

ブッシュ政権の通商戦略と中米自由貿易協定

藤木 剛康*

はじめに

2005年8月2日、ブッシュ大統領の署名によりアメリカと中米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）およびドミニカ共和国との自由貿易協定¹⁾法案が成立した。法案の議会での承認は上院では54対45、下院では217対215という僅差であり、「NAFTA以来、最も論争的なFTA」と言われた。しかし表1に示すように、これらの国々は全6カ国を合計しても、面積はメキシコの1/4、人口は1/3、経済規模は1/7の小国群にすぎない。また、対外貿易に占める双方の重要性にも著しい不均衡が存在する。CAFTA-DR 6カ国の2003年の輸出入総額に占める対米貿易の比率は輸出が54.2%、輸入が40.8%である。これに対し、2003年の米国の輸出入総額に占める中米6カ国の割合はそれぞれ2.0%、1.3%にすぎない²⁾。それでは、これらの小国とのFTAはアメリカの通商政策の中でどの

ように位置づけられ、活発な議論の対象となったのだろうか。本稿の課題はCAFTA-DRの成立過程の分析を通じて、ブッシュ政権の通商政策の特質——主に発展途上小国を相手にFTAを締結し、自由と民主主義の拡大をめざす安全保障政策を補完すること——とその限界とを明らかにすることである³⁾。そこで以下では本論に入る前に、CAFTA-DR、さらにはブッシュ政権の通商政策を特徴づける論点について、先行研究も含めて検討しておく。

CAFTA-DRの特徴は、発展途上国との間で締結されたハイレベルのFTAだという点にある。表1に示されるように、中米諸国は一人あたり国民総所得が低い発展途上国である。したがって、米国内では繊維や農産物といった伝統的な保護主義セクターだけではなく、労働組合や環境関連団体などの強い反対を受けた⁴⁾。他

*藤木 剛康 (Takeyasu FUJIKI)：和歌山大学経済学部准教授。京都大学大学院経済学研究科修士課程修了。河音琢郎、藤木剛康編『G・W・ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実』ミネルヴァ書房、2008年など。

¹⁾The United States-Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement。当初、交渉は中米5カ国との間で進められたが、最終的にはドミニカ共和国とのFTAが付加された。以下、前者をさす場合はCAFTA、後者をさす場合はCAFTA-DRと略記する。CAFTA-DRは、2008年4月現在、コスタリカ以外の全ての国々で批准されている。

²⁾IMF, *Direction of Trade Statistics, 2004 Yearbook*

³⁾ブッシュ政権の通商政策の全体像については、拙稿「通商政策——貿易促進権限と自由貿易協定」河音琢郎、藤木剛康編『G・W・ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実』ミネルヴァ書房、2008年、を参照されたい。

⁴⁾1990年代以降のアメリカ国内政治では、最重要の通商問題が国内産業の保護を求める伝統的な保護主義から、労働条件や環境基準などの非貿易的関心事項に変化した。この論争については、I. M. Destler and Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Institute for International Economics, 1999, および拙稿「一括交渉権限の政治経済学①～③」和歌山大学『経済理論』324, 326, 327号, 2005年, を参照されたい。ただしこれらの研究では、非貿易的関心事項が実際の通商交渉に際してどのように議論されているのかという点については検討されていない。

【表1】CAFTA-DR諸国の主要な指標

	面積（千平方キロ）	人口（100万人）	GNI（10億ドル）	GNI/人口（ドル）
メキシコ（参考）	1958.2	103.8	703.1	6770
エルサルバドル	21.0	6.7	15.6	2350
コスタリカ	51.1	4.1	19.0	4670
ホンジュラス	112.1	7.1	7.3	1030
ニカラグア	130.0	5.6	4.5	790
グアテマラ	108.9	12.6	26.9	2130
ドミニカ共和国	48.7	8.9	18.4	2080

（出所）外務省「中南米概況」。元出所は、World Bank, *World Development Indicators 2005*

方で、アメリカのFTAの特徴は、関税の撤廃だけではなく、サービスや投資の自由化、知的所有権や労働・環境規定など、相手国に対し、国内法や制度の整備までもを要求する点にある。CAFTA-DRの場合も、中米諸国の国内法や制度の不備、労働・環境基準などが問題視され、様々な対応策が提示された結果、妥結に至った。これらの論点のうち、本稿ではCAFTA-DRの成立過程において主要な論点となった繊維製品と労働・環境問題を取り上げる。繊維製品は中米諸国の主要な対米輸出品であることから、また、労働・環境問題は、アメリカと中米諸国との大きな経済格差や中米諸国の法制度の不備から、いずれも活発な議論の対象となった。そこで、それら個別の利害関心が国家間交渉およびアメリカ議会における批准のプロセスにおいてどのように議論されたのかを分析する⁵⁾。

第二の論点は、アメリカの通商政策に占めるCAFTA-DRの位置づけである。ブッシュ政権の通商戦略としては、ゼーリック（Robert B. Zoellick）元USTR代表の提起による競争的自由化（competitive liberalization）戦略が広く知られている⁶⁾。競争的自由化とは、第一に、WTO交渉、地域主義との交渉、二国間交渉と

いった異なるレベルの通商交渉を相互に関連づけて進めることにより、交渉相手国・地域主義間の対米自由化を競わせ、世界大での貿易自由化の主導権を握る戦略である。第二に、貿易自由化を経済成長と法の支配、開かれた社会の普及に結びつけ、9.11同時多発テロ以降のアメリカの安全保障を確保することをめざす戦略でもある。つまり、競争的自由化戦略には通商政策および安全保障政策上の2つの目的が期待されていた。そこで、本稿ではこれら2つの目的がCAFTA-DRの交渉や批准に際してどのように追求されていたのかを分析する⁷⁾。通商政策上の観点からは、CAFTA-DRは米州自由貿易圏（Free Trade Area of the Americas。以下、FTAAと略記）を実現させるための梃子として位置づけられていた⁸⁾。他方、安全保障政策上の観点からは近隣諸国の政治的・経済的

⁷⁾ これら2つの目的のうち、通商政策上の目的を強調する研究として、山田敦「アメリカ：勢を増す経済超大国のFTA戦略」『アジア研ワールド・トレンド』89, 2003年。荻田竜史「『超大国』米国と『遅れて来た国』日本のFTA戦略」渡辺利夫編『東アジア市場統合への道』勁草書房, 2004年。安全保障政策上の目的を強調する研究として、Richard Higgott, “American Unilateralism, Foreign Economic Policy and the ‘Securitisation’ of Globalisation”, *CSGR Working Paper No. 124/03*, University of Warwick, 2003; Jeffrey J. Schott, “Free Trade Agreements and US Trade Policy: A Comparative Analysis of US Initiatives in Latin America, the Asia-Pacific Region, and the Middle East and North Africa”, *The International Trade Journal*, 20:2, 2006.

⁸⁾ USTR, “U.S. Advances Bold Proposals in FTAA Negotiations”, February 11, 2003. FTAAを中心としたアメリカの対中南米通商政策については、さしあたり、

⁵⁾ アメリカでは対外通商交渉は行政政府が進めるが、貿易協定の締結には議会の批准が必要であり、とりわけ通商問題を担当する上院財政委員会と下院歳入委員会が大きな発言力を保持している。

⁶⁾ Ambassador Robert Zoellick, “Competitive Liberalization”, Remarks at Ex-Im Bank Annual Conference, April 22-23, 2003.

