



ブレトン・ウッズから ブレグジット

第二次世界大戦後に主流となったグローバルな経済協力が
今、新たな政治的勢力の挑戦を受けている

ハロルド・ジェームズ

1 ギリスが欧州連合からの離脱を国民投票にかけ、ドナルド・トランプ氏が米国大統領に選出されたことで、両国だけでなく世界全体を巻き込んで、新しいスタイルの政治が始まった。リベラルな国際秩序は1945年のナチズム終焉後に構築され、1989年から1991年のソ連体制崩壊後に強化・刷新されたが、2016年に起こった一連の出来事は、こうした国際秩序に大きな挑戦を突きつけている。

アメリカとイギリスは、国連システムを創設するなど、1945年以降の戦後体制の立役者だったが、今は率先して逆方向に舵をきっているようだ。両国ともに多国間主義に背を向け、一貫性と調和に欠け、国内的にも論争を巻き起こす方向に進んでいる。その一方で、他の国々は、様々な理由から世界的な指導力を發揮できないでいる。しかし、いずれにせよ、新たな覇権国家の登場を歓迎する国は世界のどこにも存在しないだろう。

1944年にニューハンプシャー州ブレトン・ウッズで開かれた会議によって設立された戦後体制は、経済成長や貧困削減に貢献し、破壊的な貿易戦争の回避に寄与してきたと認められるべきだ。同体制が築いた国家間の規範の下で、今日に至るまで、税制、金融規制、気候変動対策、テロ資金対策など多種多様な問題に関する協力が推進されてきた。

戦後の主要課題は、国際金融の安定化であった。国際金融の安定維持を目的とした制度の中核的存在になったのがアメリカと、新しく創設された国際通貨基金(IMF)であった。この制度では、ドルを通貨通貨として固定相場制が採用され、IMFは二国間の固定為替レートが変更されるたびに調停役を果たした。しかし、今日の為替レートは概ね市場原理に委ねられているため、IMFは危機管理者、世界経済の監視者、そして政策コンサルタントの役割を兼ねる存在に生まれ変わった。また、これまで支配的立場にあったアメリカも、まさに国内の政治勢力が国際社会に対する関与から自国を後退させようとしているように見え、その地位を中国やEUといった新たな大国・地域に譲ることになるかもしれない。

世界における経済発展の地理的構図の変化、様変わりしつつある地政学的環境、そして大規模かつ不安定さもはらむ資金の流れに対して、今日の世界を適合させていくには、どういった変革が必要なのか。

1944年から1945年に構築された多国間のリベラルな世界秩序は、主としてひとつの大国の主導の下に、その大国の利害に適うと想定された条件に基づいて、構築された。その大国とはアメリカである。ブレトン・ウッズ会議には44か国が正式に参加していたが、アメリカとイギリスの政策当局者が交渉の舵取り役を

担った。そこでは、すべての人々に恩恵をもたらす多国間主義が構想の重要な一部として展望されていた。ソビエト連邦はブレトン・ウッズ会議に参加したものの、アメリカの動機に疑念を抱いたこととIMF加盟条件だった自国のデータ提供は避けたいとの思いもあって、協定を批准しなかった。

終わりなき不均衡

対外的な支払が獲得した外貨を超過する場合に行う国家間の調整が、とりわけ熱い議論の的となつた。そして、世界秩序をめぐる議論を方向づけたのが、第一次大戦後に安定した秩序を生み出そうと試みたが叶わなかつたという教訓だ。第一次大戦後、赤字国に調整を行うよう圧力がかかった結果、世界的に危険なデフレが起り、その後の不況につながつた。1930年代に、通貨戦争と通貨の競争的な切り下げがデフレ対策として行われたが、IMFの創設はその再発の回避が目的であった。

1944年から1945年の当時であれば、大半の国々は長期にわたり輸入額が輸出額を上回り、アメリカが半永久的に貿易黒字国であり続けるだろうと考えられたかもしれない。というのは、アメリカが、戦争で荒廃した世界に食料を供給する主要生産国であつただけでなく、ドイツと日本の生産能力が破壊された後、広範に渡る工学・工作機械製品を大量に生産できる実質的に唯一の国だったからだ。つまり、大半の国々は先を争つて必要な輸入品を購入するに足るドルを工面せざるをえなくなつた。

