

11．米国の通商政策の戦略性と地域別アプローチ 日本の通商戦略のオプション

第 章 ブッシュ政権像とその通商戦略への照射

一期目のブッシュ政権の政策運営を総括すれば、通商分野に直接・間接に影響を及ぼし得る同政権の基本的性格を形作る要素として、政権の出自問題（歴史的接戦となった 2000 年選挙で誕生）、強いイデオロギー性、国家分類的な思考パターンの 3 点が浮かび上がる。これら要素は通商分野でのビヘイビアにも顕現される。例えば、上記は貿易促進権限（TPA）獲得への強い希求、は理念や原則の直截的な表現としての政策立案姿勢、そしては自由貿易協定（FTA）交渉の相手国選びへの反映 となって現われるという具合である。

ブッシュ政権の国益重視アプローチの源泉が孤立主義であり、その延長線上に位置付けられるのがユニラテラリズムである。国際協定への警戒的姿勢、WTO などに対する消極的姿勢は、こうした地下水脈の存在を物語る。米国の姿勢には、国益をキーワードにして世界の既存ルールの改変、廃棄およびそれからの離脱をも辞さないとの覚悟すら透けて見える。かかるアプローチは通商分野でもみられる。

理念的には「保守」を標榜する極めて理念主導型政権、政策遂行に際しては原則を尊重しながらも状況の変化への対応には「柔軟性」をも併せ持つ政権、そして政策選択の基準を常に「国益」に置く政権 ブッシュ政権の基本的性格を素描すればこうなる。

通商分野に関する限り、ネオコン（新保守主義者）と称される勢力の影響はブッシュ政権の政策決定要因として過度に評価され過ぎている。ネオコンを「強大な軍事力を背景に自由や民主主義といった米国的価値を世界的に流布することに覇権国としての道義的使命感を抱き、そのためには時に国際協調よりも単独行動をも辞さないとするグループ」と定義すれば、ネオコンの最優先課題は安全保障にあり、通商分野への関心は小さいといことが分かる。だが、ネオコンのこうした思想は間接的には通商戦略にも照射し得る。その一例が最近の FTA への傾斜傾向だ。米国の FTA は自らの価値観流布戦略の一環としての性格をも合わせ持つ。米国的価値の普及手段としての FTA 観というのはネオコンの主張と符合する点が多い。ただ、留意すべきは、ブッシュ政権の政策全てがネオコン一色に染まっているわけではないということである。政権内のイデオロギーは決して一枚岩ではなく、種々のイデオロギー勢力が並存している。ブッシュ大統領は基本的には各種勢力の均衡の上に乗って政策を打ち出しているというのが実相に近い。

第 章 通商戦略主体としての米国パワー

本章が扱うのは通商戦略を遂行する主体としての米国自身の持つパワーとその波及力である。冷戦後世界の覇権保持者としての米国の持つパワーをめぐる議論は米国内にもみられる。自らの「帝国」的地位を認識した上で、これを積極的に活用しようとする主張もそ

の一つである。

米国の覇権的パワーを WTO や FTA など国際通商交渉で効果的に発揮するため必要とされるのが貿易促進権限 (TPA) である。現行 TPA は 2005 年 6 月 1 日まで有効 (ただし、議会の同意があればさらに 2 年間の延長可)。ブッシュ政権が TPA 獲得を渴望した理由は、国内的には大統領の威信保持のため、対外的には国際通商分野での米国の指導力回復を目指したためであった。TPA は本来、大統領への信任投票としての性格をも合わせもつがゆえに、議会とりわけ下院での表決結果はブッシュ政権の通商交渉力を測定する格好材料となり得る。過去の TPA 法案の議会採決結果との比較からブッシュ大統領への TPA 付与法案 (HR3005) の下院表決結果をみると、特に注目すべきは表決内容が「党派」に分かれたことである。

