

## 百家争鳴の中南米 FTA 外交

内多 允 *Makoto Uchida*

名古屋文理大学情報文化学部 教授  
(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

中南米では 2 国間あるいは多国間ベースによる FT (自由貿易協定) のネットワークが張りめぐらされている。中南米における自由貿易体制の構築には、米国も関わっている。2005 年末までの実現を目指している FTAA (米州自由貿易地域) については、ブラジルと米国の対立が最大の焦点となっている。中南米の FTA は地域統合と密接な関係があり、地域統合間の力関係が FTAA 交渉の行方にも影響力を与えている。

### 高まる FTA への期待

FTA を含む一連の貿易自由化の実行が経済発展を促し、貧困問題を解決すると期待されてきた。世界銀行が 03 年 9 月に発表した『Global Economic Prospects』(以下、世銀報告) で、貿

易自由化交渉が開発途上国に配慮した合意が成立すれば世界経済が成長して、1 日 2 ドル未満で生活する人が 2015 年までに 1 億 4,400 人減少すると指摘している。このような世界の貧困問題を解決するためには貿易障壁の撤廃が必要なことを世銀報告は指摘している。

同報告は貿易障壁の具体例として、次のような先進国政府の農産物生産者への補助金政策を取り上げている(次の補助金額は世銀報告 p.120 表 3.10 による 1999 年から 2001 年にいたる期間の合計額より引用)。これによると米国政府は 513 億ドルを、EU (欧州連合) は 993 億ドルをそれぞれ支出している。

これらの生産者向け直接補助金が乳製品や砂糖、小麦の世界市場価格を引き下げ、また末端価格上昇の間接的な

原因となっている。さらに、同報告は途上国(特に中所得国)による手厚い保護政策も先進国の貿易障壁と同じ損失を周囲の貧困国に与えており、中南米の輸出企業は隣国に製品を輸出すると、先進国向け輸出に比べて7倍も高い関税を負担していると指摘している。

世銀報告は以上のような先進国の補助金政策や途上国の保護政策を引き合いに出して、途上国が貿易を自由化して外国製品を受け入れると国内企業の調達コストが下がり、製品の国際競争力が高まる。これが小規模農家と中小企業にビジネスチャンスを与え、貧しい人に雇用機会を拡大すると説く。

中南米では地域経済統合を進める動きが1990年代から活発になった。従来の地域統合は輸入代替工業化の下で保護主義的な貿易政策を導入した。80年代に中南米各国の開発戦略が国家主導から民間主導の経済自由化路線に転換したことが、90年代以降の地域統合を、自由貿易を前提とする性格に変貌させた。さらに米国が中南米との2国間ベースのFTA網を拡大するとともに、FTAA創設を提唱したことも、米州地域における地域統合の気運を盛り上げた。

90年代以降の中南米のFTAをめぐる

対外経済関係に対して米国が深く関与するようになったことも、重大な要素である。その典型的な例がNAFTA(北米自由貿易協定)である。同協定は地域統合ではないが、ラテンアメリカ(メキシコ)とアングロアメリカ(米国とカナダ)との経済連携を制度的に強化する役割を担っている。

米国が自由貿易システムを通じて中南米地域との経済関係を強化しようとする理由は、同地域が米国にとって重要な輸出市場であり、また多数の米国企業が進出しているからである。EU(欧州共同体)が中南米への影響力を強めていることに対抗することも、米国がFTAA結成を促した動機として無視できない。

中南米諸国が米国のFTAA提案に賛成したのは、中南米の主要な輸出市場が米国であること、国外からの進出企業の多くが米国資本だからである。このように中南米と米国が自由貿易や市場開放について共通の理念を、ある程度共有できるようになったことが、FTAやFTAAについて両者を歩み寄らせる環境を醸成してきた。NAFTAの成立も中南米・米国のFTA締結を促した。NAFTAによって、メキシコの北米市場へのアクセスが他の中南米

諸国よりも優位な地位を占める可能性が一段と大きくなった。米国市場における中南米諸国間の輸出競争が、対米 FTA の動きを加速化させたともいえる。このような競争は海外からの企業進出、特に米国資本の進出についても同じようなことがいえる。NAFTA 加盟国の中で労働コストが最も低いメキシコが、NAFTA による内国民待遇を享受できることから対米輸出でも有利な競争条件を確保できる。

