

## NAFTA 下で独自の政策を追及するカナダ

佐々木 高成 *Takanari Sasaki*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

カナダは日本人にとって、米国と同じ北米大陸の国として一括りにしがちであり、カナダの独自性、特徴を意識する機会はそう多くない。特に経済に関しては「両国経済はほぼ類似しており、北米自由貿易協定 (NAFTA) 成立以降は、一体化が進んでいる」というイメージが一般的であろう。

しかし、そのイメージは実際にカナダと米国を往き来すると裏切られることになる。例えばカナダに住んでいた人が米国に移り住む (一時的あるいは移民として) 場合、カナダで購入した乗用車を米国に持ち込もうとすると、正式には米国の運輸省と環境保護庁から米国基準を満たしている旨の証明を入手する面倒な手続きが必要になる。いったん米国に持ち込んでもカナダの車を整備したり、売却するのはそれなりに面倒である。なぜならカナダの車

はメートル表示であり走行距離や速度がマイル表示ではないからであり、しかも同じメーカー製の車なのに、カナダと米国の車体番号は共通化していない。これは、あくまで 1 つのエピソードにすぎないが、米加経済は NAFTA の下で一体化しつつも、制度の相違に起因する通商摩擦はむしろ先鋭化している。

カナダと米国を分かつもの

政治法律制度、経済問題、社会など幅広い分野における米国との比較を試みたカナダのデービッド・トーマス教授は、米国人とカナダ人の価値観の違いとそれから生じる行動の違いを次のように要約している。「...米国人はより個人的で、反国家的、自己中心主義的でモラリストリック、平等主義的、

宗教的、イデオロギー的で帝国主義的…」「カナダ人はより英国的、エリート主義的、違いを好む傾向を有し、官僚的、国家重視型であり、集団主義的、秩序立っていて、保守的、…」(注1)

これは米国との相対的な特徴を表現したものであるが、あたかもカナダ人ではなく日本人の特徴を述べているのではないかとさえ思える。

上掲書でも指摘しているように、米加の違いが最も顕著に表れている分野の1つが政治である。米国の共和制に対してカナダは立憲君主制に立脚している点がまず基本的な違いであるが、その違いが外交上何をもたらすのかはあまり知られていない。

かつて、レーガン大統領時代に駐米カナダ大使だったアラン・ゴットリーブは米国の大学を卒業し、米国に通暁しているはずだったにもかかわらず、大使としての職務を通じて学んだことは「米国では大統領と議会の2つの政府を相手にしなければならないことだった」と述べている(注2)。カナダでは首相あるいは外務省が外交を一元的に担当しているので外交交渉の相手も当然ながら行政府が唯一だと思っていたのが、米国の場合はその「常識」が通用しなかったこと、つまり条約や協

定を米国が結んだ後、議会が批准を拒む動きに出たことに驚いたのである。

米加の政治制度の違いは上院にその典型をみることができる。カナダ上院は首相が推薦し総督が任命する形を取るが、つい最近まで上院議員の任期は終身であった。カナダの場合、議会の実質的権限は下院にある。これに対して米国上院は公選制であり、外交をはじめとしてきわめて強力な政治力を有する。前出のゴットリーブはこれに触れて「政権が変わるたびに行政府の主要ポストが入れ替わる、いわゆる獵官制度のため、米国では行政府よりもむしろ議会上院のスタッフに政策や知識の連続性が見られる」と述べている。

経済・社会政策に関してもカナダは米国と異なる制度を持ち、様々な試みを行ってきた歴史がある。米国とは違うカナダ型の福祉社会を築いてきたこと(注3)や、米国と比べて銃規制も強く、凶悪犯罪率の低い社会を維持していることは、カナダ人の誇りとするところである。

カナダ独自の政策を NAFTA 下でも維持

かつて米加自由貿易協定締結にかか

わったクラーク元カナダ首相は NAFTA の今後の展望について次のように語っている。「欧州モデル それが『関税同盟』『ハーモナイゼーション』あるいは別の名前で呼ばれようが はカナダとメキシコにとっては単に米国の要求を受け入れるための法則となってしまうだろう。それは我々パートナー（NAFTA 加盟国）にとって決していいものではなく、少なくとも 2 カ国にとって受け入れられないものである」「北米の主権国家にとって、それ（NAFTA の発展）は国境を越える動きについての重要な改善を検討することにはなっても、国境自体をなくすことには繋がりが得ない。」（注4）

ここには、カナダの NAFTA についての考え方が典型的な形で表現されている。つまり、カナダにとって NAFTA が自らの社会・経済政策の独自性を喪失させるものであってはならないのである。

そもそも NAFTA では留保条項により、米加両国はそれぞれ自国の制度を NAFTA による自由化対象から除外しており、カナダ側の留保事項には農業、金融、文化産業などがある。農業、金融の分野は多くの先進国においても規制が強いセンシティブな分野で

