

米国通商政策におけるFTA

その戦略性とアジア通商体制

佐々木 高成 *Takanari Sasaki*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

19世紀から20世紀にかけて米国は「平和をもたらす将来南北アメリカにおいて無益な戦争をさけるため、また、全ての米州諸国との友好的な商業関係を発展させ米国の輸出を増加させるため」米州諸国との政治経済関係の緊密化を図る政策をとった(注1)。その一環としてパン・アメリカン会議が開催された。この動きや考えをパン・アメリカニズム(汎米主義)と呼ぶ。現在米国が進めている米州自由貿易地域のはるかなる淵源をこれに求めることができよう。とはいえ、米国の通商政策に自由貿易地域や自由貿易協定(FTA)が登場するのは1980年代である。以下では、自由貿易地域・FTAが米国通商政策の中で重要な位置を占めるようになった背景や各政権におけるFTA政策をレビューすることにより、現在の米政権の通商政策の特徴を分析する。

FTA政策の形成過程と背景

米国はカナダとの間で1965年、米加自動車協定という部門別貿易協定を締結した。これが元になって89年の米加自由貿易協定、94年の北米自由貿易協定(NAFTA)、さらには米州

自由貿易地域(FTAA)へとつながる流れが形成されてきた。CATO研究所のW・ニスカネン所長はこの点について、米国側の動きかけが79年にあったと指摘すると同時に、既に米国とASEANのFTA構想も同政権の時にあったことにも言及している。

「米国側の動きかけとしては共和、

民主両党のリーダーによって最初のものが1979年にあった。1979年通商協定法において議会は市場機会を相互に拡大するため西半球の北部諸国との貿易協定を締結することの是非について調査することを求めることを明示している。この年、共和党の大統領候補だったR.レーガンは「北米協定」を提案している。米国通商代表部は議会への1981年報告書において米国は地域通商協定ではなく二国間の通商協定をカナダとメキシコ、別々に締結することを勧告している。」

「レーガン政権の第1期、ウィリアム・ブロック通商代表は多国間の新ラウンドで重い腰を上げない欧州に対して圧力をかける狙いもあり、自由貿易協定を非常に積極的に推進した。米国とイスラエルとの自由貿易協定は1985年に交渉完了し、議会を通過した。ASEAN諸国との同様な協定は検討されたが、フィリピンのアキノが暗殺されたため、(レーガン大統領の)東南アジア訪問が中止になり、同構想も延期されることになった。」(注2)

米国がカナダとの自由貿易協定を推進するに至った背景として、当時遅々として進まないウルグアイ・ラウンドについて欧州に対して同ラウンドで進

捗がなければ多国間交渉に代わるFTAがあることを示して牽制する意味が強かった、とする見方は当時のカナダ側交渉担当者も指摘するところである。(注3)

レーガン政権は1985年に「新通商政策」を発表し、その中で新ラウンドが成果を生み出さない場合はリージョナルまたは二国間の協定を探求することを謳っているものの、まだこの時点では米国の通商政策の焦点がFTAにシフトしたとはいえ、むしろウルグアイ・ラウンド推進のための一戦略としての意味合いが強かったのではないかと思われる。

転機となった米州支援構想

他方、米国には主として外交政策、あるいは安全保障政策上の観点から二国間の自由貿易協定をテコとして対象国の支援を行い、一定の外交上の目的に貢献しようとする流れもある。その嚆矢はレーガン政権の下で1985年4月に調印されたイスラエルとの自由貿易協定であり、これが米国にとっての最初の自由貿易協定である。調印に当たりレーガン大統領は次のように述べて本協定の政治的意図を明らかにしている。

「昨秋、ペレス首相との会談の中でわれわれはイスラエルで喫緊の課題となっている経済問題に対処する方法について検討した。われわれは自由貿易協定がイスラエル経済を活力ある自立的な成長軌道に乗せるのに役立つことについて意見の一致をみた」

FTAA は、構想としては NAFTA に向けて動き始めた時期である 1990 年 6 月にブッシュ大統領（現大統領の父）が発表した米州支援構想（Enterprise for the Americas Initiatives, EAI）に遡る。この EAI と NAFTA はその経緯を見ても双子のような存在である。90 年 6 月にメキシコのサリナス大統領とブッシュ大統領が米墨間で包括的な自由貿易協定を締結することを首脳会談で合意したことが NAFTA の端緒となった。その後ブッシュ大統領は EAI を発表し、EAI 構想が出てくるに至った経緯を次のように述べている。