安定のための手段とみられていた。本稿では競争的自由化戦略をめぐるこれらの論点を分析し、その上で、ブッシュ政権のFTA戦略の特質と課題についても明らかにしていきたい。

なお、叙述は以下のように進める。【1】では、CAFTA-DR交渉に至る経緯、特にアメリカと中米諸国との特惠貿易協定と、その下での経済関係について検討する。【2】ではアメリカとCAFTA-DR諸国との交渉過程について、【3】では、米国議会における批准の過程について、協定の位置づけや交渉全体に関する論点と、繊維および労働・環境問題という2つの個別論点とに分けて分析する。【4】では、以上の議論をふまえて、CAFTA-DRそれ自体の評価と、ブッシュ政権の通商戦略の特質や課題の検討を行う。

【1】CAFTA交渉に至る背景——カリブ海地域開発計画の成立と展開

アメリカとCAFTA-DR 6カ国を含むカリブ海周辺の24カ国との間には、カリブ海地域開発計画 (Caribbean Basin Initiative。以下、CBIと略記) という特惠貿易協定が締結されていた。特惠貿易協定とは先進国が途上国の経済発展を促進するために、特定の製品、特に繊維製品を中心とした軽工業品に対する貿易障壁を一方的に削減する協定で、アメリカでは援助政策の一環として1970年代後半以降に締結されるようになった⁹⁾。CAFTA-DRは既存の特惠貿

易協定をFTAへと格上げし、より踏み込んだ経済関係を構築するという意義を持っていた¹⁰⁾。

20世紀以降、中米およびカリブ海諸国はその地理的近接性のためアメリカの「裏庭」と呼ばれ、政治的にも経済的にもアメリカの圧倒的な影響下にあった。1980年代における中米紛争に際して、アメリカはこの地域を冷戦の最前線とみなしてその安定を支援するために、中米およびカリブ海周辺諸国を対象としたCBIを開始し、一方的な貿易特惠を付与した¹¹⁾。CBIの中で最も注目すべきは繊維製品に対する特惠で、アメリカは自国で裁断された布地を用いたCBI諸国の繊維製品について、原材料価格を差し引いた付加価値にのみ課税する制度を導入した。アメリカの繊維産業は縫製工場をCBI諸国に移転して、国際的な生産ネットワークを構築した。これに伴い、米国からCBI諸国への繊維輸出が急拡大すると同時に、繊維産業はCBI諸国の主要な輸出産業に成長した。CBIが開始された当初、中米諸国の主要な対米輸出品はコーヒーやバナナ、鉱物などの一次産品だったが、2006年には表2に示されるように、繊維製品だけでも46%、工業製品全体では70%以上を占めるようになった。他方、米国からの輸出品としては、電子機械や電気機器、綿糸や綿布などの中間財が上位を占めている。

アメリカと中米諸国との繊維貿易の拡大は、世界の繊維貿易を管理する多国間繊維取極 (Multi Fiber Arrangement。以下、MFAと略記) の存在をも背景としていた。1960年代以降、欧米諸国は自国の繊維産業を保護するため、GATTにおいて二国間の輸入数量制限協定

Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas: A Progress Report*, Institute for International Economics, 1997; Antoni Esteveordal, Dani Rodrik, Alan M. Taylor, and Andrés Velasco eds., *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard University Press, 2004を参照されたい。ただし、これらの研究は地域レベルの通商政策を対象としており、中南米政策におけるCAFTA-DRの位置づけについては検討されていない。

⁹⁾ アメリカの締結した特惠貿易協定については、GAO, "U.S. Trade Preference Programs: An Overview of Use by Beneficiaries and U.S. Administrative Reviews", GAO-07-1209, 2007

¹⁰⁾ 以上の点については、2007年12月22日のアメリカ経済史学会の例会における齊藤叫氏 (中央大学) の指摘から示唆を受けた。記して謝意を表する。

¹¹⁾ CBIについては主に以下の文献を参照した。USTR, *Sixth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, December 31, 2005; GAO, "U.S. Trade Preference Programs".

【表 2】米国の対中米 6 カ国主要品目別輸出入

(2006年、100万ドル、%)

	輸出		輸入	
	金額	構成比	金額	構成比
総額	18568	100.0	18573	100.0
食料品、動植物生産品	1893	10.2	3785	20.4
原料品	636	3.4	467	2.5
鉱物性燃料	2013	10.8	356	1.9
工業製品	12778	68.8	13301	71.6
化学品	1917	10.3	310	1.7
機械機器	5415	29.2	3015	16.2
繊維製品	3497	18.8	8613	46.4
金属品	368	2.0	341	1.8
非金属鉱物製品	97	0.5	93	0.5
その他の原料別製品	910	4.9	247	1.3
雑製品	574	3.1	681	3.7
特殊取扱品	1248	6.7	664	3.6

(出所) 日本貿易振興機構「米国・中米間自由貿易協定 (DR-CAFTA) が日・米・中米間貿易に及ぼす影響」2007年、より作成。

を成立させてきた。1974年にはこれらの二国間協定を束ねるMFAが発効し、中国などの競争力のある繊維産業を持つ国々からの輸出が抑えられ、欧米諸国と協定を締結した発展途上諸国が自国の繊維産業を育成できるようになった¹²⁾。CBIもこれらの二国間協定の一つであるが、それゆえ、中米諸国からの繊維輸出はアメリカの通商政策の動向に左右される不安定なものだった。1994年に発効したNAFTAのため、CBI諸国の対米輸出条件はメキシコよりも不利になった。CBI諸国はメキシコと平等の扱いを要求して、2000年にはカリブ海地域貿易パートナーシップ法 (Caribbean Basin Trade Partnership Act。以下、CBTPAと略記) が成立した。CBTPAにより、2008年9月までの間、CBI諸国の繊維製品に対する特惠が拡大された。具体的には付加価値に対する関税が撤廃され、さらに、ニット製品については一定数量の枠内に限り中米産の布地を用いても関税が免除されることに

なった。また、ウルグアイ・ラウンドの際、途上国からの批判のためMFAの廃止が決まり、1995～2005年の10年間で繊維製品に対する数量割当を撤廃していくこととなった。

以上の分析をふまえ、近年におけるアメリカの繊維輸入の動向を検討しよう。表3によれば、輸入総額は90年から04年までに約230億ドルから670億ドルにまで大きく拡大している。最大の輸入相手国は中国だが、90年代後半に輸入シェアを低下させており、一時はNAFTAによって輸出条件の改善したメキシコに首位の座を譲っている。また、中米6カ国は90年代において輸入額・輸入シェア共に大きく拡大させているが、近年におけるシェアは微減している。このためMFAが撤廃される2005年以降、中国製品との競争に晒されてさらに大きくシェアを落とすのではないかと懸念されていた。

CBIは、第一に、繊維製品を中心とした貿易特惠をカリブ海諸国に与えることにより、これらの国々における工業、とりわけ繊維産業の発展に寄与した。ただし、CBIによる貿易特惠は現地の繊維産業に対して米国製中間財の使用を義務づけることにより、自力で原材料・資金を調達して生産を管理するフルパッケージ生産能