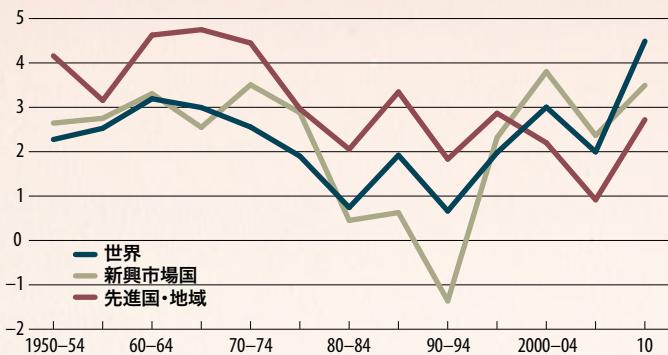
ブレトン・ウッズ会議では、出席した各代表が大きな歩み寄りを見せた。そして、彼らの妥協案は一看すると公平なものだった。ある国で外貨が不十分となつたときには、その外貨が「不足通貨」化していると見なせ、もし国際収支に「基礎的不均衡」が存在する場合には、アメリカがその一切の責任を引き受けるという譲歩がなされたのだ。当時、外貨が不足するとすれば、それは米ドルだろうと想定されていた。そして、こうした事態が発生した場合、他の国々は貿易や為替に制限を課して、不均衡が生じた通貨の国からの輸入を減らすことができるという形で折り合いが付けられた。

しかし、実際には、新設されたIMFの議決投票制度では、アメリカ以外の国々が十分なドルを得られていない場合でも、アメリカは自国に対して敵対的な決定が下されることを阻止できる権限を得ることになった。ドルの基礎的不均衡があるという判断、ドルが「不足」しているという判断をアメリカは拒絶することができたのだ。さらに、恐れられていた米国の貿易黒字は1960年代までに消滅した。しかも、それ以前に、世界的に危険で恒常的なデフレが新たに生じるという懸念も姿を

図1

急速な経済成長

第二次世界大戦後の四半世紀は、一人当たりの実質(インフレ調整後)GDPが、先進国・地域と新興市場国とともに大幅な伸びを見せている。1990年代後半には、新興市場国の劇的な追い上げがあった。
(5年毎の実質成長率、G-Kドル、単位はパーセント)



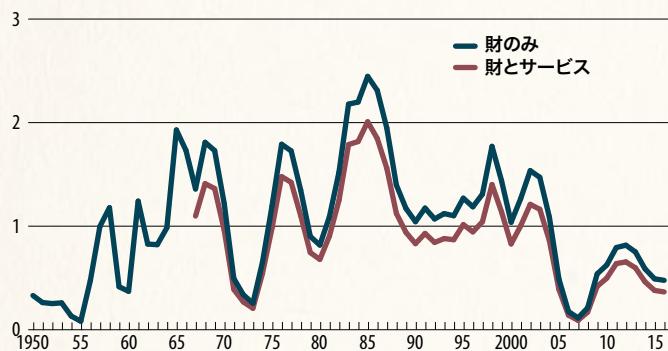
出所: The Maddison Project

注: G-Kドルとは、ある時点での米ドルと同等の購買力を有する仮想通貨。

図2

IMFの「軍資金」は先細り傾向

世界の所得、貿易量、資金の流れと比較した割合で見ると、IMFの財源はどんどん手薄になってきた。
(財とサービスの貿易額に対して、IMFの信用貸と貸付を比較させた。単位はパーセント)