「この 2 月、コロンビアのカルタヘナでアンデス 3 カ国の首脳と会談し、米国はこれらの地域のみならずラテンアメリカおよびカリブ海諸国全体に対するアプローチを再検討しなければならぬことを確信するに至った。そこで私はブレディー財務長官に、死活的

重要性を持つこの地域に対する米国の経済政策の再検討あるいは長期的な課題や機会に関する新たな評価を行うよう要請した。そして、その再検討は今や完了し、新規の経済的構想が必要なることが明らかになった。」（注 4）

また同大統領は、この構想が「米州地域において広がりつつある自由市場への改革こそが経済成長と政治的安定性を確保する」との考えを強化していくことを目指していると述べている。

本構想の 3 本柱の 1 つは、米州地域における自由貿易地域の創設で、このために ウルグアイ・ラウンドに向けて米州諸国と共調する、アンカレッジからティエラ・デル・フエゴまで米州全体を結びつける自由貿易システムを構築することが最終目標であり、その第 1 ステップとしてメキシコと自由貿易協定を締結する、米州全体への自由貿易システム構築に向けて準備が十分整っていない国についてはまず枠組み協定の締結からはじめる等段階的アプローチをとる、としている。

他の 2 つの柱である、米州諸国への投資促進と債務問題の軽減について、それぞれ具体的には 投資を促進するような政府の改革を促すよう、米州開発銀行を通じる融資プログラムや

新規の投資基金を創設する、債務負担軽減のためにプレディー・プランに加えて各種の債務スワップ・プログラムを創設する、ことを提案している。

つまり、この中でブッシュ大統領(父)は明らかに NAFTA が EAI の一部として、あるいは米州全体をカバーする自由貿易地域創設に向けての先行計画として位置付けているのである。しかし、実際には米州地域の経済発展の程度が各国でかなり異なること、多数の個別自由貿易協定を締結していかなざるを得ないこと、等から実現には時間がかかると当初からブッシュ政権では想定していて、EIA のインパクトはむしろ米州地域諸国に対して米国との特別な関係を持つ機会を提供する点にあったと考えられる(注5)。

NAFTA の延長としての FTAA

92 年、ブッシュ政権を引き継いだクリントン政権は NAFTA および米州地域の自由貿易構想を支持する姿勢を示し、議会内外に根強かった NAFTA が米国の雇用を奪う等の反対論に対して強力な NAFTA 推進キャンペーンと議会対策を自ら行った。この結果 93 年 11 月に NAFTA 実施法

は議会を通過することができた。その直後、クリントン大統領は中米 7 カ国首脳と会い、NAFTA の中米への拡大を 94 年から本格的に開始することを表明している。

米国の通商政策で特徴的なことの一つは米国憲法上、通商は本来連邦議会の権限と定められていることである。このため、多国間や地域・二国間通商協定を行政府が交渉し締結するためには議会から「貿易促進権限」(以前は Fast Track Authority、現在では Trade Promotion Authority、TPA と呼ばれる)を獲得することが必要になる。このことは、議会が制定する各種通商関係立法等によって議会の意向を強く反映させるビルトイン・メカニズムが備えられとともに、政権の交代時であっても通商法が行政府に、ある意味、制約や枠を与えることを通じて通商政策に一定の継続性を持たせることになる。その例が NAFTA 関連法にも見られる。

NAFTA 実施法(公法 103 - 182) 第 108 条は議会の意図として、「米国製品の市場を開放するための多国間交渉は満足できる成果をあげておらず、追加的なメカニズムを必要としている。追加的なメカニズムには二国間交

渉を含むべきだ」と述べている。

さらに同条文は、米国製品やサービスに対して公平な市場アクセスがある国や市場アクセスで顕著な改善が見られる国、将来最大の輸出機会をもたらす可能性のある国を特定し、その中から自由貿易協定を将来締結するに足る国を米国通商代表部が選定するべきことを定めている。この規定に従って 94 年 7 月に USTR が米議会に提出した報告書ではラテンアメリカ、次いでアジアが重要地域に挙げられた。

1994 年 12 月 9 日からマイアミに米州地域³³ 33 カ国が集まって開催された米州サミットにおいて、クリントン大統領が米州自由貿易地域 (Free Trade Area of Americas, FTAA) を 2005 年までに創設することを宣言。また、同年 11 月にはインドネシアのボゴールで開催された APEC 首脳・閣僚会議において、先進国については 2010 年まで、途上国については 2020 年までの自由化を目指す宣言が採択されたが、この自由化スケジュールを推進したのが米国であった。このように 1994 年は米国の地域主義的通商政策を見る上で重要な出来事が並んでおり、節目の年であったといえよう。

