後述する国益）」がどの程度守られたのかが分かるからだ。たとえば、ベトナム戦争では、北ベトナム等の共産主義勢力によるベトナム統一を阻止できなかったという点で、明らかに米国は「負けた」と評価できよう。ところが、争点が軍事的に敵国の戦闘能力を喪失させ、自国が望む戦後を作り出すことではない政治的テーマになると、「勝ち負け」については的確な判断が難しくなるかもしれない[9)]。どんな与党政治家であろうが、自分の失敗を潔く認めることは殆どないだろうし、受け入れざるを得なかった不利益も見かけの良いものとして、取り繕うかもしれない。野党政治家はそれに対して、いかなる結果も不十分だとみなし、声高に非難したり、支払った代価などを不当に高いと主張しがちだろう。

本稿では、このような曖昧性や主観性をできるだけ排すために、クラズナー（Stephen Krasner）による「国益」の定義を援用した「紛争の勝敗」面を強調する[10)]。クラズナーによる「国益」

6）Jeanne A. K. Hey, “Introducing Small State Foreign Policy,” in Jeanne A. K. Hey, ed., *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*（Boulder: Lynne Rienner, 2003）pp.5-6.をみよ。

7）面白い研究としては、田中義晧『世界の小国―ミニ国家の生き残り戦略』（講談社、2007年）を参照。

8）この点は、Andrew Mack, “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict,” *World Politics* 27（1975）pp.175-200.をみよ。似たような指摘をした邦語文献としては、永井陽之介『現代と戦略』（文藝春秋、1985年）をみよ。

9）以下の点は特に次の研究を参照。櫻田大造、伊藤剛「第１章 序論」櫻田大造、伊藤剛『比較外交政策―イラク戦争への対応外交』（明石書店、2003年）特に20～22頁、黒沢満、ジョン・カートン「第１章 日本およびカナダの米国との特別な関係」「第９章冷戦期および冷戦後における米国との調整」黒沢満、ジョン・カートン編『太平洋国家のトライアングル―現代の日米加関係』（彩流社、1995年）特に13～37，243～271頁をみよ。

10）前注掲載文献の他に、特に、Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy*（Princeton: Princeton University Press, 1978）p.35.も参照せよ。

概念を援用すると、「国益」とは、「政府の政策決定者の政策選好であり、一定の時間継続する一般的な社会目的に関連し、一貫した重要性の順位を持っている政策目的」となる。より簡潔に表現すると、各国の大統領や首相などのトップリーダーの「政策選好に基づく政策目的」が、「国益」であると考えられよう。

このように「国益」を定義すると、外交交渉における「勝敗」もより明白になる。対象政権の政策決定者が、当初打ち出した「国益」をどの程度達成できたのか、によって外交交渉の結果が、「勝った」のか「負けた」のかが判明しよう。すなわち、時の米国政府との間に、何らかの衝突、対立、意見の相違があった事例において、弱小国側が、米国の圧力をはねのけて、自国の最初の「国益」を守った場合、あるいは米国が当初望んでいなかった政策などを米国政府に呑ませた（動かした）場合を、対米「勝利」とみなせる。

３．先行研究が示唆する米国の「敗北」

これまでの文献でも、対「弱小国」との紛争案件において、米国が常に「勝ち」続けているわけでもないことが、しばしば確認されている[11)]。まず、一般論として弱小国の強さを指摘したコヘイン（Robert Keohane）の研究が示唆に富む。冷戦中の60年代までの米国同盟国の外交活動を分析した論文で、かれは「弱小国」の対米影響力を確認した。総合国力の面で、劣る台湾、フィリピン、パキスタン、イスラエルなどの「弱小国」も次の４つの条件を満たした時には、うまく米国の政策に影響力を行使し、場合によっては、自国の国益をまもることができたとする。①自国の内政から派生する制約を受けない「策動の余地」をその国が持ちつつ、米国からは「敵対国」と見なされないこと。②米国の強硬な反共主義や積極外交に依拠すること。③米軍部など重要な政府機関内に相互依存的関係を構築すること。④必要に応じ、米国内の利益集団と親密な同盟関係を樹立すること。