焦点は、TPA を獲得したブッシュ政権がこれを用いて国際通商交渉、とりわけ WTO と FTA にいかに取り組むかである。前者については WTO という国際機関に対する米国の屈折姿勢が露呈された。ブッシュ政権の通商戦略は後者の FTA への顕著な傾斜にその特徴がある。その背景要因としては、ブッシュ政権が FTA を対世界戦略遂行上の有用なツールとして重視し、WTO 交渉を有利に進めるための方策として位置付けていることが挙げられる。

米国の FTA 戦略のキーワードは「自由化の競争」。米国が率先して各種の通商協定を締結、これにより通商協定網を構築、自らはこの通商協定網の「核」として君臨しつつ、米国主導での自由化伝播の相乗効果を期する、というのが基本構想だ。米国が締結する FTA は、その目論見から、貿易促進や取引機会の開拓という純粋経済効果期待型 (チリやシンガポールとの FTA がその好例)、発展途上国の市場自由化と経済成長支援型 (中米共同市場、モロッコ、ヨルダン、南部アフリカ関税同盟)、安全保障上の利益追求型 (オーストラリア)、通商と米安全保障や米国の価値との結合型 (モロッコ) などに分類可能。ブッシュ政権下で加速した FTA への取り組みに対しては米国内にも批判論はあるものの、FTA への傾斜という潮流は今後も続こう。

日本は FTA にいかに取り組むべきか。可能な限り WTO と整合的な FTA をアジアに築きあげ、その足場を基盤に WTO ラウンド推進に尽力する、というのが基本路線であるべきである。WTO と整合的な FTA 構築に当たっては種々の国内問題が発生しようが、こうした問題への対処にも充分配慮した上で、さらに一歩踏み込んで FTA を国内構造改革推進の契機に利することが望まれる。

第 4 章 米通商政策の戦略目標

1. 米国 FTA 戦略が東アジアに与える影響

米国の対アジア通商戦略は ASEAN に対しては ASEAN 支援構想 (EAI) に基づき米国をハブとする二国間 FTA のネットワークを構築、中国に対しては市場開放と WTO に合致する制度の実現を要求、中国が ASEAN との間で FTA を推進していくことについては中国が東アジアの成長のエンジンとして貢献するため歓迎するとの姿勢をとっている。

2. 米国は中国による FTA 推進の動きについてどのような認識を持ち、対応しようとしているのか

AEI は当初、中国や日本の FTA 攻勢、そしてそれがもたらす経済統合が米国企業に対して差別的にならないか、排他的な仕組みにならないか懸念した米国産業界が発案し、米政府がこれに同調したものである。その狙いは端的に言って主として中国 FTA に対するカウンターメジャーとして打ち出された色彩が濃い。米産業界は 物流、制度の効率化、自由化により ASEAN 域内の市場統合化を促進し、中国 FTA との関連では米国企業が排除されないように注意深く監視するとの 2 大方針を打ち出している。

3. ASEAN に対する通商政策で米国が追求する権益、戦略は何か、特に産業界の狙いは何か

米国・シンガポール FTA では影響をうけるセンシティブな産業が少ないため、米国産業界や政府の交渉目標は サービス分野の市場開放、自由化、とりわけシンガポールがハブになっている速配サービスについて米系多国籍企業の権益に沿った目標を設定、財の分野でも ASEAN 域内から米系多国籍企業が国際調達を行う際の障害を除去することを基本的な目標としたように見える。その具体的ケースが速配サービスの関連 FTA 規定であり、統合調達イニシアチブ (ISI) に代表される。

他方、センシティブな品目を抱えるオーストラリアなど他の国との FTA では米国は農業分野においてもほとんど譲歩せず、自己の権益は温存したままである。

4. 対中政策

米国の対中政策は引き続きアジアの中で最も重要な比重を占めているが、米国の対中圧力については今後強くなる要因が多い。ただし、中国が域内の成長のエンジンとして ASEAN 等からの輸入を増加させる限りにおいては、米国の輸入増加の負担を軽減することにつながり、その意味で歓迎するとの姿勢をみせている。