クリントン政権下で次々に地域主義

への傾斜が強くなる一方、米国の対アジア通商政策における APEC を通じる自由化の動きはかつての勢いを失ってくる。97 年に議会に提出された NAFTA 実施法第 108 条に基づく 2 度目の報告書では FTAA のモーメンタム維持とチリとの FTA 締結にコミットしていることを確認しているが、同時にこの時点ではさらなる FTA はまだ考えていないことを明記している。

クリントン政権は 2000 年 6 月 6 日にヨルダンとの自由貿易協定のための交渉を開始する旨宣言。交渉はスムーズに進み、2001 年 10 月 24 日には両国は合意、調印している。シンガポールとの自由貿易協定についてはシンガポールのゴー・チョク・トン首相からの呼びかけが端緒となり、同首相とクリントン大統領は 2000 年 11 月 16 日に交渉を開始する宣言を行った。また、チリに対しても 2000 年 12 月 6 日、FTA 交渉を開始した。

これらクリントン政権の後半に集中して開始された FTA の交渉は同政権の末期であり、その動機としてクリントン政権として大統領の功績を残したいのとの姿勢から発生したものではないかと推測させるものがある。ともあれ大統領の交渉権限 (TPA) が失効し

ている中で交渉が行われ、ヨルダン FTA は米議会での批准（米ヨルダン自由貿易協定の国内実施法議会可決）を得ることができた。これは TPA によらない通商協定の成立として特異な例である。

アジア重視の地域主義にシフトしたクリントン政権

アジアをめぐる各政権の違い

米国の地域主義重視の政策において米州地域と並びアジア太平洋地域が大きな存在として浮上してくるのは、実はレーガン政権下である。レーガン政権では既に見たように北米協定に関心が向けられていたが、「初めて太平洋をまたぐ貿易が大西洋をまたぐ貿易を上回った」現実に直面し、アジア太平洋地域の台頭する経済と地域主義にも対応を迫られていた。

次の政権である前ブッシュ政権のペーカー国務長官は 80 年代における日本やアジア NIES の目覚ましい経済発展を米国にとっての好機と挑戦の機会と位置付け、「この地域の経済ダイナミズムを維持しつつ地域間の経済競争を避けるためにオープンな国際通商システムを支えてくれる経済統合の枠組み

が必要である」と主張、これに民主化の推進とアジア太平洋地域における安全保障体制の再編を加えた 3 本柱として提示したのである。ペーカー長官はこのため、経済統合と貿易自由化の触媒として APEC をとらえ活用することを意図していた。しかし、これらはペーカー長官自身がいうように、欧州や米州地域等とともに、自由化のモーメンタムを維持するための計画のあくまでも一部としてとらえられている（注 6）。

これに対してクリントン大統領は 1993 年 7 月、訪問先の日本において「新しい太平洋共同体」の考えを打ち出した。同大統領はアジア太平洋地域を米国にとっての潜在的脅威としてとらえるのではなく、「米国の人々にとって、雇用、所得、パートナーシップ、アイデア、成長の源泉」となるだろうと述べている。いわば「アジアとともに生きる」ことを目指した発想であるといえよう。

その意味するところは、米国にとって同地域がまず第一義的には米国の市場として商業機会を提供する点で重要だととらえていること、日米の共同作業としてウルグアイ・ラウンドを成功させ、地域的な貿易障壁を低減さ

せること、そのために「アジア太平洋通商地域」構想をも検討していくが、まず APEC を経済統合の媒体として最も重要視していく、との狙いであったと考えられる。前のプッシュ政権と比べると安全保障の側面がほとんど前面に出ておらず、商業的機会を作るための枠組みとして地域主義を重要視していることが明らかである。この点はクリントン政権が発足当初から米国経済の再建を政策の第一目標とした政権であったことを考えれば自然な流れと解釈できる。

FTA 推進の論理とは

クリントン政権の通商政策における地域主義の背景にある考え方はどうだったのか。1995 年の大統領経済報告は米国が地域主義を志向する理由について次のような説明、理論構築を行っている。