特にここで重要な指摘は、米国政府内部や社会の持つ、開放的で多元化した世論と集団・組織を利用するという③と④の条件である。また、①の条件も、自国は対米交渉で、一丸となって一枚岩的に交渉できるが、米国はそうでない時には大きな力を発揮しよう。関連して、コヘインは、「弱小」同盟国が米国政府から「ちょっと難点はある」と見られるのは、外交交渉上、その国の立場を強化するとみなしているが、完全な「敵国」となる危険性も②により同時に指摘している。

このコヘインはナイ（Joseph Nye）との共同研究で、45年の戦後から68年のトルドー（Pierre Trudeau）政権以前頃までの加米間の主要な外交紛争を分析した。彼らの研究は、米国大統領の関心を引いた重要な外交案件を対象とした。そしてカナダか米国のどちらかの政府が、相手国に対して、問題解決を提起した時点を紛争開始とみなし、紛争が非政治化されたり、それ以上の解決を求

11）以下の情報は、櫻田、『カナダ外交政策論の研究』、第３章、終章、Robert O. Keohane, “The Big Influence of Small Allies,” *Foreign Policy* No. 2（Spring 1971）pp.161-182; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence, 3rd Ed.,*（New York: Longman, 2001）chaps.2,7,8.による。

めるような正式要請が無くなった時点を終結とみなした。その上で、紛争開始時の両政府の立場や目的（「国益」）から判断して、紛争解決時の外交交渉結果が、どちらの当初の「国益」を達成しているかを、最終基準にして、成功、引き分け、失敗のカテゴリーを作った。

このコヘイン＝ナイの先行研究は、カナダの意外な「強さ」を裏付けた。大統領自らの注意を得た重要な29件の案件中、13件（約45％）がカナダ側に有利な結果（「勝利」）となったのに対して、10件（約35％）が米国側の当初の「国益」を反映した結果（「敗北」）に終わった。残りの６件を両政府にとって「引き分け」と彼らは判断した。

さらにこのような結果は、筆者による先行研究によっても補強されている。68年～84年のトルドーカナダ首相時代（９ヶ月間のクラーク（Joe Clark）首相期を含む）においても、コヘイン＝ナイの基準による加米紛争24案件でのカナダの勝利は、７件（約29％）であり、「引き分け」が９件（約38％）となり、「敗北」は８件（約33％）であった。トルドー期以前とくらべて、明確なカナダの対米「勝利」率は、約35％から約29％へと減っている事実が確認できる。しかし、「勝利」と「引き分け」を合算したカナダ側の「不敗率」は45年～68年が、約66％に対して、トルドー時代（68年～84年）は、約67％とほぼ同じである。

以上、これまでの先行研究を俯瞰しただけでも、米国の対「弱小国」脆弱性が理解できよう。本稿では米国という超大国がNZという「弱小国」との外交交渉において、「国益」を守ることができなかった事例を次項で探りたい。新現実主義に基づくと、「弱小国」が対米要求をし、それが「国益」達成を左右する「紛争」となった場合、米国を「動かし」、米国に要求を呑ませることは、「弱小国」であればあるほど、困難になるはずだ。既に見たように、「弱小国」たるNZは超大国米国が持つ「総合国力」がなく、外交的に使用できる資源やスキルに欠ける印象を与えよう。それが必ずしも事実でないことを事例研究により以下に描写する。

４. 二国間紛争の事例研究

① NZキウィフルーツ紛争

90年代には、NZ原産のキウィフルーツの対米市場浸透をめぐり、カリフォルニア州のキウィフルーツ生産者とNZの生産者の間に深刻な紛争が起きた[12)]。58年にNZ産キウィフルーツが対米輸出され、米国人消費者に好まれるようになっていたが、カリフォルニアでは、独自のキウィフルーツ生産者が出現し、77年には国内市場に参入した。その後、NZとカリフォルニアの生産者は、米国内のキウィフルーツ市場をめぐり、首位の座を争ってきた。80年代には、NZのキウィフルーツ生産者が、自国のキウィフルーツを米国で売り込むキャンペーンを実施し、それが効を発したのか、市場占有率の半分以上をNZ産が占めるようになっていた。