¹²⁾ Pietra Rivoli, *The Travels of A T-Shirt in the Global Economy: An Economist Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade*, John Wiley & Sons Inc., 2005〔雨宮寛、今井章子訳『あなたのTシャツはどこから来たのか?』東洋経済新報社、2007年〕

【表3】米国の主要原産国別アパレル輸入

(100万ドル、() 内は構成比)

順位	国名	1990年	2000年	2002年	2003年	2004年
1	中国	3197.1 (13.9)	6201.4 (10.5)	7096.7 (12.1)	8690.2 (13.8)	10720.9 (16.0)
2	メキシコ	642.2 (2.8)	8623.0 (14.6)	7639.2 (13.0)	7097.7 (11.3)	6845.2 (10.2)
3	香港	3863.3 (16.8)	4490.7 (7.6)	3901.7 (6.6)	3731.6 (5.9)	3879.0 (5.8)
4	ホンジュラス	112.8 (0.5)	2416.2 (4.1)	2501.3 (4.3)	2567.6 (4.1)	2742.7 (4.1)
5	ベトナム	0.0 (0.0)	47.2 (0.1)	876.0 (1.5)	2339.0 (3.7)	2505.9 (3.7)
6	インドネシア	628.7 (2.7)	2059.8 (3.5)	2041.2 (3.5)	2154.8 (3.4)	2401.5 (3.6)
7	インド	589.0 (2.6)	1851.7 (3.1)	1956.3 (3.3)	2056.5 (3.3)	2277.0 (3.4)
8	ドミニカ共和国	685.7 (3.0)	2390.7 (4.0)	2133.7 (3.6)	2098.4 (3.3)	2036.2 (3.0)
9	グアテマラ	191.0 (0.8)	1488.9 (2.5)	1659.4 (2.8)	1762.9 (2.8)	1947.2 (2.9)
10	バングラデシュ	428.1 (1.9)	1941.8 (3.3)	1755.4 (3.0)	1758.6 (2.8)	1872.1 (2.8)
14	エルサルバドル	54.1 (0.2)	1601.9 (2.7)	1675.2 (2.9)	1720.9 (2.7)	1720.5 (2.6)
26	ニカラグア	0.0 (0.0)	338.0 (0.6)	433.2 (0.7)	484.0 (0.8)	594.9 (0.9)
28	コスタリカ	377.3 (1.6)	825.5 (1.4)	728.0 (1.2)	589.3 (0.9)	518.1 (0.8)
CAFTA-DR 6 カ国合計		1420.9 (6.2)	9061.2 (15.3)	9130.8 (15.6)	9223.0 (14.7)	9559.4 (14.3)
アパレル輸入総額		22980.8	59205.5	58712.3	62910.7	66869.5

(注) 順位は2004年。

(出所) ロベルト・ゴメス、中畑貴雄「繊維産業の概況」JETRO、2005年、1頁を一部省略。

力の発展を抑える効果も持った¹³⁾。第二に、アメリカの外交政策上の目的を達成する手段としても機能した。すなわち、CBIの受益国はWTOルール¹⁴⁾の遵守やFTAA交渉への積極的な参加、中核的労働基準¹⁴⁾や知的財産の保護などの適格性基準を満たさなければならず、さらにCBTPAではこれらの基準への取り組みについての監査の実施までもが求められた。アメリカは、適格性基準のモニタリングを通じて、カリブ海諸国の民主化や制度改革を促進してきたのである。

【2】中米諸国との交渉

ここでは、アメリカと中米諸国との交渉プロセスについて、最初に交渉全体に関わる論点を

検討し、次に繊維および労働・環境問題という代表的な個別の論点を分析する。

【2-1】CAFTA交渉と競争の自由化

CAFTA交渉のきっかけは、2001年4月における中米5カ国からの申し入れである。当初、米国の反応は冷淡なものだったが、翌年2月には中米5カ国の通商次官が訪米し、2年で交渉をまとめることが決まった。5カ国は共同声明を発表し、①中米諸国と米国との経済的紐帯を強化し、②中米諸国の経済・政治改革を支援し、③FTAAの進展のための基礎を固めるという3つの目標を強調した¹⁵⁾。8月6日、ブッシュ政権は議会から一括交渉権限¹⁶⁾を取得し、同権

¹³⁾近年の繊維産業の動向については以下の研究を参照されたい。Gary Gereffi and Olga Memedovic, "The Global Apparel Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries", *Sectoral Studies Series*, United Nations Industrial Development Organization, 2003; Hildegunn Kyvik Nordås, "The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing", *Discussion Paper*, No.5, World Trade Organization, 2004.

¹⁴⁾中核的労働基準とは、1998年のILO総会で採択された「労働における基本的原則および権利に関するILO宣言」で全ての加盟国がその実現に取り組むべきとされた8つのILO条約をさす。

¹⁵⁾"Central Americans, U.S. Set Two-Year Goal for FTA Completion", *Inside U.S. Trade*, March 8, 2002

¹⁶⁾行政府が議会から一括交渉権限を獲得していれば、議会は貿易協定の法案を修正なしで採決にかけなければならない。一括交渉権限の下での批准プロセスは、①協定を締結する90日以上前に大統領が議会に通知し、②締結後、USTRと関連する委員会（通常は上院財政委員会と下院歳入委員会）のメンバーが協定案を作成（ノン・マークアップ）し、③法案の提出後45日以内に関連委員会は審議と採決を行い、④15日以内に本会議での採決、という4つの段階を経て進行する。ブッシュ政権が同権限を獲得する経緯については、拙稿「一括交渉権限の政治経済学」を参照されたい。

限に基づき、10月1日に中米5カ国とのFTA交渉を議会に通知した。

交渉開始時における双方の期待は、次のようなものだったと考えられる¹⁷⁾。まず中米諸国であるが、FTAによる対米輸出の拡大と自由主義的な政治・経済改革の促進である。とりわけ、2005年にMFAが、08年にCBTPAが撤廃されれば、メキシコや中国の繊維産業との競争において不利な立場に立たされるため、FTAの締結を急いだのであろう。他方、アメリカにとってはCAFTAの経済的利益はごくわずかであり、最初は交渉を進める動機がなかった。しかし、FTAA交渉を前進させ、さらに中南米地域における民主化を促進するための手段としてCAFTAを位置づけなおしたのであろう。

CAFTAの本交渉は2003年1月に開始され、翌年1月までの間に9回のラウンドが開催された¹⁸⁾。交渉枠組みは、市場アクセスと農業、サービスと投資、政府調達と知的所有権、労働と環境、紛争処理などの制度調整、貿易能力構築、の6グループで構成されており、能力構築グループには関係する多数の国際機関からの参加があった。貿易能力構築とは、途上国が貿易自由化の利益を国内諸階層に広く行き渡らせるための補完的な措置、具体的には、労働法の実行能力の強化や中小企業支援策、検疫や税関の強化などの措置をさす。アメリカは、途上国における貿易自由化を支援するためにこれらの施策を重要視していた。