「米国にとって貿易の自由化、輸出促進を実現するために様々なレベルの交渉を行ってきたが、その交渉における一つの重要な原則が最恵国待遇（無差別）であり、ある交渉で得られた成果は他の国にも適用するという原則である。この無差別原則は大恐慌時代の差別的経済ブロックがもたらした忌ま

わしい経験から出てきたものである。」

「この無差別システムはいわば国際的な公共財ともいえるが、問題では何もせず交渉成果にただ乗りする者が出てくることである。これを解決する方法は、主要貿易国のコミットメントと排除されるのではないかとの恐れをうまく利用することである。このように、米国は多国間の自由化努力を行うと同時にバイラテラル交渉も強力に推し進め、さらに地域ベースの自由化も追求してきた。」

この大統領経済報告ではクリントン政権の通商政策の特徴として、グローバルな自由貿易へのステップとしてオープンで重なり合うブルーリラテラルな通商協定への基礎を築いたと自ら分析している。このブルーリラテラル・アプローチ、すなわち自由貿易地域が開放性と抱合性の原則に従っている限り、グローバルな自由貿易体制に対して障害とはならず、むしろ貢献する要因となると主張。その理由として次のような要因を挙げている。

- (1) 対象国の関心への共通性が大きかったり、利害の異なる多数の国を巻き込まない分、ブルーリラテラル協定はより深い経済統合をもたらすと考えられる。

(2) 自由貿易地域が拡大するにつれ、域外国が域内国と同等の待遇を受けようとするため、加盟する誘引が強くなるという自己拡大プロセスが働く。

米国はこのように理論構築をしたうえで、米国の追求するブルーリタラル・アプローチは開放されたものだと主張するのである。

米国は FTA では戦略性を重要視してきた

もともと、米国が過去結んだ FTA を見ても、その成立の背景には経済的要因もさることながら外交的要因が色濃く込められている。米国にとって最初の FTA は 1985 年のイスラエルとのもので、その後米加 FTA (89 年)、NAFTA (94 年)、対ヨルダン FTA (2000 年) と続く。イスラエルについては、既述のように同国が直面していた経済的苦境および米国の経済援助への依存から脱却することを助けようというのが米国の思惑としてあった。NAFTA では当時進展していたメキシコの国内改革が後退することに協定で歯止めをかけ、隣国の社会的安定を支援する意味合いが込められていた(注7)。

経済学者のポール・クルーグマンは NAFTA の国内実施法の議会審議が白熱している時期、NAFTA の是非をめぐる議論を総括して、議論の根本は経済的な問題ではなく、むしろ米国の外交問題であると喝破している。つまり、NAFTA によって生じる影響のうち、米国内の雇用減少、環境への(悪)影響、米国の所得に及ぼす影響、未熟練労働者の実質所得への影響のそれぞれについて、いずれも影響がないか、あるいは軽微な影響にとどまる以上、NAFTA の本質はメキシコの改革努力を支援し、米国にとっての隣国との外交関係を安定性のあるものにしたという外交的要因の方が重要であると述べている(注8)。

また、ヨルダンとの FTA では、同国がイスラエルとアラブ諸国との橋渡しの役割を担ったこと、改革を進めるアブドゥラ国王への支援が背景にあったとの見方がなされている。

事実、米国の FTA 締結の狙いには 94 年にイスラエルとの間で平和条約を締結した同国に対して、経済協力や債務削減など様々な形で経済支援努力が行われ、FTA もその支援の一環として浮上してきたと考えられる。米国の議会調査局の資料によれば、議会

内でもヨルダンとの FTA 構想が浮上し、当時のゲッパート院内総務はイスラエルと包括的平和条約を結んだ国に対して米イスラエル FTA を延長適用するよう大統領に要請している(注9)。

ワシントンのシンクタンクの評価も同協定が単に経済的なメリットを目指したものではなく、同協定がもたらす外交的、地政学的な重要性を指摘している。

「この自由貿易協定はまたヨルダン経済を下支えすることにより同国を支援することになる。しかし、ヨルダンの経済にとってより重要なのは米国市場アクセスが改善されることではなく、むしろ当該地域で事業を行っている企業に対する、アラブ人とユダヤ人が友好的な関係を持つこと、および欧米諸国との緊密な関係が自国経済の強化につながるとのメッセージにある。」(注10)

現ブッシュ政権の通商政策と FTA

ブッシュ政権は発足後間もない2001年5月10日、「2001年通商政策アジェンダ」を発表し、新政権とし

ての通商上の重点課題を初めて明らかにしている。このアジェンダにおいてブッシュ政権は WTO の新ラウンド交渉、FTAA 締結、チリ、シンガポールなどとの二国間 FTA 交渉に不可欠なものとして Trade Promotion Authority、TPA を最初に挙げ、政権の最優先課題であることを宣言している。