あるが、文化産業保護政策はカナダが国家アイデンティティ維持のため重要視している独自の政策である。

書籍の保護を例にとると、米国内のモールでは必ず見かけるパーンズ&ノーブルやボーダーズなどの米系大型書店は大都市圏においてすら見当たらず、わずかにカナダ系書店があるのみ、というのがよくある風景である。ところが、カナダから米国に国境を越えた途端、20 万人以下の中小都市でさえも米系大型書店をみかける。書店については文化産業保護の観点から外資のカナダ進出が規制されているからである。ただし、同じ小売りでも家具の大型店舗を展開する IKEA やディスカウントストアのコストコ、ウォルマートなどはカナダの諸都市で進出を果たしており、対照的である。

一般的に書籍、定期刊行物、映画、ビデオ、音楽、放送等に関する産業に対してカナダ政府は直接・間接の補助を行うとともに、各種保護措置をとっている。放送産業ではカナダ放送法およびラジオ・テレビ・電気通信委員会によってテレビ・ラジオなどの番組は 50 ~ 60 % のカナダ文化コンテンツを含むことが義務付けられているほか、カナダ投資法等により文化産業への新

規投資や拡張投資を規制している。カナダのこうした文化産業保護措置の一部については、米国通商代表部の「貿易障壁年次報告」にあるように、米国はサービスや投資での障壁とみなして批判しているが、カナダはこうした批判に防戦するだけでなく、むしろ文化産業保護を今後の国際通商協定の中で国の固有な権利として確保するよう、積極的な働きかけを行うべきだと主張する動きも出ているくらいである。

カナダの農業政策も米国と制度上の違いの大きい分野である。松原立命館大学教授は、「カナダは農業政策や制度の面ではアメリカと大きく異なる独自のシステムを築いてきた。第1に、連邦政府の公社であるカナダ小麦ボード(The Canadian Wheat Board)がプレーリー3州産の穀物販売・輸出についての独占的権限を有しており、主要な穀物の販売・輸出機構が公的な管理のもとにおかれてきた」と指摘している。(注5)

カナダ農業政策は、米加自由貿易協定やNAFTAによっても上述のカナダ小麦ボードによる管理の基本的な仕組みは変更されていない。このため、米国は相殺関税提訴やWTO紛争手続きの適用、WTOを通じる新協定づくりなど、あらゆる手段をとる構えをみ

せている。

ちなみに、流通分野ではアルコール飲料販売に関する州政府の関与と規制の強さは米国に例をみないものがある。米国にも以前は日曜日のアルコール飲料販売に厳しい規制を設ける地域があったが、現在はかなり緩和されてきている。これに対してカナダでは、オンタリオ州やプリティッシュコロンビア州のように州政府がアルコール飲料の販売について規制する権限を有するばかりでなく、販売店舗の経営および流通をも州政府の公団が実施しており、州政府の関与は広範にわたっている。この結果、米国のスーパーマーケットなどでは蒸留酒を除くワイン類、ビールも販売されているのに対し、カナダのスーパーではアルコール飲料は販売されていない。

米加針葉樹材紛争にみる基本的概念の違い

カナダ産針葉樹材をめぐる米国とカナダ間の紛争は米加紛争の代表的事例であるが、この紛争は異なる制度を持つカナダが米国に対して自己の正当性を長年にわたり主張し、その解決に向けての努力の中でNAFTA

をどのように利用したかを示す格好の例でもある。

もともと本紛争は 82 年に米国の業界団体である「公正木材輸入連合」がカナダ産針葉樹材に対して相殺関税提訴を行ったことに端を発し、今日にいたるまで米国業界団体による米国通商法に基づく提訴と NAFTA 紛争処理パネルでの審議、二国間合意成立と終了、米国による提訴と、いつ果てるかもしれない通商摩擦が続いている。

米加針葉樹材紛争の背景にはカナダの伐採料のシステム、ひいては州政府の森林管理に対する考え方の相違がある。米国業界によれば、カナダの慣行の問題点は次のように整理される。

(注 6)

1. 米国では材木を市場価格で売るのに対して、カナダでは森林の 94 % を保有する政府が伐採料を市場価格の 1/4 から 1/5 に設定し、生産を人為的に増加させている。
2. カナダの州政府は林業の完全雇用を確保するよう価格を低く設定し、製材業者に年間の伐採量を割り当てている。
3. カナダは補助金が政府から丸太を買う製材業者ではなく伐採業者に渡ると主張するが、伐採業者は単

に製材業者の下請けにすぎず、カナダには真に競争的な丸太の市場は存在しない。

他方、カナダ側は次のように主張している。(注 7)

1. 州森林の 95 % を保有する州政府は環境、社会的経済的利害等を配慮した公益の観点から森林管理を行っている。林業会社は州政府との協定に基づき政府収入（伐採料）および道路建設、森林再生、計画作成、など管理上の義務と引き換えに公有地からの伐採が許可されている。
2. 過去の米国商務省調査によっても、米国業界が主張するような補助金はないとの結果が出ている。
3. 米国は伐採料が人為的に低く抑えられていると主張するが、州政府は支出するよりも多くの収入を得ている。州政府が得る伐採料ほかの料金収入は維持可能な森林管理、開発その他のコストに関連した政府の負担全額を上回っている。