出所: 2017年4月IMF世界経済見通しデータベース、国際金融統計、IMFスタッフ算出

注: 世界の財とサービスの総貿易額に関するデータの開始時点は1967年。

消していた。それは、アメリカが自国の黒字を軍事支出や海外直接投資によって還流させたためで、その結果、世界の他の国々は巻き返すことができた。

結局のところ、ブレトン・ウッズ会議後の四半世紀は概して順調で、アメリカ主導の多国間主義はすべての人々に利益をもたらした。経済が成長し、世界は安定し、遅れを取り戻すことができた。ブレトン・ウッズ体制の期間は、すべての国々で経済が発展した。1990年代後半はグローバリゼーションの新時代だったが、この時期には新興市場国が劇的な追い上げを果たした(図1を参照)。

フランスでは、戦後数十年を一般的に栄光の30年と呼んでいる。しかし、30年というのは誇張で、1960年代後半までに、世界の金融システムの状況は不安定な様相を呈していた。1971年から73年には、概ね固定されつつも調整可能だった為替レートの仕組みが崩壊した。世界では不安定な資本の流れと共にインフレ圧力が高まり、民主主義と政治的安定が脅かされた。

多国間主義にとっての新たな問題

とはいっても、多国間主義は創意工夫をこらして新たな問題に対処した。1975年に、先進工業国(フランス、ドイツ、イタリア、日本、イギリス、アメリカ)は、フランスのランブエで会合を開いた。これが、現在の先進7か国(G7)サミットの始まりである。1976年にはカナダが加わり、間接的ではあるが、後に新興市場国を含むG20へつながった。第四次中東戦争に続いて、1973年に石油輸出国機構(OPEC)が減産を行ったことから原油価格が高騰したが、その際に発生したインフレ圧力や政治的課題に、ランブエ・サミットはうまく対処した。当初OPECが突きつけた課題に対して、アメリカ国内で影響力を持つ発言者たちは軍事的解決策を強く主張した。しかし、先進諸国は最終的に別の将来像を描くことを選んだ。ヘンリー・キッシンジャー米国務長官が主唱者だったこのビジョンは、民間の資金の流れを利用して石油産出国を国際システムに参画させるというものだった。この手法によって政治的安定が実現したが、非常に大規模な資本フローによって金融市场が不安定になるという犠牲を払うことになった。産油国が多額の利益を大手多国籍銀行に預け、こうした銀行は各国に対して値上がりした原油の支払いが行えるように貸付けたため、巨大な資本フローが生じたのである。

原油価格高騰とそれによる景気後退に見舞われた途上国のために、IMFは新たな融資制度を創設した。しかし、銀行による資本フローが、まず特定の国々に対して、その後は1982年のラテンアメリカ全体に及ぶ債務危機で全面的にストップした時に、IMFは新たな役割を担い始めた。IMFはもはや固定為替レートの監視者ではなく、経済危機時の国際支援を調整する危機管理者へと姿を変え、同基金からの融資や国別改革プログラム、さらには民間貸出銀行からの新たな資金を基にした支援活動の調整役を担うようになった。

1990年代に入り、かつての計画経済(ソ連型経済体制)に根本的な変革が進行した際にも、多国間主義は、慎重かつルールに則り、また混乱を引き起こすことなく調整・管理にあたる上で中核的役割を果たした。1990年代は、中央司令型経済の破綻が明らかとなつた10年間であり、この時期は多国間制度内での

認識が変わったという点でもひとつの転換点であった。この期間に、複雑な政治的・社会的混乱が起こっている場合には、野党や労働組合、市民社会団体など様々な利害関係者と広くコミュニケーションをとることが重要だと多国間制度に携わる人々が気づいたのである。行政の質や効果性、汚職や透明性など純粋に経済的な内容以外の問題も、多国間協力の中核を成すようになった。

こういった変化がもたらした結果は、玉虫色である。民間の資金フローが急激に増大した結果、経済が大幅に成長し、一定地域に集中していた経済活動が他の地域にも拡大した上、何十億もの数の人々が極度の貧困から抜け出した。しかし同時に、資本主導型のグローバル化は変動が激しく不安定だった。また、世界の所得や貿易量、資金の流れと比較して見たときに、多国間機関の財源がこれまでの時代よりも少ないとと思われた(図2を参照)。