当初、中米5カ国はラウンドに先立って交渉

ポジションを統一していた。しかし、5月の第4ラウンドにおいて、グアテマラが独自の大胆な関税撤廃提案を行ったため、5カ国の統一が崩れ、それ以降、二国間ベースでの交渉となった¹⁹⁾。そして、2003年12月の第9ラウンドにおいてコスタリカを除く4カ国との間で基本合意が成立した。コスタリカとの交渉は、アメリカが同国の国有企業が独占してきた電気通信および保険市場の自由化を求めたために難航した。アメリカとコスタリカとの二国間交渉は翌年も続けられ、双方は1月25日に、コスタリカ保険市場の漸進的開放、電気通信市場については個人向けネットワーク、インターネット、無線携帯サービス市場の開放で合意した²⁰⁾。

これに引き続きブッシュ政権はドミニカ共和国とのFTAをCAFTAにドッキングするための作業を開始した。もともとアメリカは中南米諸国から数多くのFTA締結の申し入れを受けていた。これらのうち、ドミニカ共和国とのFTAについては民主党議員や繊維業界の一部から支持する声があり、交渉資源を節約するためにCAFTAとドッキングしてパッケージ法案化する手法が選択されたのである²¹⁾。ドミニカ共和国との二国間交渉はCAFTA交渉の終了後に進められ、3月15日に妥結した。その後、関係各国の間でFTAのパッケージ化に伴う調整作業が進められ、8月5日、各国貿易相がCAFTA-DRに署名した²²⁾。

¹⁷⁾ José M. Salazar-Xirinachs and Jaime Granados, "The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges", Jeffrey J. Schott ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, 2004

¹⁸⁾ Arturo Condo, Forrest Colburn and Luis Rivera, "The United States Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Negotiations and Expected Outcomes", Latin American Center for Competitiveness and Sustainable Development, March 10, 2005.

¹⁹⁾ 実際には、中米諸国の関税の約30%は共通化されておらず、各国ごとの数量規制や関税割当も存在しているため、二国間交渉の方が容易であることが判明した。

"CAFTA Market Access Talks Set for Shift, Textile Picture Clearer", *Inside U.S. Trade*, June 27, 2003

²⁰⁾ "U.S., Costa Rica Settle Insurance, Textile Issues in FTA Talks", *Inside U.S. Trade*, January 30, 2004

²¹⁾ "USTR Sees 'Docking' Dominican Republic to CAFTA as Sensible Strategy", *Inside U.S. Trade*, May 9, 2003

²²⁾ "USTR Zoellick Statement at Signing of U.S.-D.R.- Central America FTA", CAFTA-DR Press Releases, August 5, 2004

【2-2】繊維交渉——貿易特恵の拡大

繊維製品については、中米側は原産地規制の緩和、具体的にはこれまでのヤーン・フォワード (yarn forward) からファブリック・フォワード (fabric forward) および累積原産規制への変更を要求した²³⁾。ヤーン・フォワードとは、繊維製品に対する特恵を付与する条件として特定国・地域原産の糸の使用を義務づけるルールを、ファブリック・フォワードとは、糸の原産地は問わないが布地の原産地を限定するルールをさす。また、累積原産規制とは、アメリカや中米諸国がFTAを締結している国（例えばカナダやメキシコ）から輸入した中間財を使用した繊維製品も中米原産と見なす規制である。中米諸国は中国製品との競争に備えて、域外産の安価な糸や布地の使用を望んでいた。これに対し、アメリカはヤーン・フォワードの継続や繊維製品の関税撤廃の延期を主張した²⁴⁾。

6月の第5ラウンドにおいて、中米諸国はヤーン・フォワードを受け入れた。ただし、譲歩の代償として関税特恵水準 (Tariff Preference Level, 以下TPLと略記) の大幅拡大と供給不足規定 (Short Supply Provision) の採用を要求した²⁵⁾。TPLとは、原産地規制を満たさない製品に対しても、一定の数量内で特恵関税を付与する措置である。また、供給不足規定とは、アメリカからの中間財の供給が不足した場合、原産地規制の適用を除外する規定のことである。しかし、7月末から8月にかけての第6ラウンドにおいて、中米諸国はTPLでの譲歩の獲得が難しいと判断して、累積原産規制と供給不足

規定の適用される品目の拡充を要求した²⁶⁾。12月の第9ラウンドにおいて、供給不足規定の対象となる製品のリストは棚上げにされたが、協定のテキストについては双方が受け入れた²⁷⁾。

【2-3】労働・環境問題——民主党の問題提起

労働・環境問題については、当初から、これらの問題を重視する議会民主党が口を挟み、交渉の展開に影響を与えた。「はじめに」でも述べたように、1990年代以降、労働・環境問題をめぐって民主・共和両党は党派的な対立を深めていた。とりわけ、労働問題については民主党がILOの中核的労働基準の遵守や厳格な罰則の適用を途上国に求めたのに対し、共和党はなるべく緩やかな規定を主張して譲らなかった。

第4ラウンドにおいて、米国政府は中米諸国に対し、これまでに締結したFTAの労働・環境規定——現行の労働・環境法を確実に実行し、違反の場合は罰金——とほぼ同一の提案を行った²⁸⁾。しかしこの提案にはアメリカ国内からの批判が噴出した。下院民主党は、中米諸国の労働法は中核的労働基準を満たしていない全く不十分なものと主張した²⁹⁾。これに対し、行政府は、問題は法そのものではなくその実行能力の欠如にあるとし、中米諸国との間で労働法お

²³⁾ “U.S. Tables CAFTA Text on Origin Rules, Lags on Labor and Agriculture”, *Inside U.S. Trade*, March 7, 2003.

²⁴⁾ “U.S. Tables CAFTA Agriculture, Industrial Market Access Proposals”, *Inside U.S. Trade*, May 30, 2003.

²⁵⁾ “CAFTA Market Access Talks Set for Shift, Textile Picture Clearer”, *Inside U.S. Trade*, June 27, 2003.

²⁶⁾ “CAFTA Negotiators Likely to Meet on Agriculture Problems This Month”, *Inside U.S. Trade*, August 8, 2003.

²⁷⁾ “Major CAFTA Issues Unresolved as U.S., Others Announce Conclusion”, *Inside U.S. Trade*, December 19, 2003.

²⁸⁾ “U.S. Tables CAFTA Agriculture”, *Inside U.S. Trade*, May 30, 2003.

²⁹⁾ “House Democrats Criticize U.S. Labor Proposal in CAFTA as Inadequate”, *Inside U.S. Trade*, May 16, 2003. 厳しい採決が予想されたため、民主党指導部は労働・環境問題で強い立場に出て政権から譲歩を勝ち取ろうとしたとする指摘もある。Claude Barfield, “U.S. Trade Policy: The Emergence of Regional and Bilateral Alternatives to Multilateralism”, American Enterprise Institute, September 28-30, 2006.