「2001年通商政策アジェンダ」では TPA のほか、労働者に対する教育訓練を支援する貿易調整援助法を拡大し再制定する、米国ヨルダン FTA の実施、ベトナムに対する最恵国待遇(NTR)賦与や自由化を通じる通商関係の拡大、アンデス特惠の延長、南東ヨーロッパ諸国に対する特惠供与、一般特惠システムの延長、ラオスとの最恵国待遇供与などを通じる通商関係の拡大、等の広範な課題を挙げており、中でも発展途上国や移行経済国に対する特惠供与などを通じて関係強化を目指しているのが目立っている。通商交渉に労働・環境問題を含める問題についてはクリントン政権時代から共和党やブッシュ政権が強硬に反対してきた経緯があるが、ツールボックス方式を採用して、工具箱から工具を取り出すようにいくつかの手法を組み合わせることで対応することを提唱している。

ブッシュ政権は正にこの通商アジェンダに従い、TPA 法案の議会審議を議会内共和党とともに強力に後押ししたが、2002年8月6日に厳しい議会審議を経てTPAを勝ち取った。

その過程でブッシュ政権は鉄鋼業に対する保護措置としてセーフガードを発動するなど様々な保護主義的措置をとり、法案通過のための政治的取引を行ったとされる。

ブッシュ政権はFTAへの取り組みではクリントン前政権から引き継いだチリおよびシンガポールとのFTA交渉を継続。またFTAAについてもブッシュ大統領は2001年のケベック・サミットにおいて交渉を完了するコミットメントを表明している。さらに2002年1月16日の米州機構での演説において中米5カ国（コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア）とのFTA締結の可能性について検討する予定であることを発表した。このほか、ブッシュ政権が検討を表明したFTAの対象国は、南部アフリカ関税同盟諸国（SACU、南アフリカ、ボツワナ、ナミビア、レソト、スワジランド）、モロッコ、オーストラリア、である。

（米国が現在取り組んでいる各FTA

の状況については別表を参照）

通商政策が安保・外交戦略に密接に連動

ブッシュ政権の通商政策における最大の特徴は通商政策と安保・外交戦略が密接に連動していることである。通商政策をFTA戦略に限っても同じことを指摘できよう。

ブッシュ大統領は2002年9月に発表した「国家安全保障戦略」で、自由市場、自由貿易を民主主義と並んで目指すべき高位の原理として語っており、自由貿易推進の柱として掲げられているFTAについて、シンガポール、チリを手始めに中米5カ国、南アフリカ、モロッコ、オーストラリアとの間で締結していく予定であることを明記している。つまり、同政権はFTAを単なる通商政策のツールとしてではなく、安全保障・外交戦略の欠くべからざる一部として位置付けているのである。

FTAを推進していく米国の目的は安全保障、外交、開発、民主主義の恣憑、市場開拓と様々な要因を含み、対象によりその力点を変えて取り組んでいくアプローチをとっている。ちなみに、ゼーリック通商代表自身が例として市場開放（チリ、シンガポール）、

安全保障（モロッコ、オーストラリア）、経済開発と民主主義（南アフリカ、中米）、経済開発と安全保障（FTAA）を挙げている。

また同代表は「米国の自由貿易アジェンダは、かつて戦後の米国の通商政策が西欧や日本の民主主義と希望を擁護するのにあずかって力を与えたように、中米、南部アフリカ、脆弱な民主主義国家、およびその他の LDC を助け得る。ヨハネスブルグからサンサルバドルまで、繁栄、法の支配、自由を推し進める新しい道筋を開こうとしているのだ」と述べている（注 11）。このように FTA を体系的に外交戦略の中に組み入れ、かつ正面からこれを政策として公言しているのはブッシュ政権が初めてであろう。

ブッシュ政権における FTA の戦略的活用をよく表している例がイラク戦争後の 2003 年 5 月に発表された中東自由貿易地域構想である。これは既に存在するヨルダン FTA 等を手がかりとして中東地域に FTA のネットワークを 10 年以内につくる、当面は WTO 未加盟国に対して改革を支援して加盟を後押しする、国の自由化の程度などに応じて段階的なアプローチをとる、を骨子とするものであるが、