アジア危機

多国間主義のあり方は変わり、権力の分散化が起ってきたが、そうした中、世界は新たに重大な課題に直面し、英知の結集を求められることになった。1997年から98年にかけて発生したアジア通貨危機への対処と、アジア通貨危機とは別の形で2008年に始まった世界金融危機への対応である。世界金融危機では、旧来の豊かな先進工業国が打撃を被ったが、とりわけ被害が大きかったのはヨーロッパであった。アジア通貨危機については、危機を経てアメリカの意向や利害が押し付けられたという見解が当事国の間で浸透している。この点では、危機を経験したアジア諸国だけではなく、アメリカの有力なエコノミストや理論家の中にも、同調する者がいる。ひとつの意見では、資本市場での資金の流れが突然停止したことが原因で発生した危機が非常に深刻であったことに加えて、調整プログラムがアジア諸国が課された結果、成長力のあるダイナミックなアジア地域で欧米の機関投資家たちが相当額の資産を底値のバーゲン価格で手にすることができると解釈されている。危機が起こった当初、日本は「アジア通貨基金」構想を打ち出したが、アメリカの反対に合い、その構想は頓挫した。

アジア主要諸国の一員は、二度とIMFには頼るまいとの決意を固め、「自己保険」として外貨準備高の増強を始めたが、これには巨額の経常収支黒字が必要だった。この主張のロジックは、自國通貨を一般にドルに固定または連動させることで、自國通貨の価値を抑制する重商主義的な輸出促進策を正当化する上で、表向き都合の良い議論となつた。経常収支の不均衡が拡大するにつれ、ブレトン・ウッズ会議において交渉の争点となった構造的欠陥が再び現れた。巨額の経常

収支黒字だ。だが今回は、主として石油産出国と中国が黒字国となり、反対に大幅な赤字国となったのはアメリカとその他一部の先進工業国だった。

中国も地域金融協力機構の創設を打ち出し、国際収支などの問題を抱える国々を支援しようとした。これは、1990年代から提唱されていたアジア通貨基金構想の亜種であったと同時に、グローバルな国際金融機関の代替機関というものだった。2000年にチェンマイ・イニシアティブが発足した。日中韓とASEAN10か国との間で二国間通貨スワップ取極が多数締結され、外貨不足に陥った国が他のイニシアティブ参加国から外貨資金を借り入れることが可能となった。ただし、

大きな課題に直面するたびに、 金融・経済のガバナンスを目的とした 地域金融協力構想が生まれた

これまでのところ実際のスワップはまだ発動されていない。2008年の世界金融危機によって地域金融協力構想がさらに促進され、2010年にはチェンマイ・イニシアティブが強化された。特に2013年には広く「BRICS銀行」と呼ばれる新開発銀行、2016年にはアジアインフラ投資銀行など新たな融資機関も発足した。

国際システムの分散型ガバナンスが加速するにつれ、そこからの教訓もいくつか見えてきた。1970年代のインフレとオイルショック、そして最近の世界金融危機など重大な課題に直面するたびに、多国間協力・協調への新たなアプローチがいくつか生まれた。1975年のG5、2008年の主要先進国及び新興市場国からなるG20などがその例である。しかし、いずれの場合も、初期に生産的な会合が持たれた後はマンネリ化してしまい、危機感が薄まり、問題を大きく前進させたり、政策を改善させたりする能力を徐々に失ってしまった。

また、大きな課題に直面するたびに、金融と経済のガバナンスを目的とした地域構想が生まれた。欧洲通貨制度は、1970年代に経験した通貨の混乱を受けて、ブレトン・ウッズ体制の欧洲地域版の創設を図ったものだ。アジア危機は、アジアの統合を深化させる動きへと繋がった。欧洲においては、危機に陥った加盟国への欧洲連合による金融支援を可能にすることを目的として、2012年に欧洲安定メカニズムが創設されたが、これも欧洲通貨基金へと発展する可能性がある。