よび実行状況の改善のために密接に協力していると応じた³⁰⁾。また、民主党議員からは、一般市民やNGOに対して環境法違反を申し立てる機会を与える提案があった³¹⁾。

米国政府からの提案に対し、中米側は、紛争解決メカニズムの導入までに移行期間を設け、その間にアメリカからの技術支援を活用し、労働法の実行能力を改善するという提案を行った³²⁾。最終ラウンドにおいて、両者は既存のFTAと同様に現行法の遵守を求めることで妥結したが、技術協力や制度構築の詳細については先送りされた。

【3】米国内での批准プロセス

ここではアメリカ国内における批准プロセスについて、協定の全体に関わる論点と、繊維および労働・環境問題という個別の論点とに分けて分析する。

【3-1】競争的自由化の「挫折」

中米6カ国との交渉は2004年5月に妥結したが、ブッシュ政権は強い反対の予想されるCAFTA-DR法案の審議を大統領選後に延期した。大統領選では政権の通商政策全般に対する民主党からの批判があった。後述するように、2004年2月にはFTAA交渉は中断を余儀なくされ、また、WTO交渉も2003年9月に一旦決裂し、その後も断続的に開催されるが実質的な進展が見られなくなり、「競争的自由化の梃子としてのCAFTA-DR」という議論は説得力を失っていた。こうしたなか、7月に下院民主党のボーカス議員（Max Baucus）が大統領選後の通商政策に関する演説を行い、政権の競争的自由

化戦略を批判した。ボーカスによれば、現在のFTA交渉は輸出市場として魅力のない小国に集中しており、行政の政治資源を非効率に使っている。さらにそれらの交渉はFTAAやWTOでの交渉を前進する梃子になっておらず、むしろ外交政策上の目的に従属していると述べた³³⁾。さらに9月、ケリー陣営の政策スタッフからも、FTA戦略による経済的利益が小さいこと、イラク政策への不支持を理由にニュージーランドとの交渉を拒絶したことなどの批判があった³⁴⁾。

再選後の3月、政権は2005年の貿易政策議題を発表し、中米諸国の脆弱な民主主義を保護するため、CAFTA-DR法案の迅速な批准を要求した³⁵⁾。国務副長官に転出したゼーリックも、近隣諸国の政治的安定のためにCAFTA-DRを承認すべきであり、個別の経済的利益に関わりすぎているとして議会を批判した³⁶⁾。これ以降、政権はCAFTA-DRへの支持を求める理由として、中南米における競争的自由化推進の梃子という通商政策上の論理を後退させ、近隣諸国の政治的安定という安全保障上の論理のみを強調するようになった。

他方、議会では、対中貿易赤字の増加によって保護主義圧力が高まっており、政権が対中貿易問題に対処しない限りCAFTA-DRを認めないとして、対中貿易法案とCAFTA-DR法案の承認とを結びつける議論が台頭した³⁷⁾。こうした動きを受け、USTR新代表のポートマン

³³⁾ Senator Max Baucus, "Looking forward on Trade: The Agenda for 2005", July 13, 2004, Global Business Dialogue

³⁴⁾ "Former USTR Yeutter, Kerry Advisor Square off on CAFTA, Trade Issues", *Inside U.S. Trade*, September 17, 2004

³⁵⁾ USTR, *2005 Trade Policy Agenda and 2004 Annual Report*, March 2005

³⁶⁾ The Honorable Robert Zoellick, "From Crisis to Commonwealth: CAFTA and Democracy in Our Neighborhood", *Heritage Lectures*, No.884, The Heritage Foundation, May 16, 2005

³⁷⁾ "China Trade Legislation Could Be Key to CAFTA Passage in House", *Inside U.S. Trade*, April 8, 2005

³⁰⁾ "Allgeier Defends U.S. Labor Approach in CAFTA Negotiations", *Inside U.S. Trade*, June 13, 2003

³¹⁾ "Baucus Proposes New CAFTA Environment Rules to Bolster U.S. Position", *Inside U.S. Trade*, October 17, 2003

³²⁾ "CAFTA Negotiators", *Inside U.S. Trade*, August 8, 2003

(Rob Portman) は、CAFTA-DRにより中米諸国からの繊維製品が中国製品に対して有利になるが、中米製品の殆どには米国製の糸や布が使用される点を強調した³⁸⁾。

5月以降、政権は法案の通過に向けて本格的な活動を始めた。ブッシュ大統領は中米6カ国の首脳を招き、ホワイトハウスでCAFTA-DR支持を訴える演説を行った³⁹⁾。この演説を皮切りに、大統領はCAFTA-DRへの支持を拡大するために活発なロビー活動を行った。6月6日、USTRは法案の草稿を上院財政委員会と下院歳入委員会に提出し、法案作成手続きに入った⁴⁰⁾。6月14日に財政委員会で作成された法案の採決が行われ、貿易調整支援(Trade Adjustment Assistance。以下、TAAと略記)の対象をサービス業の労働者まで拡大する規定の追加により、2人の民主党議員が賛成に回って11対9で可決した⁴¹⁾。TAAとは貿易自由化による失業者や被害を被った企業を対象に、所得補償や職業教育訓練を提供する雇用・産業調整政策であり、これまでも、労働組合を主要な支持基盤とする民主党議員との取引の手段として使われてきた⁴²⁾。翌日には歳入委員会での採決があり、中米諸国の労働法の実行能力に関する報告書の作成と、国内サービス業に対する影響に関する報告書の作成を義務づける修正規定の追加が追加され、25対16で通過した⁴³⁾。

議会では、CAFTA-DR法案の採決に絡めて

対中貿易法案を提出しようとする動きが表面化した。第一に、歳入委員会委員長のトーマス(Bill Thomas)は、中国の通商政策を監視させるため、USTRの機能を強化する法案を提出しようとした。しかしこの法案は、その効果が不十分であるとして共和党指導部の支持を得られず日の目を見なかった⁴⁴⁾。第二に、下院共和党のイングリッシュ議員(Phil English)が中国などの非市場経済国を相殺関税の対象国に加える法案を提出し、下院を通過したが、その後の進展はなかった⁴⁵⁾。

結局、上院では6月30日に法案の採決が行われ、54対45で通過したが、賛成票54のうち共和党43、民主党10、独立派1という党派的な採決結果となった。下院では7月28日に採決があり、217対215で承認された。下院での採決も賛成票217のうち共和党は202、民主党は15と党派的なものとなった。法案は、8月2日に大統領が署名して成立した。

【3-2】繊維——政権と業界団体

アメリカ繊維産業の中には中米諸国に多国籍化した業者や、中国からの製品輸入を進める業者などが混在しており、CAFTA-DRに対する態度は一枚岩ではなかった。ブッシュ政権は、共和党の繊維関連議員からの支持を拡大するために活発なロビー活動を展開した。

3月、政権は全米最大の業界団体である全米繊維団体協議会(National Council of Textile Organizations。以下、NCTOと略記)の支持を得るために、中国からの繊維製品の一部に対するセーフガードの発動を検討すると発表し

³⁸⁾ Ambassador Rob Portman, "Why Fear CAFTA?", *Wall Street Journal*, May 10, 2005.

³⁹⁾ President George W. Bush, "Remarks from The Rose Garden", White House, Washington, DC May 12, 2005

⁴⁰⁾ "Bush, GOP Leaders Move toward DR-CAFTA Vote despite Uncertainty", *Inside U.S. Trade*, June 10, 2005.