12）この事例は、Steve Hoadley, *New Zealand United States Relations: Friends, No Longer Allies*（Wellington: New Zealand Institute of International Affairs, 2000）chap.10. による。なお、主なアクターはNZキウィフルーツ協会ではあるが、NZ政府も実質的にこのアクターの利益を代弁していたので、当該協会の利益をNZ「国益」とみなすことができる。

しかし、NZ産が市場に出回るようになればなるほど、カリフォルニアのキウィフルーツ生産者は、保護主義的政策を望むようになってくる。特に生産者団体であるカリフォルニア・キウィフルーツ委員会（California Kiwifruit Commission）は、NZの生産者を取りまとめていたNZキウィフルーツ協会（New Zealand Kiwifruit Marketing Board）による自国市場席巻を問題視していた。彼らの主張によると、NZキウィフルーツ協会というものは、国家独占体制による巨大産業であり、カリフォルニア州内の小規模生産者の利害に反した行動をとっていることになる。

90年12月にパイオニア・リーファー号事件により、カリフォルニア・キウィフルーツ協会は争点を一気に政治化する。NZキウィフルーツ協会によるキウィフルーツ対日輸出交渉が、予想に反して頓挫した事が事件の発端であった。日本市場に輸出できなくなった、NZ産キウィフルーツは、冷凍され、パイオニア・リーファー号に載せられ、米国ワシントン州に出荷され、米国内で販売されるようになった。ところが、日本向けに摘み取られていたこのキウィフルーツは、完熟しており、品質低下のため、安価で米国人消費者に販売せざるをえなかった。このNZキウィフルーツ協会の政策に、カリフォルニア・キウィフルーツ協会は猛反発した。NZ産キウィフルーツは、90年12月から91年２月にかけて、ダンピング（不当廉売）とみなされうる低価格で、国内に流通したために、本来なら、売れる筈だったカリフォルニア産が割を食ったと報道されてしまった。

NZ側は、次のように主張して、カリフォルニア側の理解を求めた。ワシントン州に入荷したキウィフルーツのかなりの部分がカナダで消費された。NZ産とカリフォルニア産のキウィフルーツはサイズが違い（NZ産の方が大きい）、競合しないはずだ。値下げ後でもカリフォルニア産よりもNZ産の方が高くなっているので、ダンピングの証拠はない。パイオニア・リーファー号事件とカリフォルニア産キウィフルーツ販売低迷は直接的な関係はない。それにこれは対日交渉が行き詰まったことから生じた１回限りの例外的措置だ。

カリフォルニア・キウィフルーツ協会は、以上の主張に全く耳を貸さなかった。91年４月25日には、当該協会は、ワシントン州にて米国商務省と米国国際貿易委員会に対して、NZ産キウィフルーツに関する反ダンピング調査の依頼を申請した。NZキウィフルーツ協会が、米国内のキウィフルーツ市場に「集中豪雨的」輸出攻勢をかけ、国内生産者の市場占有率を下げるよう、意図的にダンピングしているとカリフォルニア側は弾劾した。これらの商慣行を是正することが、カリフォルニア側の「利益」となっていく。

NZキウィフルーツ協会とNZ政府はこの行動に対して反論し、様々な対策を練った。商務省と国際貿易委員会に提出した反論は、首都ワシントンにある法律事務所の援助を得て作成された。その骨子は、以下の内容となっていた。NZとカリフォルニアの生産者は、季節によって相互補完的な生産体制を築き、１年を通じての米国内のキウィフルーツ消費を保証できる。NZ側には米国でのダンピングの意図はないし、日欧市場での需要の強さからもダンピングの必要性もない。カリフォルニア産キウィフルーツの90年での価格は安定していることも、NZによるダンピング非難が的はずれだと証明している。また、80年代にキウィフルーツ価格が低迷したのは、NZのせいでなく、