課題解決策として地域構想が急増する中、地域金融協力機構とグローバルな国際金融機関の効果的な協働が課題として浮上した。地域取極を土台にした世



1944年

ブレトン・ウッズ会議によりIMFと世界銀行が創設される。金と兌換性があるドルに連動するかたちで、安定した為替レートの体制を構築した。



1971～73年

1971年8月15日にアメリカがドルと金との兌換停止を決定し、その後、比較的安定した為替レートを可能にしていたブレトン・ウッズ協定が崩壊した。



1973年

原油価格が急騰し、先進諸国及び途上国に混乱を招いた。

1975年

フランスのランブイエにてG5会議が開催された。石油産出国の巨額の利益を民間部門が再利用することを承認した。

界に関して長らく出されてきた反論は、ある地域から別の地域へと広がる影響や波及効果に地域取極が無力だというものだ。例えば、アジア危機はロシアやブラジルにまで広がった。また、地域経済圏の周辺に位置し、より一層脆弱性を感じている諸国に関する問題もある。それでは、地域ごとに設けられた財源が益々重要な中、融資提供と政策設計の間の相互作用を各国はどのように調整すればよいのだろうか。これは世界的に影響を及ぼす。

設計の問題

戦後の安定期には、多国間統治機関が3種類の全く異なる形で機能した。一つめは、国家間の紛争調停に司法もしくは準司法的役割を担うというものだった。調停が必要と思われるケースは多々ある。例えば貿易紛争のケースや、輸出業者に対する補助金効果が生じるように通貨の対外価値を不公平なものにしているかといったケースで、これは概ね貿易紛争に結びつく。

イギリスや他のヨーロッパ諸国では「主権主義者」と「世界主義者」の対立が起こっているが、主権を改めて強調することは、このような国際調停に反対するものだ。これまでアメリカは、世界貿易機関の紛争解決メカニズムを利用して、開かれた貿易の維持を正当化してきた。

通貨のミスマッチメント(均衡為替レートからの中期的な乖離)は、国際的な解決がさらに困難な問題だった。1980年代の日本や2000年代の中国の事例が最も重要なものだったが、IMFは、それぞれ問題となった通貨が故意に過小評価されているとの公式表明は控えた。

多国間主義の二つめの様式は、各政府の政策に関して、また、各国の政策と他の国々の政策との間の相互作用に関して、各政府に非公開で助言するアド

バイザーとして機能するというものだった。役割としては、フィードバックやスピルオーバーの説明や分析、また代替政策の提示などがあげられる。公式な調停手続きとは異なるこの種の協議が、2000年代の通貨の過小評価問題を議論する際の主要手段となった。この種の助言の最も重要な点は、非公開ということだ。助言の結果として、行動や政策に違いが出るかもしれないが、当事者以外が行動改善の理由や背景を知ることはないだろう。

三つめは、公の使命を伴った公の説得というスタイルである。ゴードン・ブラウン前英国首相は、IMFや世界銀行など多国間機関の助言に関して、「権力に対して事実を述べる」という表現を好んで使った。秘密外交や内密の助言には限界があるとの認識が広がりつつある。正しい方向に進んでいると意見が完全に一致していなければ、社会は動かない。専門家やエコノミスト、国際機関は信用できないという疑惑が広がることによって、グローバル化に対する反感が強まった。2000年代には、G20とIMFは、世界に与える政策の波及的影響の評価を公にする方向へと転換した。そして、とりわけ貿易不均衡を多国的にとらえ、その様々な原因を調査・分析した。その中には金融政策の方向性や構造的、人口動態的な変化も含まれる。

行動を公にするというこのスタイルは、透明性の時代にはよりふさわしいように見える。情報技術の安全性が低く、秘密が漏洩し、ウィキリークスが栄えるといった今日では、何事にせよ秘密にできると考えるのは賢明ではない。

情報を利用しやすくするということは、根本的なジレンマを生じさせる。政策助言は常に非常に複雑である。スピルオーバーやフィードバックは、大量の分析と説明を必要とし、シンプルな方式へと単純化することはできない。