第 章 NAFTA からみる FTA の課題

1. 米国が通商政策目的を実現するための主要手段として多用している自由貿易協定 (FTA) については、そもそも FTA は米国の国益や世界の通商体制にとって恩恵をもたらすのか、FTA では大国ほど強い交渉力を持ち小国に不利、大国は障壁を温存し勝ちである、等根源的な問いかけと FTA 推進に対する批判が主としてエコノミストから出されている。

FTA の功罪を実例から検証するのに発効から 10 年目を迎える NAFTA が格好の素材を提供する。各種の研究結果によれば、マクロ経済的恩恵よりもむしろ NAFTA の成果は多国籍企業のビジネス環境を改善し、メキシコ (途上国) における経済改革、自由化が後退す

ることを制度的に歯止めをかけたことにあると判断される。米国との所得格差およびメキシコ内部に生じた所得階層別、地域別、外資系と民族系企業間、等の格差は NAFTA によっては解消されず、これらは FTA ではなく別のメカニズム（例えば人材育成支援、個別産業の生産性向上支援策）によって解消を図るべきとの指摘がある。

2. 次に NAFTA の現状からみた NAFTA の限界、課題は何か。第 1 に挙げられるのは、NAFTA の成立によっても米加間、米墨間の通商摩擦は継続しており、米国業界が反ダンピング法、相殺関税法、等の基づく不公正貿易是正の提訴をとめることが出来ないことである。米国の提訴乱用に歯止めをかけることがカナダの米加 FTA や NAFTA 推進の背景になっているが、その狙いは実現しておらず米国にとっても、この両国との通商摩擦は発生するたびに政治問題化して、解決を困難化させる要因となっている。その具体的なケースを米加針葉樹材紛争と米墨農業摩擦に見ることができる。

その一方で、米加間の小麦を巡る通商摩擦は米加で小麦貿易にかかわるカナダ側の制度（小麦ボード）が米国の自由市場と大きく異なるにも係わらず、米加でアグリビジネスの相互投資が進み、結果として市場がデファクトに統合化されていることから、カナダの制度変更への国内圧力も高まりつつある。このケースは農業分野における摩擦解消に必要な要素を考える場合に示唆的である。

NAFTA によって新たに生じた課題としては投資家保護の問題、いわゆる NAFTA 11 章問題がある。この問題は米国が NAFTA の後に締結している FTA においても交渉課題として残っている。

第 4 章 東アジアの FTA を巡る中国と ASEAN の戦略

世界的にみて東アジア（日本、中国、NIES、ASEAN の 10 カ国）のプレゼンスは経済、貿易のいずれにおいても高まっている。東アジア域内貿易比率も上昇している。その主要な動因は中国の躍進である。中国は 1979 年に開放政策に転じ、1984 年以降 2003 年まで 19 年間連続して 9% 以上という高い成長率を維持している。中国の 1 人当たり所得は開放政策がスタートした 1979 年の 269 ドルから 2003 年にははじめて 1000 ドルを超えた。これは大量の外資を導入して世界の生産基地としてまた大消費市場となり、表裏一体となり「好循環」構造を構築したからである。ASEAN は 1980 年代中葉以降の輸出志向性の強い日本企業の大量かつ継続的な直接投資（FDI）導入を軸とした「FDI と経済成長」と「FDI と輸出」という 2 つの好循環構造を形成したが、それが中国でも再現されたということである。中国は東アジア域内貿易でも他の域内諸国を引寄せ「磁場」の役割を果し、それにより自国の経済的ダイナミズム周辺・隣接諸国に波及させている。

日本を除く東アジアの 1 人当たり所得水準は確実に向上している。しかし世界平均（4890 ドル）を依然大きく下回る。1 日 1 ドル以下支出の「絶対的貧困層」人口は 2 億 7900 万人を数える（世界全体の約 4 分の 1）。中国をはじめ東アジア諸国は依然高い経済成長率を必