キウィフルーツが日本、イタリア、フランス、チリなどで生産されるようになったからだ。それに、カリフォルニア側も国内マーケティングなどの努力が足りないのではないか。

ところが、このような言い分もあまり効果がなかったようだ。その後、NZ政府を巻き込む形でのアメリカ側との交渉が始まったが、92年４月17日の米国商務省最終決定は、NZ側にショックを与える内容となった。米国商務省は、NZ側の言い分ほとんど全てを退け、カリフォルニア・キウィフルーツ協会の立場を反映させた決定を下したのみならず、中間報告で出されていた数字よりも、20％も高い、98.6％ものアンチダンピング罰金を科すことを示した。NZ側は政府も含めてこの決定に反発したが、なすすべもなく、その後の米国国際貿易委員会による判断を待った。NZにとって最後のチャンスは、国際貿易委員会がNZによるダンピング行為などを「シロ」と判断し、税賦課取りやめの判断を下すことにあった。

国際貿易委員会もNZに甘くはなかった。NZキウィフルーツ協会は、もしも商務省が主張するアンチダンピング税を払うことになると、特にこのNZ産輸入に経済の一部を頼っていた米国デラウェア州の港湾産業が85万ドル程度の利益損失を被ることになるだろう。デラウェア州選出の上下両院連邦議員は、国際貿易委員会に対して、アンチダンピング課税を取りやめることが米国の消費者や経済にとって利益をもたらすという書簡を送り、圧力をかけた。ところが、５月26日発表の国際貿易委員会最終決定は、NZ側を「クロ」とみなすモノであった。

この最終決定に基づき、米国商務省は６月２日に税関当局に対して、98.6％の関税をNZ産キウィフルーツに課すことを命じた。NZキウィフルーツ協会は、91年11月27日から93年５月31日にかけて輸入されるNZ産キウィフルーツにかけられる98.6％分の資金を米国の国庫に預託する義務が生じた。その結果、協会は92～93年にかけて１億9157万米ドル、93～94年にかけては859万5000米ドル、そして94～95年にかけては291万8000ドルもの預託金を支払うこととなった。預託金の３年にかけての減少は、NZ産キウィフルーツの販売が減っていった事実と、その価格が上がっていったことを示している。

この米国による保護主義的行為への反対論は、NZメディアを中心に吹き荒れた。しかし、キウィフルーツはNZの対米貿易の２％しかなかったことや法的措置に訴えても米国内で勝訴できる見込みが低いことなどから、NZキウィフルーツ協会は、法的手段による闘争を諦めたのである。

残る手段は、米国商務省のルールを活用することだった。NZキウィフルーツ協会は、商務省が持つ1年後の行政的レビュー（administrative review）を要求した。これによって、再度アンチダンピング税の不当さを訴えることにしたのだ。無論、カリフォルニア・キウィフルーツ協会はこのNZ側の行動に反発し、引き続き「高い」アンチダンピング税をかけ続けるよう商務省に陳情した。

94年９月22日に商務省はレビュー結果を発表したが、それはNZを喜ばせることになる。独自調査によると、98.6％の反ダンピング税は不当に高すぎたと商務省は判断し、15.41％まで税を下げる決定を下す。カリフォルニア・キウィフルーツ協会は、コンサルタント料金の高さなどにおそれを成したのか、この決定を受け入れることにした。その結果、NZキウィフルーツ協会は、最初の預

託金から1430万米ドルものお金を回収することができた。これで満足しなかったNZ側は、商務省に、計算方法などの間違いを指摘し、再度訴えた。商務省は、アンチダンピング税を10.18％まで引き下げ、さらに120万米ドルの預託金返還を決めた。

ストーリーはこれで終わらなかった。米国のアンチダンピング法によると、NZ側はさらに継続して商務省側に税の調査と査定を求めることができたからである。最終的には、96年10月４日の決定で、商務省はNZに対する「シロ」のクレームを全面的に認め、93～94会計年度のアンチダンピング税をゼロにした。カリフォルニア・キウィフルーツ協会はこの措置に反対し、アンチダンピング税増額を訴えた。しかし、続く、94～95会計年度では、商務省は、レビューの結果、アンチダンピング税を2.81％に設定したが、これはサンプリングの間違いにより発生する税率よりも低いものであった。95～96会計年度では、商務省のレビューを求めるアクターは、NZ側からもカリフォルニア側からも現れることなく、その状態がしばらく続き、とうとう99年には、商務省は公式にNZ産キウィフルーツに対するアンチダンピング税課税を撤廃することにしたのである。