経済的利害得失の配慮によるというよりは FTA をテコとして米国の外交政策に中東地域を引き寄せ、改革を促そうという狙いが強いとみられている（注 12）。

イラク戦争は米国の外交政策だけでなく通商政策面にも大きな影響を与えている。米国は、イラク戦争において他国がどのように米国の戦略に貢献しないし妨害したかという点を基準にして当該国との関係を判断する傾向を強めており、貢献した国に対しては「褒章」を与えるが、妨害したと考える国に対してはなんらかの「罰」を加えるべきだとの考えが出てきている。もちろんブッシュ政権が全てこのような基準で通商政策を行うとは考えられないが、チリとの FTA では影響が見られる。既にチリはシンガポールとともに FTA の合意が成立しているが、シンガポールが大統領署名も済んでいる段階にあるのに対して、チリの署名は大幅に遅れている。これはチリが国連決議に反対したとの理由で署名を遅らせるべきとの圧力が行政府および議会に存在するためとみられている。

こうした外交と通商のリンクはイラク戦争の余波もあり、FTA の推進に関しても国によっては様々な面で影響

を受けるものと思われる。

Coalition Building としての FTA ネットワーク

ブッシュ政権の FTA 戦略における第 2 の特徴は、いわば「貿易自由化のための連合体形成」としての FTA ネットワークという考え方である。ゼーリック通商代表は FTA の基本的な方向性について次のように整理している(注 13)。

- (1) ブッシュ政権はその通商アジェンダを グローバル、 リージョナル、 バイラテラル、 の 3 つの戦線で展開する。
- (2) 相互に強化しあう通商協定のネットワークを構築することにより、ある協定の成功が他地域での進捗につながるようにする。
- (3) 米国を「ネットワークの核 (a nucleus for the network)」とした多方面作戦により「自由化における競争 (a competition in liberalization) をつくり出す。

このようなブッシュ政権のアプローチはクリントン政権が主張していたブルーラテラル・アプローチの採用理由と実は類似の発想である。相違点はブッシュ政権においては連合の形成

(Coalition Building) に力点が置かれており、「志を同じくするものを束ね、前進するところから前進していこう」「米国はその連合のハブないし核となる」つまり、あくまで米国を中心としたハブのような体制を形成していこう、ということである。

これはベーカー国務長官が提唱した「アジアにおける単一の覇権国の存在を許さない。米国が同盟関係のハブとなる」という発想にも類似する発想である。

アジアに対するアプローチの違い

クリントン政権の通商政策の特徴がアジア重視だったとすれば、現ブッシュ政権は地域的に見てやはり米州地域重視ではないかとの感否めない。この点は 90 年代初頭にブッシュ大統領(父)が米州地域に対する包括的経済支援構想を提案したのを想起させる。

しかし、現ブッシュ政権による対アジア通商政策の関心は、2002 年までの中国の WTO 加盟と加盟後の中国に WTO 約束事項をいかに遵守させるかに集中していたといっても過言ではない。それが変化するのは 2002 年 10 月 26 日に発表された ASEAN 経済支援構想(Enterprise for ASEAN Initiative、

EAI)からである。

中国が 2001 年から対 ASEAN 自由貿易協定を積極的に進めているのに比較し、米国の対応は緩慢との印象が強かった。しかし、米国はこの EAI を発表し、「今後 ASEAN との間で条件の整った国からさみだれ式に FTA を結び、最終的に FTA 網を構築していく」との青写真を示した。まずは既に貿易投資枠組協定を結んでいるインドネシア、フィリピン、タイとの間で手を付けることになる。

この EAI はその文字からして父ブッシュ大統領の米州支援構想と瓜二つである。ただし、中身には大きな違いがある。父ブッシュ大統領の構想が中南米の累積債務問題への解決策や経済開発支援などを含む包括的な経済政策であり、各項目について具体的な提案が盛り込まれていたのに対して、今回の EAI は FTA 締結への道筋、ロードマップを示すことに主眼が置かれている。

この提案はむしろ 2002 年 9 月に発生したパリ島爆破テロ事件などにより地域全体が不安感を高めていた時期、米国のプレゼンスを示す象徴的な意味合いも濃い。

また、戦略的な視点からすれば、中国が積極的に進めている ASEAN と

の自由貿易協定に対抗する意味も当然込められている。EAI の発表文の中にはそうしたことは言及されていないが、ASEAN に既に進出している米系企業が少なからず中国の動きに懸念を覚えていたことは確かである。