要としている。しかし各国とも成長が持続するかという保証は必ずしも無い。」これは成長パターンが生産要素（資本と労働）の蓄積とその動員とする「要素投入型」でありさらに生産要素（特に労働）を農業から他の部門とりわけ工業への移動への貢献（「生産要素の効率的配分」命題）が高いからであり、成長持続性を担保する「技術革新能力」が不十分であるからである。

しかし中国は引き続き生産要素投入型成長パターンを維持する政策を決定したように思える。それは中国がそれをいましばらく続行できるツールを獲得したからである。中国は世界の生産基地、世界の一大消費市場としさらにいずれ直接投資大国になるという3つの「切り札」ないし戦略目標を実現のための武器を獲得した。つまり中国は自国の利益を実現するためのメカニズムおよびツールを入手したということである。かつて日本は貿易、ODA および技術供与という3つの「切り札」を持つといわれ（three cards in one hand）さらに1980年代中葉以降直接投資を加え、特にASEANを中心とする東南アジアに対し影響力を拡大していった。中国も同様に今後は3つの「切り札」を効果的に組み合わせて、アジアへの影響力拡大に向けて行使することになる。これを中国は国内地域格差さらに所得格差を解消するために、国内外地域戦略を展開するであろう。国内地域戦略はまず次の成長ポールとして重工業集積地である東北部の発展である。対外地域戦略がASEANとのFTA締結である。

中国の対外地域戦略に最も速く対応したのがASEANである。ASEANは2001年11月に中国とのFTA締結に合意した。ASEANは1997年に発生したアジア通貨危機で高度成長に終止符を打たれたものの、世界的にみて潜在成長力を有する地域である。しかしASEANも中国と同様に成長パターンは「要素投入型」から脱出していない。地域単位としての、ASEAN戦略は自らの資産をアピールして、域外大国を引き付けることである。これは成功した。さらに中国より域内所得格差ははるかに大きい。ASEANの戦略は自らの資産と一体性をアピールして域外大国を引き付けることである。これに成功した。事実、域外大国である日本、米国、EU、インドは中国に続きASEANへのFTA締結に向けて相次いで交渉を開始した。ASEANの狙いはそれをテコに持続的成長を図ることである。この受け皿が域内貿易関税の撤廃を目指すAFTA（ASEAN自由貿易地域）である。

AFTAは2003年現在関税率0-5%の品目数はほぼ100%を達成したものの、域内貿易拡大を図るツールであるCEPT（共通実効特惠関税）利用率は1割以下と極めて低い。さらに非関税障壁はほとんど撤廃されていない。当初目指した広域的な自由貿易地域にははるかに遠い。域内貿易比率は輸出入とも約4分の1と他の自由貿易地域に比べてはるかに低い。それどころかASEAN加盟国間所得格差は中国の省間のそれよりもはるかに大きいのもならず、発展格差は拡大する一方である。これを反映して加盟国の産業と外資政策は異なる。それにもかかわらずASEANは対内外で一体性を維持しようとするスタンスは変わらない。一体性と域内貿易の拡大さらに成長の持続性を維持するツールがある。ひとつはAFTAの再生であり、非関税双壁を大胆に撤廃し名実ともに広域経済圏を形成すること

である。他は日本企業を中心に構築された国際生産ネットワークの活用である。両方により生産効率を向上させ、持続的成長への途の可能性を高めることである。いずれに対しても最もコミットしそれ故支援できるのが日本企業である。日本政府は ASEAN との FTA 締結交渉で支援している。

日本の支援はさらにある。まず ASEAN との FTA においてセンシティブ・イシューである農産物の関税を引き下げを早急に決断することである。さらに特に ASEAN 諸国は急速に工業化を実現したが、これは専ら輸出志向性の強い組立型の電気を中心に大量の日本企業を導入したためである。日本はひき続き品質の良い部品を供給するべきである。最も肝心なことは日本自身の再生である。