中南米でも輸出による外貨獲得や工業化、雇用に果たす外資系企業の役割が大きい。FTA のネットワークを構築することが輸出・企業活動の環境整備につながり、外資系企業の進出を促す立地条件に資することに貢献している。従って、中南米各国が FTA の締結を競う背景には、外資系企業を誘致するための立地条件の有利さをめぐる競争があるという一面も見逃せない。

### 米州の南北対立

FTAA の 2005 年末までの発足を目指すという当初の合意事項の実現が危ぶまれている。FTAA の内容について米州の南と北で見解が対立しているからである。また、外交上の対立が

FTAA に影響を与えている。特に米国に対する外交姿勢の違いも無視できない。メキシコや中米諸国は基本的には、米国の政策を支持している。一方、ブラジルやアルゼンチンなどのメルコスール（南米南部共同市場）は、政策内容によっては米国の方針に批判的である。これ以外にも、米国との関係が悪化していることから米国主導による FTAA に反発している国がベネズエラである。同国は米国への主要な石油輸出国であるが、FTAA については批判的は態度を崩していない。01 年 4 月にケベックで開催された米州首脳会議で、FTAA を 05 年末までに発足させるという合意事項を参加<sup>34</sup> 34 国の中で唯一留保したのもベネズエラであった。03 年 11 月にはチャベス同国大統領が「FTAA 交渉は大いなる時間の浪費である」と発言して、交渉離脱も辞さないことを表明した。

キューバは当初から参加国に入っていなかったこともあって、米国主導型の FTAA には批判的な態度を取り続けている。

FTAA の交渉を停滞させている最大の問題はメルコスールが米国の農業補助金の撤廃を要求して、その話し合いが行き詰っていることである。特に

農産物が主要な輸出部門であるブラジルとアルゼンチンは、米国を含めて世界各国に農産物輸出補助金の撤廃を要求している。これについては04年2月6日にメキシコで開催されたFTAAについての次官級会合でも、市場アクセスや農産物輸出補助金の撤廃について、合意が成立しなかった。メルコスール側は農業補助金の完全撤廃を要求したが、メキシコや米国など14カ国はこれに反発した。また、メルコスールは全品目の関税削減を要求したが、米国などは例外品目を設定する余地を残すよう主張した。このように、04年に入っても米国とメルコスールの主張の隔たりの溝は埋まりそうにない。

### 妥協が難しい農業補助金政策

ブラジルなどのメルコスール諸国がFTAA成立の前提条件として、米国の農業補助金撤廃を要求しているのは、この補助金が米国の農産物輸出の競争力を支えて、開発途上国における農業の発展を阻害し、輸出を阻んでいると判断しているからである。

米州主要国の農業補助金（別表）はアルゼンチンやブラジルではほとんど

ゼロであるに対して、米国の比率が高いことが目立っている。同表によると国内農業生産額に占める補助金の比率は、米国の7.1%に対して、中南米諸国はほぼゼロである。輸出額に占める補助金の比率も同様に、米国の高さが際立っている。

米国の農業補助金に対する不満と不信感は、メルコスールだけにとどまらない。親米的なメキシコにおいてすら、NAFTAによる農産物の市場開放政策が米国からの農産物輸入を増大させて、国内農業の存立基盤が不安定になることへの危機感が高まっている。メキシコでは農民団体が02年末から、政府の農業政策に抗議して、NAFTAで規定している農産物の市場開放措置の撤回を要求するデモ活動を展開した。これに対して03年7月の中間選挙（議会）を控えていたこともあって、政府も農業団体との対話に取り組み、同年4月28日、「農村のための全国同意、農村開発・主権・食品安全」という47ページにわたる文書に合意した。同合意に基づいて、政府は農村発展のための財政支出も約束した。政府は農民団体にNAFTAの農業規定についての再交渉は約束しなかった。しかし、この合意文書では、現在あるい

は将来の通商協定交渉については農業団体と協議するメカニズムを組織することを、政府は同意した。

このため、前記の合意文書が政府の農業貿易政策にどのような影響を今後与えるのが注目される。政治面ではメキシコ大統領（任期 6 年）選挙が 06 年 7 月に実施され、同年 12 月 1 日に新大統領が就任する。同国の大統領は現行憲法の規定では、再選はできないことになっている。現在のフォックス大統領は野党候補者として初めて当選した。野に下った PRI（制度的革命党）は依然として侮り難い力をもっている。フォックス大統領の後半の任期は、

