

調査研究事業

(1) 米国の通商・産業研究

1. オバマ政権の通商政策動向と対アジア FTA 政策

イ．調査の目的

オバマ政権はブッシュ前政権からコロンビア、パナマ、韓国との二国間自由貿易協定（FTA）やドーハラウンドを積み残し案件として引き継いだ。国内政治状況からこれらに多くの政治的資源をつぎ込むことが困難であったため、米国の貿易自由化への取り組みは事実上の停滞を余儀なくされた。

しかし、その間にも中国との経済関係は中国元の為替レート政策等を巡って議会の不満は高まっている。米中摩擦は中国の規格・基準や政府調達における自国技術優先などを巡る米産業界・労働界の不満や批判などにより緊張が高まっているが、一方で G2 論にみられるように中国に対して国際秩序の構築・維持に「責任ある」役割を果たすように促していくのか、米国がどう対応していくのかが重要な課題となっている。

台頭する中国への対応はまた、アジア太平洋地域全体に対する米国の政策の中で位置づけられるものでもあり、米国は 2011 年の APEC ホスト国として APEC 政策、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）への参加、対 ASEAN 共同体支援等、様々なアプローチを並行して進めつつある。このような状況の中、アジア太平洋地域の FTA ネットワークから大きな影響を受ける日本としてもオバマ政権が取りうる政策や傾向、そして直面する内外の課題を把握する必要がある。本報告書はこうした問題意識から米国の政策を分析しようとしたものである。

ロ．調査結果の概要

第 1 章

オバマ政権の通商政策は基本的に貿易拡大を現下の経済危機対策の一環と位置づけ、WTO へのコミットメントを支持する立場を明確にしつつある。二国間 FTA もドーハラウンドと同様にブッシュ前政権の積み残し案件として民主党内では批判が強いもののオバマ政権は基本的に前に進める姿勢である。これら二国間 FTA について改善すべき点があるとしつつも、改善があれば、いずれ議会の承認手続きを求めると表明しており、議会対策上 FTA については慎重な姿勢ではあっても FTA 自体を否定する方向にはない。

ドーハラウンドについては米国内で主要産業界や議会ではバランスよく中国やブラジル、インド等の先進途上国からより大きな貢献が提供されるよう交渉テキストが修正されない限り米国にとってメリットが少ないという見方が強く、オバマ政権は強硬な姿勢を打ち出している。

米国の通商政策で最も大きな懸念要因は米国内の政治情勢である。オバマ政権の通商政策の基本姿勢は貿易自由化推進と言っているが、ドーハラウンドでも二国間 FTA

でも政策方針はともかく政権誕生以来ほとんど進捗がみられないのが実情である、この背景には大統領一括交渉権限が失効しているという法的な制約があることも挙げられるが、それよりも議会や一般国民の間に貿易拡大の気運が衰え、代わって貿易拡大に懐疑的な主張が多くなっているという事情がある。議会民主党の内部においても貿易支持派・国際派の見解とポピュリスト的な支持基盤を持ち、従来の FTA 等の通商政策は大幅な見直しが必要だという議員に分かれている。このような民主党の内部分裂はこれまでの政権においてもあったこととはいえ、不況下で保護主義圧力が高まっている状況ではオバマ政権の通商政策を非常に不安定なものにし勝ちである。

本章ではオバマ政権の通商政策の基本姿勢がどのようなものなのか、同政権の通商政策は従来の民主党の立場と同じなのか、ブッシュ政権とはどう違うのか、通商政策の特徴は何か、またオバマ政権の通商政策に大きな影響を与える議会や産業界、労働組合等の見方はどうなのか、など政権をとりまく状況についても分析する。

第 2 章

2006 年民主党が議会で多数党となって以来、ブッシュ政権の通商政策に対する議会の不満や批判が強くなったと同時に、民主党が主導する議会では通商政策が保護主義的に傾斜するのではないかと懸念もある。それは過去クリントン政権時代、とりわけ政権前期には日本に対して保護主義的通商政策と日本異質論を前提とした結果主義の強硬な通商政策を展開した経緯があるためでもあるし、途上国にとっては労働・環境保護を通商協定を通じて途上国に強制するのが民主党の政策であるという認識が一般化しているせいでもある。1980 年代に保護主義に傾斜した米国議会は民主党の支持基盤である労働組合や反グローバルイゼーション団体等の影響力によって保護主義化するのか、保護主義化はどのような側面で生じる可能性があるのか、について米国の状況や背景を概観する。特に議会民主党と当時のブッシュ政権が 2007 年 5 月に発表した合意は現在のオバマ政権の議会、労働組合の通商政策に対する基本的な姿勢を表しており、今後の通商政策の展開を考える上で一つのベースとなっている。そのため、この合意に至る経緯や背景についてもまとめている。