このようにして、どうにかNZ側は米国（カリフォルニア側）に対して、「勝利」することが最終的にはできたのである。しかし実は、その代償も小さくは無かった。まず、「漁夫の利」を得たのはチリだったということを指摘しなくてはならない。

初期の米国商務省による「クロ」査定結果を受けて、NZキウィフルーツ協会は、必然的にキウィフルーツの値上げに踏み切った。例えば、94年では、NZ産プレミアム・キウィフルーツの値段は、20米ドルもしたのに対して、同量の安いチリ産キウィフルーツは僅か10米ドル。価格の高騰は、NZ産品の売り上げ低迷をもたらすことになる。

その結果、90年には大体50％を超えていたNZ産キウィフルーツの米国内市場占有率が、94年にはたったの５％へと10分の１まで減っていった。90～91年度には、7640万NZドルの売り上げがあったキウィフルーツは、94年には240万NZドルまで落ち込んでしまった。NZ産キウィフルーツというものは、米国市場では、高価な有機栽培品部門やその他のニッチ部門でしか価格競争できないようになったのである。この間隙をぬうように、棚ぼた式に利益をあがたのが、チリ産キウィフルーツだった。88年には殆ど米国内での売り上げがゼロだったチリ産商品は、95年までには、米国市場の50％近くを占めるまでに成長した。

このように、NZキウィフルーツ協会にとって、紛争勝利はほろ苦かったに違いない。その反面、99年頃までには、NZ産キウィフルーツの国内シェアが19％まで回復し、3000万米ドルの売上高を記録したこと、当時、1400万米ドルものキウィフルーツをカナダとメキシコに販売できたこと、当該争点が他のNZ-米国間の貿易紛争再燃に飛び火しなかったことなどを考慮すると、NZの「国益」擁護面でのこの「勝利」は、労力に値するものともなったであろう。

② 69年の第一次NZ羊肉紛争

NZは世界有数の羊肉生産国である[13)]。82年のピーク時には、国内に7000万頭以上もの羊を飼っていたために、対米市場への羊肉製品の輸出も重要な課題であった。ところが、NZ産羊肉がロッキー山脈地方の州で生産されている米国産羊肉と競合したために、経済摩擦が3回も起こってしまう。紛争は、回を重ねるごとに深刻なものに発展していき、最終的には国際法による解決を目指すことになった。

最初の紛争は、69年に勃発した。ユタ州選出のベネット（Wallace F. Bennett）上院議員とフルスカ（Roman L. Hruska）上院議員による保護主義的提案が、NZにトラブルをもたらした。両議員とも特にNZから入ってくる羊肉を輸入制限しようとする。ベネット議員は米国への羊肉輸入に割当を課する法案を提案し、上院財政委員会で承認され、上院での討議するところまで持って行った。フルスカ議員は米国内法の枠内に輸入されるNZ産羊肉を入れ、自主規制させることで、国内羊肉市場を守ろうとしていた。

駐米NZ大使館から、これらの動きを知ったNZ政府の反応は早かった。閣議での承認を持ち、ホリヨーク（Keith Holyoake）NZ首相は、69年6月にニクソン（Richard Nixon）大統領に書簡を送って陳情活動を行う。もしもベネット案であろうがフルスカ案であろうが、どちらかが立法化されるようなことがあったら、大統領の拒否権を使用して、NZ産羊肉制限策を葬りさって欲しいと書簡は訴えていた。輸入制限策はニクソン政権が掲げている自由貿易体制へのコミットメントと矛盾するシンボルとなる。さらに、NZと米国の二国間関係を悪化させるのみならず、NZ経済を弱体化させるために、アンザス（ANZUS）やベトナム等の地域紛争対策におけるNZの貢献も少なくしてしまう懸念も、理由としてあげられていた。