⁴¹⁾ "No Sugar Solution at Initial Meeting after DR-CAFTA Finance Vote", *Inside U.S. Trade*, June 17, 2005

⁴²⁾ 中本悟『現代アメリカの通商政策』有斐閣、1999年、57-76頁。

⁴³⁾ "Cardin Presses USTR to Exempt Maryland from CAFTA Procurement Rules", *Inside U.S. Trade*, June 17, 2005

⁴⁴⁾ "House Leadership Sets DR-CAFTA Vote for Mid-Week, Still Seeks Votes", *Inside U.S. Trade*, July 22, 2005

⁴⁵⁾ この時期以降、政権が対中通商政策の見直し作業を開始し、議会に「様子見」の空気が出てきたためであろう。安井明彦「米国議会は中国に何を求めているのか：制裁法案と『人民元後』の米中摩擦」『みずほ米州インサイト』2005年。

た⁴⁶⁾。しかし、NCTOはそれ以上の措置を要求したため、政権は繊維業界に3つの提起を行った。第一の提起は累積原産規定の実行延期である。CAFTA-DRの累積原産規定ではメキシコやカナダの糸や布も域内原産としていた。しかし、政権は加墨両国との間で厳格な積み替え規定を含む税関協力協定が成立しなければこの規定を認めないとした。この協定が成立するには最低でも2年かかるとされ、その間、累積原産規定は事実上の実行延期となる。第二に、域内産のポケットと裏地を使った製品を免税扱いで輸入すると約束した。そのためには中米諸国と再交渉を行ってCAFTA-DRの原産地規制を変更する必要があるが、実現すればアメリカからのポケットと裏地の輸出拡大が見込めるからである。第三に、ニカラグア政府との間でCAFTA-DRのTPLを現行の対米輸出枠を維持しつつ活用するという約束を交わした⁴⁷⁾。これらの提起により、NCTOはCAFTA-DRに対する支持を表明した⁴⁸⁾。

しかし、議会の支持はなかなか拡大しなかった。第二の提起である原産地規制の変更のためには中米諸国との再交渉が必要となるからである。下院での採決の直前になって、USTRは中米6カ国から再交渉に応じるとの書簡を受け取った⁴⁹⁾。さらに、ポートマンは中米諸国からの靴下に課す関税についても、即時撤廃から10年間の段階的撤廃に変更し、また、中国からの繊維

輸入への対抗措置をも約束した⁵⁰⁾。これらの取引により政権はCAFTA-DRに対する支持を拡大できた。

【3-3】労働・環境問題——中核的労働基準と能力構築支援

CAFTA交渉の当初から議会民主党は中核的労働基準の遵守を求めてきた。これらの要求を受けて、2004年末、CAFTA-DR 6カ国は自国の労働法の実行状況に関する調査を始めた⁵¹⁾。翌年4月、6カ国は労働白書を発表し、貿易相と労働相を訪米させて労働法の実行を強化することで合意した。しかしそのための資金は不足していた⁵²⁾。

6月、ポートマンは民主党からの支持を得るためにCAFTA-DRの労働規定を補完するための3つの計画を公表して議会の協力を求めた。計画では、資金調達を調達するための国際会議の開催と、実行能力を強化するための資金提供が提起され、議会に対しては実行状況の評価基準と検証方法を明確にするよう求めていた⁵³⁾。

これに対し、民主党上院議員のビンガマン（Jeff Bingaman）は、実行能力を構築するための資金が十分でないとして、ブッシュ政権との取引を進める意志のあることを示唆した。政権は、ビンガマンとの交渉を通じて民主党議員からの支持を拡大しようとした⁵⁴⁾。6月末、ポー

⁴⁶⁾ “U.S. Considers Self-Initiated China Cases to Win Industry CAFTA Support”, *Inside U.S. Trade*, March 25, 2005

⁴⁷⁾ “NCTO CAFTA Endorsement Based on Three Promises to Help U.S. Industry”, *Inside U.S. Trade*, May 13, 2005

⁴⁸⁾ “Textile Group Support for CAFTA Shows No Immediate Vote Surge”, *Inside U.S. Trade*, May 13, 2005. ただし、NCTOの理事会では意見が2つに割れ、繊維業者は協定に反対する一方で、製糸業者や繊維機械業者、綿花生産者は協定に賛成した。

⁴⁹⁾ “Bush Secures CAFTA Vote in Last Hours with Renewed Textile Pledge”, *Inside U.S. Trade*, July 29, 2005

⁵⁰⁾ “Bush Officials Win Hayes, Aderholt Votes with Assurances on Textiles”, *Inside U.S. Trade*, July 29, 2005

⁵¹⁾ “CAFTA Countries to Unveil Labor Initiative to Thwart Congressional Critics”, *Inside U.S. Trade*, December 17, 2004

⁵²⁾ “CAFTA Countries Lay Out Labor Enforcement Plan, Seek More Funding”, *Inside U.S. Trade*, April 8, 2005

⁵³⁾ “Portman Offers to Seek Funds, Benchmarks for CAFTA Labor Enforcement”, *Inside U.S. Trade*, June 10, 2005

⁵⁴⁾ “Bingaman Demands Millions to Back Up Labor Commitments on DR-CAFTA”, *Inside U.S. Trade*, June 24, 2005

トマンはビンガマン宛の書簡で、中米諸国の労働・環境法の実行能力を改善するために、2006～2009年の間、毎年4,000万ドルを割り当てること、労働法と労働条件に関する調査報告書を作成するためのILOへの資金提供、小規模農民のための地域開発資金の増額を約束した。この提案を受けビンガマンは賛成の立場に回った。しかし、ビンガマン以外の民主党議員からの支持を得ることはできなかった⁵⁵⁾。民主党サイドの労働問題についての原則論は強固だった。

【4】CAFTA-DRの特徴と通商政策上の位置づけ

【4-1】協定の内容と評価

CAFTA-DRの協定本文は22章からなり、市場アクセス、投資、サービス、金融サービス、電気通信、電子商取引、知的財産権、労働、環境、貿易能力構築などの幅広い分野を含んでいる⁵⁶⁾。これらの合意内容のうち、以下では市場アクセス、投資・サービス、労働・環境に関する規定を概観する。

CAFTA-DRの市場アクセス規定の特徴は中米側に配慮した関税撤廃スケジュールにある。まず、工業製品については、米国は非繊維製品のはほぼ100%の関税を即時撤廃するのに対し、中米諸国が即時撤廃するのは80%であり、残りについては10年間で段階的に撤廃することになっ

ている。農産物についても米国はほぼ100%の関税を即時撤廃するが、中米諸国50%を即時撤廃し、残り50%については最大20年という長期間で撤廃する。以上のように、関税の撤廃期間についてはアメリカと中米諸国との間で大きな差がある。

繊維製品については表4にあるように、原則的にヤーン・フォワードとなっているが、アメリカだけではなく中米地域原産の糸も認めており、CBTPAの規定を緩和したものとなっている。中米諸国がCAFTA-DRの原産地規定を活用するためには、外資導入などにより自国で糸を生産できるようにする必要がある。

CBIにはサービスや投資関連の規定はほとんど存在しなかったが、CAFTA-DRでは電気通信、保険、金融サービス、小売業など広範なサービス業について市場アクセスと規制の透明性が規定されている。また、資本規制も大幅に緩和され、収用や補償、紛争処理などの投資関連ルールも明確に定められたため、締約国からの投資家は現地の投資家と原則的にほぼ同じ条件で活動できるようになった。中米諸国はCAFTA-DRによってこれまでの自由主義的な経済改革を強化することになる。

労働・環境規定については、自国の労働・環境法を遵守し、違反の場合は1件あたり年間最高1,500万ドルの罰金を賦課し、徴収された罰金は能力構築のために利用されることになっている。この規定はCBIとは異なりILO基準の遵守を求めるものではなく、これまでアメリカが締結したFTAとほぼ同じ内容となっている。ただし、CAFTA-DRには他のFTAとは異なり労働・環境分野における能力構築支援に関する規定が存在している。それによれば、中米諸国は労働分野については2005年4月に発表された労働白書に基づき、労働法の実行能力を強化するためにアメリカや国際機関からの資金援助を受けることになっている。環境分野については、

⁵⁵⁾ "Facing Possible Late July Vote, DR-CAFTA Supporters Actively Seek Deals", *Inside U.S. Trade*, July 15, 2005.