第 3 章

長期的な傾向として米国の支配力が低下する中、中国やインドが経済力で存在感を増し、米国の対外経済政策における関心がアジアに向きつつある。今次の経済危機を契機にこの傾向は強まる可能性は高い。特に中国については米国の輸出拡大の対象として、グローバルな経常収支バランスを考える上で米国の対中期待は増大せざるを得ない。

対中アプローチとしてはこれまでの責任あるステークホルダー論を発展させる以外に有効な手段は見つからない以上、状況に応じて硬軟両様の対中対応が取られるが基本的には大きな変更がある可能性は少ない。

保護主義的気運は強まっているものの、自由貿易を進める米国の通商政策の基本を大きく変更する状況ではない。

第4章

米国のアジア太平洋政策において最大の関心事は中国の経済的な、また国際政治外交的な影響力の拡大にどう対応し米国の権益を守っていくかという課題であるが、多くの見方、考え方の中で一つの有力なアプローチが米中二極体制（G2）論である。米国における G2 アプローチ論の背景には中国は米国とは異質な価値観を有し、世界経済にダメージを与えかねない。しかし従来の方法では異質な中国の行動を変えることが困難であるため、G2 の対話、協調を通じて中国の姿勢を変えていこうとする考えがある。しかし、通商制度面で G2 アプローチを追及しようとしても、超えがたい違いや対立が米中にはある。中国元の為替レートについても、米国では実質的な切り下げ政策をつづけていることは現下の世界経済状況では近隣窮乏策に等しい等の批判はむしろ強まっている。

G2 アプローチは従来の APEC 政策や高度な自由化をめざす米国の政策とは相容れない面が多く、オバマ政権が打ち出したアジアへの関与政策とも齟齬をきたす可能性があるため、G2 アプローチはかつての「責任あるステークホルダー」論と大きな違いはないとみることができる。

他方、米国のアジア太平洋戦略についてみると、従来米国は APEC において FTAAP を支持してきたが、APEC シンガポール会合でもそのポジションは変わっている訳ではない。そもそもアジア地域の地域統合については米国を抜きにした自由貿易地域構想には反対であり、長期的な目標としては米国を含んでいる APEC ベースのアジア太平洋自由貿易地域（FTAAP）を推進するのがこれまでの米国の基本的な姿勢である。

しかし、その後オバマ政権は「慎重な検討」と議会との協議の結果、2009年12月には環太平洋戦略経済連携協定（Trans-Pacific Partnership Agreement、TPP）交渉に参加することを発表し、TPP 重視の姿勢は明らかになってきた。2010年の米通商政策アジェンダでも TPP を「アジア太平洋地域経済統合を達成するための最も強い手段」と位置付けている。

第5章

ある国（例えば米国）が温暖化対策のために厳しい規制を課す一方で世界の別の主要生産国では規制が緩いままである場合、エネルギー集約的産業（鉄鋼、非鉄金属、セメント、窯業、化学、製紙等）の生産が後者の国にシフトし、これに伴って温室効果ガス排出も雇用も海外に移転すると考えられる。カーボン・リーケージとは、このように規制すべき炭素使用量や当該産業における雇用が規制の緩い海外に漏れることを指す。カーボン・リーケージ防止策として輸入品に対して課税することは WTO においても一定の条件を満たせば認められるが、WTO ルールに合致するメカニズムは細部の設計いかんによる。カーボン・リーケージと競争力への影響を正確に評価することは大きな課題であり、生産ネットワークへの影響についても考える必要がある。

米国議会で審議中の気候変動対策法案においてカーボン・リーケージ対策としてどのような具体的措置が盛り込まれるのか、WTO 整合性や外国への影響等から注目しておく必要がある。