NZ政府による対米ロビー活動は続いた。このニクソン大統領への書簡を今度は、米国上院議員全員の100名宛てに送り、自由貿易支持派の上院議員達には、より詳細な説明を行い、ベネット法案やフルスカ法案に反対するよう請願した。次に、駐米NZ大使は直接ハーディン（Clifford Hardin）農務長官と会談し、当該法案への反対を説明。その結果、農務省官僚やハーディン農務長官自身も、当該法案の問題点を公的場で言明するようになった。この問題を名指して非難することはしなかったものの、ニクソン大統領も、自由貿易推進と新たな輸入制限反対を述べるようになった。ホリヨーク首相とマルドゥーン（Robert Muldoon）財相のワシントン訪問そしてロジャーズ（William Rogers）米国国務長官によるNZ訪問が、NZ側による自国の立場陳情と再確認の機会を与えたようだ。

NZによる米国行政府を対象としたロビー活動は、結果的には実った。ニクソン政権による反対が効いたのか、ベネット法案もフルスカ法案も立法化されることなく、廃案となった。これを機会

13）以下の羊肉紛争の様子や結果は、全て、Hoadley, *New Zealand United States Relations,* chap9.とWTO紛争処理機関のウェブサイトにあたるDS177であるhttp://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds177_e.htm（08年3月10日アクセス）と、早稲田大学の福永有夏主催の国際経済法研究所のウェブサイトであるhttp://209.85.175.104/search?q=cache:FjJbefpfsI4J:www.yukafukunaga.com/wtods/177,178AB.htm+chilled+lamb&hl=ja&ct=clnk&cd=40&gl=jp&lr=lang_ja（08年3月10日アクセス）による。

に、NZの利益に対して米国行政府がより関心を示さねばならない機運も高まり、二国間による定期的な協議も開始されたのである。

③　80年代の第二次NZ羊肉紛争

NZ産羊肉の対米輸出摩擦は、これで終わった訳ではなかった。米国内の業者団体は、80年代に入って、NZ産ラム肉生産にNZ政府が補助金を支払っていると非難し、それを受けた米国商務省は、35％の相殺関税を賦課した。以上の措置にもかかわらず、NZ産ラム肉の米国内販売は好調だった。米国が輸入しているラム肉の85％はNZ産であり、年間１億NZドル規模の販売額につながり、それは、米国のラム肉市場全体の10％を占めるに至ったと国内のラム肉生産者は推測していた。徐々にNZ産ラム肉の消費が急激に増えていく恐れを、米国生産者団体は抱くようになった。これが保護主義的法案を復活させることになる。

87年には、ボーカス（Max Baucus）上院議員がラム肉輸入を25％削減することを可能にするオムニバス貿易法案への修正条項を提案した。下院でも同種の法案が上程され、可決されていた。これら上下両院の法案は、豪州産ラム肉の対米輸入にも当てはまるものであったために、その頃論議を呼んでいたNZの「非核」政策とは直接的に関係していなかったようだ。（豪州はNZのような「非核」政策を採用しようとしていなかったからである。）しかし、NZにとっては、手痛い保護主義だったことには変わりはなかった。

ムーア（Mike Moore）国際貿易相は、急遽ワシントンに飛び、リング（Richard E.Lyng）農務長官およびヤイター（Clayton K. Yeutter）米国通商代表部代表と、問題打開を目指して会談した。両者ともこのボーカス法案（と同種の下院法案）には反対の立場だったことが、この会談からは判明した。国内ラム肉生産者の苦境は、市場の10％を占めるとされていた（事実は異なっていたが）、NZ産ラム肉によりもたらされているのではない。アメリカ人消費者が豊かになるにつれ、安価だったラム肉の消費量が減ってきているのが一番の問題であった。このような認識を米国行政府にも理解させたNZ側は、NZ側の立場を上下両議員や米国内消費団体にも、分かるよう伝達することにつとめた。88年初期には、NZの立場に立つ米国行政府と保護主義的要素もあった上下両院間に妥協が成立し、ラム肉輸入割当を目指す法案は成立することもなかった。

その後、米国農務省が、対米輸入されるNZ産生のラム肉に厳格な検疫基準を課すなど、国内業者からの圧力を反映した政策を取ることもあった。ただし、NZ側は科学的および経済的理由から、この検疫基準が望ましくないことを示すことに成功し、基準緩和を得たのであった。直後には、NZによる羊肉輸出用肥料補助金の供給が停止することになり、それを受けて、米国商務省は相殺関税を撤廃した。90年までには、NZ産羊肉の対米輸入が不公正貿易慣行に基づいているとの非難も影を潜めた。そして、政治的問題がなかった90年代には、NZから対米羊肉関連産品の輸出は順調に伸びていった。