1982年

メキシコを一番手にラテンアメリカ諸国の大半が債務返済が困難な状態に陥り、深刻な危機に直面した。債務のほとんどは価格が高騰した原油を支払うためだった。債務問題を契機にIMFは危機管理者としての新たな役割を担い始めた。

1997年

アジア通貨危機がタイから始まり、多くのアジア諸国に拡大した。ここでもIMFは危機管理の中心的役割を果たした。

2008年

世界金融危機が始まった。2008年11月に、主要先進国と新興市場国で構成されたG20の初会合がワシントンにて開催された。

情報へのアクセスが簡単に

国際機関は調停を行う判事の役割、政府の助言者としての神父や精神分析医の役割、さらには、説得のプロとしての役割をさらに追求すべきか。従来の役割をこなすだけでは、もはや信頼を勝ち得ない。だが、多国間機関は、この3種類の役割をすべて同時にこなすことは不可能だと気づくことだろう。一般的に判事は自らの裁定が正しい理由を長々と説明しなくともよい。説得のプロとして振舞い、過剰なまで精力的にツイッター上で投稿しても、単に利己的に見えて信頼を失うだけである。もし世界銀行の投資紛争解決国際センターのように非公開にすれば、効率性を調停・仲裁で得られる結果だけで測定することとして、効率は良いかも知れないが、正当性は失われてしまう。

1945年以降の秩序の安定を築いた多国間機関が、対処不可能と思えるような課題に直面すると、なぜ肩を落としてしまうかを理解するのは難しいことではない。人間の尊厳や持続可能性といった世界に広く受け入れられた基本原理をきめ細かな政策に応用するのは困難だ。しかし、新たな技術を利用することによって、世界の分断と疲弊を招く恐れのある紛争をうまく調停することができるかもしれない。

危機後の世界では、かつてないほどの大量かつ最新のデータを入手することができる。これまででは、数か月もしくは数年待たなければ、経済活動の大きさや貿易量の正確な分析結果は得られなかった。健康や経済活動の指標など非常に多岐にわたる指標データが、今ではリアルタイムで入手可能だ。こういったデータを管理し、入手しやすく、かつ、わかりやすい方法で公表することは、将来について、また、個々人や社会間、国家間の相互作用について、議論を促進する上で不可欠となる。多国間機関は、判事の役割を担う代わりに、代替政策の費用対効果に関する情報の提供者

になることができる。ただし、どのようにデータに語らせるかについては、検討する必要がある。

対処すべき問題の中には新しいものもあれば、新しい形で現れるものもある。また、この大量移動の時代に容易に蔓延してしまう疾病の予防や、対テロ対策、または環境破壊への対処など国際公共財に関わる問題もある。いずれも、大量かつ詳細で、すぐに入ってくるデータの利用可能性が、問題に対して効果的な対応策を調整する際の鍵となる。例えば、環境汚染の発生場所はどこか、汚染が健康や持続可能性に与える影響はどうか、発生源はどこで原因は何かといった情報である。大国であっても、適切な対応策を単独で見出することはできない。

今日の問題の一部は、すでにブレトン・ウッズ会議の時に明らかとなっていた。どうすれば各国は持続不可能な経常収支赤字を回避することができるか。ある国の経常収支が持続不可能なほど赤字になると、ショックにさらされるリスクが高まるし、資本市場の信認を失墜させてしまう。大幅な黒字は、世界の他の国々をデフレリスクに陥らせることになるが、どうすればその削減が可能か。地域内協定では、これらの問題に対する解決策を見出すことはできない。かといって、単なる世界主義的解決策だと理想論となり、コンセンサスの維持は難しい。むしろ、大量のデータが実効性のある行動を行う上で鍵を握るようになる。膨大なデータを用いることで、対外不均衡が生じた際に具体的にどのような形で融資を行うのかを決定でき、また、大きな対外不均衡が有害で不安定を招くものになる条件を特定しやすくなる。1944年と1945年の当時と比べ、これからのがバナンスには情報がはるかに大きな決め手となる。FD

ハロルド・ジェームズはプリンストン大学歴史・国際関係論教授。IMF史学者。