実は、ASEAN に進出している米系企業の集まりである U.S.-ASEAN Business Council は中国と ASEAN との FTA 進展をにらんで米国と ASEAN との経済連携強化を 2002 年 2 月に米国政府に提言している。これは基本的に中国の動きに対抗して米国が ASEAN に対して自由貿易協定を提案する内容である。同協会のパウアー会長は、「中国との FTA は歓迎し、脅威とは考えないが、協定がオープンで WTO に合致していなければならぬ」と述べている(注 14)。米政府が発表した EAI が同協会の提言をもとに ASEAN 各国との間で行った協議をふまえていることは確かである。

東アジアにおける FTA をめぐる 米国の狙い

米国の通商政策、とりわけアジアに対する通商政策を見る場合、米国と各地域、各国との貿易バランス状況は意

外に重要な要素である。2002年の米国の貿易収支は過去最大の4,702億9,200万ドルになった(注15)。対GDP比で見ても4.64%とこれまた過去最高である。米国の通商政策に大きな変化をもたらしたレーガン政権時代の新通商政策(1985年)等、過去の例を見ても通商政策の転換期には貿易赤字の急増と議会の保護主義的傾向の増大が背景にある。現在の赤字の水準は議会や行政府の保護主義化をもたらしても不思議ではない水準にある。実は、米国の不満は公的な場での批判等として表面化こそしていないが、伏流として存在している。

日本、中国、韓国、台湾、香港、シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピンの東アジア地域に対する米国の2002年貿易収支は2,296億2,200万ドルの赤字で、貿易赤字全体の約半分を占めている。東アジア地域は対米輸出に大きく依存しており、米国市場がこの地域にとってアブソーバー機能を果たしていることは明らかである。しかし、米国は東アジアが米国市場に過度に依存していると見ており、そうした見方が東アジアでのFTAをめぐる米国の政策に影響を与えている。

つまり、アジア地域での貿易自由化が進展し、経済統合が深化することにより、これまでの米国市場への過度の依存が軽減されることを期待しているのである(注16)。この観点からすると、中国、ASEANがFTAによって経済関係を緊密化すれば、今まで中国やASEANが米国に依存していた輸出市場を分散化することができ、米国のアブソーバーとしての負担が少なくなる可能性がある。日本とASEANとのFTAも同様の効果を持つと米政権は考えており、日本や中国がもっと自国の輸入を拡大し、より大きな通商上の役割を果たすことを期待しているのが本音であろう。アジアにおけるFTAは米国にとって輸出の拡大という実益がなければ意義の半分は失われることになろう。米国の期待が裏切られた場合には、米国が東アジアに共通する問題として輸出依存体質への批判を表面化させる恐れは強い。

第2に、ASEANとのFTAでは中国方式のようにASEANを一体として扱うのではなく、EAIが示しているように各国の自由化状況等に応じて個別の二国間FTAを積み重ねていく方式を採ると米国は表明している。ASEANを一体として扱わなかったの

は、ASEAN 内で WTO に未加盟の国もあれば、貿易投資枠組協定 (TIFA) を既に締結している国もあるなど、自由化の段階に大きな幅がある、

全ての加盟国の準備が整うまで待つのはあまりにも不透明で時間がかかる危険性があること、等の理由があったと思われる。これから判断すれば、米国が ASEAN 諸国に求める FTA の水準のハードルはかなり高いことを意味するだろう。

他方、日本にとって若干の懸念材料と思われるのは、米国がこうした FTA へのロードマップを示しながら ASEAN 諸国に対して対話と交渉を行っており、それが ASEAN 諸国を米国に引き付ける力となっていることである。米国はこのプロセスを通じて ASEAN の自由化に向けての姿勢や国内政治状況についてよりよく把握することができ、それをもとに自己の FTA 政策に反映させることができるばかりでなく、ASEAN の意図をマルチの場でより反映する政策もとることが可能になってくる。米国はそのことも意識的に行っているふしが見られる。

日本はこれまで ASEAN 各国の意見を汲み上げ、それを自己の外交政策

などに活用することを目指していたが、ASEAN 側が中国、米国との経済関係強化のカウンターバランスとしてインドや日本を求めるベクトルが確かに存在するにしても、アジア諸国を巻き込む Coalition 形成については、日本の求心力が米国との相対的關係において低下していく可能性も検討しておく必要がある。