次期大統領選挙を一層強く意識せざるを得なくなるだけに、農業政策については農民団体の意向を意識した政策を迫られるだろう。

### 影響力拡大を競う地域統合

中南米各国は FTAA を支持する一方、独自の FTA 外交も展開している。FTA や地域統合に参加する理由として次のようなことが考えられる。

中南米では米国市場への依存度を無視するわけにはいかないが、米国の影響力が強力なために国としての自主性が損なわれることを警戒している。対外政策の自主性を維持する観点からも、対外関係を多様化することによって、米国に対する交渉力と牽制手段を確保する狙いがある。FTA のネットワークを拡大すると貿易市場構成が多様化され、特定市場への依存度が高いことによるリスクを回避できる。また、FTA の締結相手国が増えることが、輸出拠点としての立地条件を有利にする。このような立地条件を具えることは、海外からの企業進出を促す効果も期待できる。FTAA における勢力図に与える影響が大きい地域統合の動きとしては、NAFTA との関係を広げ

別表 米州主要国の農業補助率

	国内補助率	輸出補助率
米国	7.1	1.5
メキシコ	0.8	0.1
ブラジル	0.0	0.0
アルゼンチン	0.1	0.0

(注) 補助率の単位はパーセント。1995～98 年における年平均値。国内補助率は、国内農業生産額に対する補助金の割合。輸出補助率は、農産物輸出額に対する補助金の割合。ブラジルの補助率は 0.0 であるが、出所の表では 98 年の国内補助金に限って 8,300 万ドルが計上されている。同表の情報源は WTO

(出所) ラテンアメリカ・カリブ統合研究所 (INTAL) Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations, p.38 Table 3.1 より抜粋。

る動きと、メルコスールの近隣諸国との関係強化があげられる。

米国は対立が解消されそうにないブラジルやメルコスールを孤立させ、FTAAにおける主導権を確保するため、2国間ベースのFTA締結にも意欲的である。中南米各国も近隣諸国との地域統合を重視する一方、米国市場確保につながるFTAへの関心も高い。例えば、チリはメルコスールの準加盟国であるが、米国とのFTAを03年に締結（発効は04年1月1日）した。米国は中米5カ国とのFTA交渉を03年1月より始め、同年12月にコスタリカを除く4カ国と合意が成立した。コスタリカが離脱した理由は、保険・通信両部門の自由化については合意が成立しなかったためである。また、一部の農産物や繊維製品の市場アクセスについても、交渉が不調に終わった。

中米諸国とチリのNAFTA関係国とのFTAは、まずメキシコと、そして引き続き米国と締結した。NAFTAの経済規模に占める米国の比重は圧倒的に大きい。米国とのFTA締結によって、NAFTAの影響力は必然的に大きくなる。チリは南米で米国とFTAを締結した最初の国である。FTAA

交渉で南米におけるメルコスールの影響力に対抗する意味で、米国・チリのFTAは重要な意味をもっている。しかも、チリはメルコスールの準加盟国である。米国は南米各国とのFTA交渉を拡大して、ブラジルに圧力をかけようとしている。ゼーリック米国通商代表は03年11月、アンデス諸国（ペルー、コロンビア、エクアドル、ボリビア）やパナマとの2国間FTA交渉を、04年第2四半期に始める意向を表明した。その目的はFTAAを実現するためであり、包括的な自由貿易協定のネットワークを構築することによって、FTAAの補完的な役割を果たさせるためであると説明している。アンデス諸国に対して米国政府は特惠関税による優遇措置を供与している。これは06年に期限が切れる。アンデス諸国はこの優遇措置が引き続き適用されることを望んでいることから、米国にとってFTA交渉に着手できるきっかけは確保している。

中米については、メキシコは貿易拡大と並んで同国南部地域の開発効果にも期待をかけている。同地域（プエブラ州を含めて南部9州）から中米7カ国にかけてのメソアメリカ開発をメキシコが2001年に提唱した。この開