④ 98年～01年までの第三次NZ羊肉紛争

これまでの紛争では、理不尽な国内圧力を代弁した立法府の保護主義に対して、どちらかというと、米国行政府は、NZの国益を代弁したり、守ったりする立場をとっていた。それが第三次羊肉紛争では、むしろ行政府が国内圧力に屈して、NZ（と豪州）産羊肉（ラム肉）に制限を加えるようになる。まずその背景からみていこう。92年には、NZによる対米ラム肉輸出量は663万3000kgだったのが、98年には1812万9000kgと、３倍近くに伸びていった。

換言すると、米国内ラム肉市場の３分の１は、NZ産と豪州産のラム肉によって占められるようになっていた。市場占有率の増加は、米国のラム肉生産者の不満を引き起こした。その１つが、７万5000人の会員を誇る全米緬羊協会（American Sheep Industry Association）であった。NZと豪州産ラム肉との国内市場における競合に恐れをなした同協会は、ラム肉輸入の急増から自分たちが被害を受けていると主張し、米国国際貿易委員会に４年間の時限付きエスケープ・クローズ方式での保護措置を求めた。このエスケープ・クローズ方式とは、ガットや世界貿易機関（WTO）の枠内で認められている緊急避難的措置であり、ある品目の特恵関税を適用した輸入急増による緊急事態から国内産業を保護するために、特恵関税の適用を一時的に停止する策であった。

NZ側は次のような反論を試みた。NZのラム肉産業は一切政府からの補助金を得ていない。羊の飼育数も4400万頭まで減っており、対米輸出量も世界全体の輸出量の僅か５％にしか過ぎない。よって、NZは公正な貿易国であり、余剰ラム肉を米国市場でダンピングしておらず、ただ単に米国の消費者の要求に応えて、販売しているだけだ。

NZは利益を共にする豪州と一緒に、対ワシントンロビー活動を展開した。ウェリントン訪問中の米国通商代表部の高官に立場を訴えたり、駐米NZ大使による国際貿易委員会公聴会での説明など色々な形で説得にあたったのである。ところが、国際貿易委員会はそれらの説得に応じず、クリントン（Bill Clinton）大統領に対して、緊急避難措置の採用を求めた。米国産ラム肉産業を、関税、輸入割当、或いはその両方によって保護するよう推奨したのである。

NZの貿易担当大臣がワシントンで、行政府に対してのロビー活動を行ったり、シプリー（Jenny Shipley）首相がクリントン大統領に書簡を送り、その後、直接電話会談して、国際貿易委員会案の拒否を訴えた。NZ国内のメディアも、エスケープ・クローズ採用による一時的保護主義採用にはこぞって反対を表明し、また今度は米国の立法府にNZや豪州ラム肉輸入賛成派が訴えることで、形勢逆転をはかるよう努力した。さらに、NZと豪州の業界団体は、ユニークな提案まで行った。それは、自らが500万米ドルずつの「ラム肉促進」基金を米国内に設置して、アメリカ人やその他の国々のラム肉消費増加を色々な場面で訴え、その代わりに、米国緬羊協会も500万米ドルをこの基金に寄付して、活動に参加しつつ、国際貿易委員会に提出していた訴えを取り下げるという案であった。

米国緬羊協会はこの案にのらず、またクリントン大統領自身も保護主義的誘惑に駆られた。99年７月８日、大統領は、NZ産および豪州産ラム肉（生肉、冷蔵肉、冷凍肉）に対して、WTOエスケー

プ・クローズ方式に基づく「関税割当」制度導入を発表した。これは、前年の輸入実績から計算して、特定の輸入品目について一定の輸入数量（割当数量）までは一般関税率より低い関税率を適用し、これを超える輸入数量については、より高い一般関税率を適用する特殊関税制度である。具体的には、最初の年は、割当数量までは、９％の関税率を適用し、それ以上は40％、それが２年目になると各々６％と32％の関税率、そして３年目には各々３％と24％の関税率をNZ産ラム肉製品に対して、７月22日からかけることになった。