- (注1) 1880年代前半に米国の國務長官として中南米諸国との外交を積極的に進めたジェームズ・ブレーンの言葉。
- (注2) William A. Niskanen, "Stumbling Toward a U.S.-Canada Free Trade Agreement," CATO Institute, Policy Analysis No. 88, 1987
- (注3) Sylvia Ostry, "Regional versus Multilateral Trade Strategies" ISUMA, Spring 2000. Sylvia Ostry 氏は 1984 ~ 85 年のカナダ外務省次官、85 ~ 88 年多国間通商交渉担当大使を歴任。現在トロント大学シニアフェロー。
- (注4) Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative, June 27, 1990
- (注5) Congressional Research Service, Issue Briefs for Congress "Trade and the Americas" January 3, 2003, p.4.
- (注6) James Baker III, "America In Asia: Emerging Architecture For A Pacific Community" Foreign Affairs, Vol. 70, No.5, 1991
- (注7) United States General Accounting Office, "North American Free Trade Agreement - Assessment of Major Issues" Volume 2, September 1993, p.9.

- (注8) Paul Krugman, “the Uncomfortable Truth about NAFTA” Foreign Affairs November/December 1993
- (注9) Congressional Research Service “U.S.-Jordan Free Trade Agreement,” January 23, 2001
- (注10) Alia Hatough-Bouran and John Audley, “Celebrate the U.S.-Jordan Free Trade Agreement” Carnegie Endowment for International Peace
- (注11) Robert B. Zoellick, “Globalization, Trade, and Economic Security,” Remarks at the National Press Club, October 1, 2002
- (注12) ジェトロ通商弘報「中東諸国とのFTAを提案」2003年6月3日
- (注13) Robert B. Zoellick, “Globalization, Trade, and Economic Security”, Remarks at the National Press Club, October 1, 2002
- (注14) “American group proposes US-ASEAN Free Trade Pact” Business Times, March 18, 2002
- (注15) 米国貿易統計、輸出は再輸出を含む Total Exports、FAS ベース、輸入は General Imports、通関ベース
- (注16) AEM-USTR Press conference, Bangkok, Thailand, April 5, 2002

米国の FTA 進展状況(2003 年 5 月末時点)

チリ	クリントン政権は NAFTA 成立後、チリとの FTA を交渉する意図を発表。2000 年 12 月 6 日 FTA 交渉を正式開始。2002 年 12 月 11 日、合意が成立した旨発表された。意志 ブッシュ政権は、2003 年 1 月 29 日、チリ FTA を締結する意思がある旨議会に通知した。大統領による署名、議会の批准はまだ行われていない。
シンガポール	ゴー・チョク・トン首相がクリントン大統領に FTA を呼びかけたのが端緒。2000 年 11 月 16 日に交渉開始を宣言。2002 年 11 月 19 日、両国間でおおむね合意が成立し、2003 年 1 月 15 日に合意が成立した旨発表された。ブッシュ政権による議会通知は 1 月 29 日。同大統領は 2003 年 5 月 6 日に署名した。
中米 5 カ国(エル・サルバドル、コスタリカ、ホンジュラス、ニカラグア、グアテマラ)	2002 年 1 月 16 日、ブッシュ大統領は米州機構(OAS)のサミットで中米 5 カ国との FTA を今後検討する旨表明。2003 年 1 月 8 日、FTA 交渉開始が発表された。
モロッコ	2002 年 9 月発表の「国家安全保障戦略」の中で同国との FTA 交渉予定を明示。同年 10 月 1 日 USTR は議会に正式に交渉意図を通知。2003 年 1 月 21 日、FTA 交渉開始が発表された。
オーストラリア	2002 年 9 月発表の「国家安全保障戦略」の中で同国との FTA 交渉予定を明示。同 11 月 13 日、USTR は議会に対し正式に交渉意図を通知した。2003 年 3 月 17 日より FTA 交渉開始。
FTAA (米州貿易地域)	1990 年に米国が打ち上げた米州支援構想(EAI)が端緒。1994 年 12 月の米州サミットにおいてクリントン大統領は米州自由貿易地域を 2005 年までに創設することを宣言。ブッシュ政権は TPA 法の成立を受け、2005 年 1 月の期限に向けた交渉推進を表明している。
南部アフリカ関税同盟諸国(南アフリカ、ボツワナ、ナミビア、レソト、スワジランド)	2002 年 9 月発表の「国家安全保障戦略」の中で FTA 交渉予定を明示。同年 11 月 4 日、USTR は議会に対し FTA 交渉開始の意思を通知した。