発プロジェクトはプエブラ・パナマ計画(PPP)と呼ばれ、米州開発銀行等の国際機関も関係国政府に協力している。

メキシコがこれに期待する理由は、同国北部は NAFTA 発効以降の対米輸出産業の拡大で、その経済水準を引き上げた。これに比べて南部の開発は遅れ気味であり、国内における経済格差が問題になっている。PPP によって開発対象地域のインフラが整備され、貿易規模も拡大すれば、メキシコ国内の南北格差が是正される効果を期待している。また、中米諸国の経済発展がメキシコとの貿易拡大に寄与することも期待している。メルコスールも周辺国との関係を強化している。その正式加盟国は 4 カ国(アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ)であるが、その他の南米諸国との連携を拡大している。チリとボリビアは準加盟国として、経済関係を強化している。チリは地域統合には参加していない国であるが、米国やメキシコと FTA を締結するとともに、メルコスールにも接近している。

ボリビアはアンデス共同体の加盟国であるが、天然ガスの主要な輸出先はメルコスールである。今後の可能性として考えられている米国やメキシコへ

の輸出のための港湾を確保するためにも、内陸国であるボリビアとしては、ペルーやチリとの関係強化を必要としている。

アンデス共同体加盟国の中で、ボリビアが 96 年 12 月、ペルーが 03 年 8 月にそれぞれメルコスールと FTA を締結した。さらに残り 3 カ国のアンデス共同体加盟国(コロンビア、エクアドル、ベネズエラ)が 03 年 12 月に同様の FTA を締結した。これによって、アンデス共同体とメルコスール加盟国、チリの 10 カ国による FTA のネットワークが構築された。

メルコスールの地域統合の特色として、国境を越えた地域全体のインフラ整備を重視してきたことがあげられる。これは 2000 年 8 月、ブラジリアで開催された南米地域首脳会議で、当時のカルドソ・ブラジル大統領が南米のインフラ投資を進めることを提案したことが契機となった。このインフラ開発は IIRS(南米インフラ統合計画)と称し、メルコスールやアンデス共同体の統合を促す手段として、今後一層重視されるだろう。

この構想は南米各国の道路や水路の整備、電力の相互供給、鉄道や港湾の整備などさまざまなインフラ整備を行

うことを目指している。その資金源は政府に加えて内外の民間投資、国際機関からの投資を想定している。ブラジルはかつて沿岸部に偏重していた地域開発を内陸部にシフトするために、ジャングルに新首都ブラジリアという人工都市を建設した経験を有している。

ブラジルがこのような構想を提案した背景には、同国の貿易規模拡大に伴うインフラ整備を急がねばならない状況がある。特に太平洋地域とのアクセス整備については、ブラジルから中国への鉄鉱石や大豆等の輸出が増大していることが影響している。中国も、メルコスールとの貿易については鉄鉱石や食料資源の供給源として関心を払っている。ブラジルは、同国東北部の開発についてはベネズエラとの連携を重視している。例えば、ハイウェイの建設を検討している。これにはブラジルの政府系銀行である BNDES（ブラジル開発銀行）と CAF（アンデス開発機関、地域国際機関）が 1 億 7,100 万ドルを投じて、両国とガイアナの 3 カ国を結ぶ 560 キロメートルの道路建設を検討している。ブラジルはベネズエラへの道路輸送体制を充実させることによって、海上輸送よりも短距離

のカリブ海への通商ルートの確保を目論んでいる。また、ベネズエラ国営石油会社 (PDVSA) にはブラジル東北部でのガソリンスタンド進出を認めており、国境地帯の開発効果を狙っている。

### 必要な共生のシステム

地域統合や FTA の政策内容について批判が生まれていることも FTAA 交渉の合意を難しくしている。例えば、前記の NAFTA に関して、メキシコの農民から強硬な見直しの要求が出ている。一方、中米にとってメキシコは大国である。例えばホンジュラスの産業界はメキシコとの FTA が同国からの輸入を拡大させていることを理由に、この FTA を破棄するよう政府に要求した (04 年 2 月 7 日付メキシコ・エコノミスト紙電子版)。弱者救済の保障策が不十分な FTA に対する不安感と不満が広がっていることは否定できない。企業 (資本) は存続するために国境を越えることも容易であろう。しかし、人の移動の自由を認めない FTA は失業を生む可能性を抱えている。FTA 政策にも弱者との共生が可能なシステムの充実が求められている。