NZ側は、国際貿易委員会が推奨した案よりも厳しい関税率適用に怒りをぶつけた。米国が主張する自由貿易の精神に反するものだけでなく、自由化を推進しつつある国々にとっても「悪しき例」となる。NZのラム肉生産者は、「成功」することで、罰則を受けることになった。これは、「成功」を尊ぶ米国的生活様式からは、おかしいのではないか。

NZに残された手段は、WTOへの提訴だった。そしてそれが最終的にNZへの「勝利」をもたらすことになる。99年７月16日にNZは自国の対米羊肉輸出に対して米国が実行したセーフガード措置について、対米協議を要請した。（豪州も同様の措置を米国に対して、７月23日に要請する。）10月14日、協議の物別れを受けて、NZ、豪州両国は、WTOに対して、紛争処理パネルの設置を要請した。2000年３月21日には、当該紛争を取り扱うWTOパネルが設置され、同年12月21日は米国側の主な主張を退けるパネル報告が提出された。米国はこれを不服として、上級委員会の報告を求めた。しかし、上級委員会も、01年５月１日発表の報告で、米国の行動は、ガット19条１（a）（特定の産品の輸入に対する緊急措置）で保障されている行為には該当しないとの判断を示し、米国側を「クロ」と断定。これを受けて、５月16日には、パネル報告・上級委員会報告採択が行われた。「クロ」の決定を受けた米国側は、続く６月20日の紛争解決機関（DSB）での会議において、紛争解決機関が提示した勧告に従う問題解決を約した。その後のNZ、豪州、米国３ヵ国協議の結果、米国は、DSB決定に従い、両国からのラム肉に対するセーフガード措置の11月15日撤廃を発表したのである。本来なら02年まで７月まで継続する予定だった米国主導の保護主義政策は、このようにWTOの紛争解決機関での不利な判定を受けて、２年４ヶ月程度で終わってしまった。当該問題においては、明らかに米国はNZ（と豪州に）「負けた」といえよう。

５．結論

新現実主義理論によると、総合国力面では、弱小国のNZは超大国米国に「勝つ」ことが極めて難しくなる。しかし、実際の対米紛争では、小国NZですら「勝利」できた事実を本稿では事例研究によって実証した。キウィフルーツ紛争においては、NZ側は米国商務省ルールを徹底的に活用することにより、アンチダンピング税の不当性を引き出すことができた。第一次羊肉紛争では、NZ政府が直接ニクソン政権に働きかけ、また立法府にもロビー活動をすることで、保護主義的法案を廃棄するのに成功した。似たように、80年代の第二次羊肉紛争でも、NZ政府は直接レーガン

（Ronald Reagan）政権の閣僚に自国の状況を説明することで、立法府の保護主義を押さえることができたのであった。

ところが、98年に勃発した第三次羊肉紛争では、これまで味方だった米国行政府が敵に回った。全米緬羊協会等の国内圧力に抗しきれないクリントン政権は、99年にとうとうWTOエスケープ・クローズ方式に基づく「関税割当」制度のNZ産ラム肉への導入を発表し、国内羊肉業者の保護に転じた。このような経済摩擦ではパワーベースの交渉からルールベースのWTOによる紛争解決機関利用が、「弱小国」の国益を守ることになる。同じく保護主義の犠牲となった豪州とともに、NZは紛争処理パネルによる解決を望み、WTOに当該争点を提訴した。その結果、WTOは米国によるセーフガード措置を撤廃するよう求め、米国もそれに従わざるを得なかったのであった。

アナーキーの持つ究極的な各主権国家による自助努力を強調し、軍事力の役割を重視する点で、新現実主義理論は、とりわけ対立する諸国家間の関係を説明するには有効であろう。しかし、軍事力による脅しがきかず、単純な総合国力のみによるパワーベースの交渉だけでは解決できない非対称的な二国間関係での紛争結果を説明するには、新現実主義理論だけでは、問題があるようだ。NZと米国間の紛争においても、本稿が実証したように、色々な駆け引きや米国社会の内部分裂を利用したNZ側の策動により、NZの「国益」を守るような交渉結果を生み出すことができた。