長年にわたるこの紛争では、両国の林業政策における公的関与の差に起因する部分が大きい。カナダの慣行は米国が考える市場価格といえる要件を満

たしていない、というのが米国の基本的な主張である。他方、カナダの考える公正な価格は、例えば鮭の産卵地保護などの環境的配慮に基づくコストや林業の維持、関連産業育成などを全て含んだコストであり、そこに両国の大きなギャップがみられる。

針葉樹紛争にみられるように、米国との通商摩擦はその多くが米国企業や団体による政治化により処理が困難になったとの認識をカナダは持っており、この苦い経験から NAFTA では、通商問題の政治化を避ける方策として紛争処理パネルによる中立的な機関による処理を盛り込んだといわれている。

カナダにとって、米国の主張は突き詰めればカナダ州政府の林業政策を根本的に見直すことであり、これは受け入れられない。しかし過去のようにカナダの自主規制的な措置を含む合意をすれば、一時的な通商関係の安定を得られるが、それでは合意終了と同時に紛争が再発することが目に見えているうえ、NAFTA の意義そのものさえ問われかねないことになる。

NAFTA で米加経済の一体化は一層

進みつつあるにもかかわらず、異なる制度から生じる米加の衝突は依然として発生しており、一体化が進むが故に紛争が先鋭化している面もあるといえる。また、文化産業をめぐるカナダの政策にみられるように一体化、国際化が進むからこそ独自性を求める動きも強くなっているとみることも可能だろう。

(注1) Thomas, David, ed., Canada and United States : Differences that Count, Broadview Press, 1993

(注2) アラン・ゴットリーブ『ワシントン村大使は走る』彩流社、1995年

(注3) カナダの健康保険制度は米国との違いも大きい。米国の Medicaid (低所得者、身体障害者対象)、Medicare (高齢者対象) は公的医療保険、他は民間の医療保険というように米国の保険制度が部分的であるのに対し、カナダは全住民を対象とした公的健康保険制度となっている。

(注4) Joe Clark, Canada-US Relations and Globalization, Center for Strategic and International Studies, 2001年9月5日

(注5) 松原豊彦『カナダ農業とアグリビジネス』法律文化社、1996年

(注6) " Issue Background " Coalition for Fair Lumber Imports.

(注7) " Canada/US Trade in Lumber April 2002 " British Columbia Ministry of Forests

## 20 年も続く米加針葉樹材紛争

1982 年 ~83 年	米木材業界は、BC、アルバータ、オンタリオ、ケベック各州の伐採料が加木材生産者等に対する補助金にあたるとして、米相殺関税法に基づき提訴。米商務省は相殺関税の対象としない旨決定した。
1986 年	米木材業界が、再度、相殺関税法に基づき提訴。カナダは 15 % の課徴金を木材の対米輸出に課すことで合意。米国が相殺関税を賦課するには至らなかった。また、カナダ各州政府は、伐採料や他の料金の値上げなどの代替措置を取ることで、課徴金相当分を低減、撤廃することが認められた。このため BC、ケベック州は各々の森林管理政策を変更し、BC 州は輸出課徴金を撤廃、ケベック州は 15 % から 3.1 % へ低減した。
1991 年 ~92 年	カナダは輸出課徴金を廃止。米商務省相殺関税に関する調査を独自に開始し、BC、アルバータ、オンタリオ、ケベック州の森林管理政策および BC 州の木材輸出管理制度が補助金にあたるとの判断を発表。米国際貿易委員会 (ITC) も加産針葉樹の輸出が米国業界に損害を与えていると認定。その結果、上記 4 州およびサスカチュワン、マニトバ、ユーコン準州、ノースウェスト準州からの木材輸入に対し、6.51 % の相殺関税が賦課された。 カナダは米国の相殺関税賦課について、米加自由貿易協定第 19 章に基づき二国間パネルの設置を要請。同パネルおよびその後の特別異議申立委員会の決定により相殺関税賦課は取り消された。
1994 年	米木材業界、NAFTA 二国間紛争処理パネルが米国憲法に違反するとして、憲法審査を要求。米加両政府は木材業界および政府による協議を開始することで合意。米木材業界は憲法審査に関する提訴を取り止める。
1996 年	米加針葉樹協定発効
2001 年	米加針葉樹協定失効。米国業界は相殺関税・アンチダンピング税提訴。商務省と国際貿易委員会はいずれもクワの判定を出したため、相殺関税・AD 税を賦課。これに対してカナダ政府は NAFTA 紛争パネル設置を要求、また WTO の紛争処理パネル設置を申し立てた。

(出所) カナダ外務貿易省資料等から作成