⁵⁶⁾ CAFTA-DRのテキストは、CAFTA-DR Final Text. <http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/CAFTA-R_Final_Texts/Section_Index.html> また、協定の主な内容については以下の文献を参照した。J. F. Hornbeck, "The Dominican Republic- Central America- The United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR)", *CRS Report for Congress*, RL31870, August 1, 2006; C. Felipe Jaramillo and Daniel Lederman eds., "DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America", Central America Department and Office of the Chief Economist Latin America and Caribbean Region, 2005

【表 4】繊維・縫製品特恵関税比較

		CBTPA	CAFTA-DR	NAFTA
特恵適用条件	糸	米国（注 1）	CAFTA-DR域内	NAFTA域内
	布地	米国、中米（注 2）	CAFTA-DR域内（注 3）	NAFTA域内
	裁断	米国、CBI諸国	CAFTA-DR域内	NAFTA域内
	縫製	CBI諸国	CAFTA-DR域内	NAFTA域内
数量割当		ニット製品、Tシャツ	原則なし	なし
糸使用原則の例外		NAFTAで認められたもの。ただし、特恵受益国が申請し、米国大統領が必要性を認めれば、追加可能。	NAFTAで認められたものに加え、ナイロン、レーヨン、カシミア、コーデュロイ、ピロードなど使用可能な第3国製原材料が拡大した。羊毛やジュートの織物は域内製が義務づけられているが、糸は第3国製でも認められる。	絹、亜麻、ワイシャツ用特定布地などの原材料は第3国製が使用可能。
TPL		なし	ニカラグア（綿・合成繊維製衣類）に年間1億㎡（5年後までに段階的に削減し9年後に撤廃）、コスタリカ（羊毛製衣類）に年間50万㎡（2年間）	糸、織物、衣類に広範なTPLがある。メキシコには綿、合成繊維製衣類で年間4500万㎡、羊毛製で150万㎡。
実質的加工基準が採用できる主な衣類（注 4）		ブラジャー（第3国製産布地の使用比率は25%まで）	ブラジャー、トランクス、ナイトウェア、パジャマ	ブラジャー

（出所）ゴメス、中畑「繊維産業の概況」14頁を一部省略。

（注 1）ナイロン糸については、1995年1月時点で米国とFTAを締結している国のものが使用可能。

（注 2）一定数量枠内の衣類（HS61類）に限り、中米産のニット布地が使用可能。

（注 3）一定数量枠内の衣類（HS62類）に限り、カナダおよびメキシコの布地が使用可能。

（注 4）糸や織物など原材料の原産地は問わず、裁断と縫製が域内で行われれば原産と見なす製品。

CAFTA-DRに併せて環境協力協定が締結され、環境保護を発展させるための計画が規定されており、アメリカは協力協定を実行するための資金提供を行うことになっている⁵⁷⁾。

次に、CAFTA-DRに関する論点を議論し、その評価をまとめよう。

第一に、CAFTA-DRによって、アメリカと中米諸国との経済関係はアメリカが一方的な貿易特恵を与えるだけのCBIから関税撤廃を相互に進めるFTAへと発展した。CAFTA-DRには投資やサービス、知的所有権などのハイレベルな規定だけではなく、アメリカのFTAとしては初めての貿易能力構築に関する規定が存在する。中米諸国にとって貿易自由化や制度改革の負担が大きすぎる可能性もあるが、貿易自由化

に加えて制度改革や補完的な政策を実行し、中米諸国の経済成長や政治的安定に貢献できれば、CAFTA-DRは途上国とのモデル協定たりうる。CAFTA-DRによって援助から特恵貿易協定、そしてFTAへと至る体系的な途上国支援のためのツールが整備されたといえよう。

第二に、議会における労働・環境問題をめぐると対立は手つかずのまま残された。現行の一括交渉権限では交渉相手国に対して既存の労働・環境法の実施を求めているが、中核的労働基準の遵守までは求めていない。しかしDR-CAFTAの場合、民主党指導部はそれでは不十分だとして、中核的労働基準の遵守を明記するよう強く要求した。他方、政権側は中米諸国の法律それ自体に問題はなく、むしろ各国の実行能力に問題があるとして、貿易能力構築に関する施策を盛り込んだ。政権はこれらの補完的な措置を

⁵⁷⁾ 日本貿易振興機構「米国のFTAと途上国支援：労働・環境保護と貿易の両立をいかに図るか」2006年。

拡充して民主党議員からの支持を調達しようとしたが、ほとんど成功しなかった。民主党は2006年の中間選挙で大勝して上下両院で多数派を占めた後、中核的労働基準の遵守をFTAのテキストに盛り込むことに成功したが、結局、新たなFTAの締結には反対の姿勢を表明している⁵⁸⁾。今後、FTAを通商政策のツールとして使うためにはFTAの手直しにとどまらない大規模な国内対策を提起して、民主党の保護主義議員を説得する必要があるだろう。

第三に、伝統的な保護主義勢力の切り崩しに際しては、CBIやCBTPAによる特殊な経済関係の存在が鍵となった。【1】で議論したように、アメリカとカリブ海地域との間には特惠貿易協定が締結されており、アメリカ繊維産業の一部はこれらの協定を活用してカリブ海地域の国々との間で国際的な生産ネットワークを構築してきた。このため繊維業界の利害は多様化しており、政権との駆け引きの中で繊維業界はCAFTA-DR法案に対する態度を統一できなかった。アメリカは、このような特惠協定を多くの国や地域とも締結しており、途上国に繊維産業などの輸出産業を育成する機会を提供している。今後もアメリカ政府はこれらの特惠協定やそれに基づく特殊な経済関係を選択的に活用して、途上国とのFTA交渉を有利に進めうるだろう。また、議会や関連業界に対しては、国際的な生産ネットワークの存在を前提とした多様な保護主義的措施を提示することにより、通商政策にかかわる裁量の余地を確保しうるだろう。

【4-2】ブッシュ政権の通商戦略と錯綜する地域主義

ブッシュ政権の「競争的自由化」戦略には通商政策と安全保障政策の2つの目標があった。そして、CAFTA-DRも当初はこれら2つの目

標を実現するための手段——すなわち、中南米諸国とのFTAを積み上げて自国主導でFTAA交渉を前進させるための手段として、また、近隣途上国の政治的安定を促進する手段として位置づけられていた。しかし、結果から見ればCAFTA-DRは通商政策上の手段としては機能せず、安全保障政策上の手段として正当化されることになった。以下ではCAFTA-DRをこれら2つの側面から評価し、ブッシュ政権の通商政策の特質と問題点について分析する。

CAFTA-DRが通商政策の手段として機能せず、FTAA交渉が停滞した第一の理由は、アメリカと、ブラジルなどのメルコスル諸国との対立が解消しなかったためである。アメリカは貿易の自由化に留まらず、投資やサービスの自由化、知的所有権や政府調達などの国内制度改革までも求めたのに対し、メルコスル諸国はこれらのハイレベルな要求には反対し、農産物の自由化、とくにアメリカの農業補助金の撤廃を要求した⁵⁹⁾。

第二の理由は、1990年代末以降における地域主義の発展である。もともと競争的自由化とは、1990年代前半におけるアメリカの通商政策の成功から引き出された戦略である。当時、アメリカはウルグアイ・ラウンドの停滞を前に、NAFTAとAPECという2つの地域主義イニシアティブを積極的に進めた。これにより、ウルグアイ・ラウンドに進展がなければ、アメリカは地域主義に傾斜してそれ以外の国々を取り残されるのではないかという懸念が広まり、ウルグアイ・ラウンドは急速に妥結へと向かった。アメリカは、GATTとNAFTA、APECという3

⁵⁸⁾ 拙稿「通商政策」

⁵⁹⁾ GAO, "Free Trade Area of the Americas: Missed Deadline Prompts Efforts to Restart Stalled Hemispheric Trade Negotiations", GAO-05-166, Washington, March 2005; J. F. Hornbeck, "A Free Trade Area of the Americas: Major Policy Issues and Status of Negotiations", *CRS Report for Congress*, RS20864, January 11, 2007

つの通商交渉を同時に進める「トリプル・プレイ」を成功させたのである⁶⁰⁾。以上のように、90年代前半のアメリカは、米州とアジアの二大地域主義への影響力を活用して自己の立場を飛躍的に強めることに成功した。そしてこうした強力な立場を独占していることこそが、アメリカの通商政策の特質を示すものと評価されていたのである⁶¹⁾。

しかし90年代末以降、世界の地域主義は大きく変化した。90年代における地域主義は欧州や米州、アジアという三大地域を主な舞台として、当該地域の諸国家が結束を深めるものだった。ところが90年代末から、多くの国々がFTAの締結競争を開始し、複数の地域主義に関わる国家が現れ、その結果、地域を跨いだFTA交渉や地域主義相互の連携が活発化した⁶²⁾。FTAによって主導される貿易自由化のプロセスは、地域主義の進展を複雑かつダイナミックなものに変容させ、「錯綜する地域主義」とでも言うべき状況が出現したのである。そして錯綜する地域主義のもとでアメリカの特権的な地位は弱体化した。かつて複数の地域主義に関与できたのはアメリカのみだったが、今日においては数多くの国々が複数の地域主義との関係を持つようになった。それらの国々はアメリカが地域主義に傾斜しても「取り残される」どころか、アメリカに対抗して複数の地域主義にアプローチするようになった。米州においてはメルコスルを始めとして中米共同市場やアンデス共同体などの地域統合体が存在し、それらの地域統合は域

内および域外の国や地域と網の目のようにFTAを締結しつつある。そしてメルコスルはアメリカと共に米州における貿易協定網の中心に位置することで、アメリカからの競争的自由化圧力を相殺してFTAA交渉を停滞させた⁶³⁾。

次に、安全保障政策の側面からCAFTA-DRを検討する。ブッシュ政権の安全保障政策は、テロと大量破壊兵器の拡散、破綻国家の存在をアメリカにとっての脅威と見なし、自由と民主主義、市場経済を世界中に拡大していくことで、アメリカの安全保障を確保することを主な目的としている⁶⁴⁾。そしてFTAを始めとする通商政策も安全保障政策に組み込まれ、途上国における経済成長と法の支配を促進し、民主主義を強化してテロ組織や国家破綻の脅威を除去するための手段として位置づけられている⁶⁵⁾。CAFTA-DRは単に途上国の貿易自由化を進めるだけではなく、自由化の利益を国民諸階層に均霑させるための貿易能力構築に関する規定が拡充されている。これらの規定が、実際にどれだけ実効性を持つものとなるのか今後の展開が注視されよう。

しかし、民主化外交の手段としてアメリカのFTAを評価した場合、そこには看過できない問題点が存在する。第一に、【4-1】で述べたように、アメリカのFTAには貿易自由化だけではなく、投資やサービス、知的所有権に関するハイレベルな規定が存在する。よって、アメリカのFTAは国内制度改革の代償として対米輸出や外交関係の強化という恩恵を与えるという性格も持つ。したがって、金融や情報通信

⁶⁰⁾ C. Fred Bergsten, "Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century", *Working Paper* 96-15, Institute for International Economics, 1996

⁶¹⁾ 山田「アメリカ：勢いを増す経済超大国のFTA戦略」。荻田『『超大国』米国と『遅れて来た国』日本のFTA戦略』。

⁶²⁾ 菊池努『『競争国家』の論理と経済地域主義』藤原帰一、李鐘元、古城佳子、石田惇編『国際政治講座3 経済のグローバル化と国際政治』東京大学出版会、2004年。

⁶³⁾ メルコスルはアンデス共同体やメキシコとのFTAを妥結させ、域内12カ国との統合（南米共同体）やEUとのFTA交渉も進めつつある。Hornbeck, "A Free Trade Area of the Americas"

⁶⁴⁾ U.S White House, *The National Security Strategy of the United States*, September 2002.

⁶⁵⁾ Ambassador Robert B. Zoellick, "Globalization, Trade, and Economic Security", October 1, 2002

などの重要なサービス部門に対するコントロールを確保して自立的な経済発展を進めたい国や、アメリカ以外にも輸出市場を確保できる国に対しては魅力の少ない協定となっている。第二に、米国議会の承認を得るためには、相手国からの対米輸出が政治的に問題視されない範囲に収まる必要がある。つまり、アメリカのFTAは対米依存の深化によって政治的経済的發展をめざす小国を主な対象としていることになる。事実、これまでブッシュ政権が成立させたFTAの多くは中東や中南米の親米小国を相手としており、ブラジルや韓国など世界各地域で影響力のある国々をFTA交渉の相手とすべきだという批判も出されている⁶⁶⁾。さらに、議会民主党はFTA

を安全保障政策の手段として活用することにも批判を強めており、新たなFTAの批准は極めて困難となっている。このままWTOやFTAA交渉が停滞し続けるならば、ブッシュ政権の通商政策は親米小国を相手とした機会主義的行動にすぎないものとなろう⁶⁷⁾。

(2008年4月25日脱稿)

[付記] 本稿は、文部科学省科学研究費補助金(若手研究(B))「現代アメリカの通商政策の特質とその展開過程に関する研究」(課題番号19730123)による研究成果の一部である。

⁶⁶⁾ Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy", Schott ed., *Free Trade Agreements*. なお、2007年4月2日にアメリカと韓国はFTA締結に合意した。米韓FTAはアメリカにとってNAFTA以降最大規模のFTAであり、今後、両国議会で承認されれば今後のアメリカの通商政策やアジア地域における競争的自由化の進展にも大きな影響を与えることになろう。

⁶⁷⁾ Simon J. Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'", *University of St. Gallen Economics Discussion Paper*, No. 2007-18, 2007