

# ラテンアメリカへの 米国トランプ旋風の波紋

米国のトランプ大統領が中国はじめ日欧に貿易不均衡是正を迫り、メキシコ・カナダとの NAFTA の再交渉を行いある程度まで譲歩を勝ち取った。「米国第一」を優先する外交はラテンアメリカにもじわじわと影響が出始めている。オバマ前政権時に国交を回復したキューバとの関係は逆戻りし、中米からは米国に入ろうとするキャラバンが押し寄せ、対ラテンアメリカ外交停滞の間隙を突いて、中国が中米・カリブの国々に影響を拡大している。

## トランプ政権の対ラテンアメリカ政策とは？ － NAFTA 再交渉を米国側からみる－

今村 卓

2018年11月30日、米国のトランプ大統領、メキシコのペニャ・ニエト大統領（当時）とカナダのトルドー首相が、G20開催地のアルゼンチン・ブエノスアイレスで「米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）」の協定文に署名した。トランプ氏が2017年1月の大統領就任演説で北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉を宣言してから約22か月、再交渉が始まり合意に漕ぎ着けた経緯を本稿では、米国の視点から考えてみたい。

### NAFTA離脱寸前だったトランプ大統領

米国、メキシコ、カナダの3カ国による NAFTA 再交渉は、2017年8月から開始された。17年1月のトランプ氏の大統領就任から約7か月での交渉開始は、トランプ政権の通商政策の中では早い方に属する。同政権が実際に保護主義の通商政策に傾斜し始めたのも、NAFTA 以外の米国の主要貿易相手国・地域である中国、EU、日本との通商協定を開始したか開始を合意したのも、18年に入ってからであった。

トランプ政権が通商協定を求めた相手国・地域は、同政権が貿易赤字削減など米国第一主義の実現を目指す要求をすると警戒していた。その中で、メキシコとカナダが米国との協議に早く応じたのは、NAFTA 再交渉での米国の要求内容や姿勢が、他の国・地域との協議と比べて穏健だったからではない。トランプ氏は2016年大統領選の選挙戦の頃から貿易赤字の削減に向けて NAFTA 再交渉を求める

強硬姿勢を明確にしていたし、大統領就任演説でも NAFTA 再交渉を宣言した。しかも大統領就任後も NAFTA 離脱に言及していた。

それなのに、メキシコとカナダは NAFTA 再交渉にすぐに応じたのは、3カ国が NAFTA の近代化（Modernization）のための再交渉は必要という認識で一致していたからだろう。NAFTA は1994年1月の発効から改定されることがなく、技術革新など時代の変化に対応できなくなっているという問題があった。

もう一つは常識的にはあり得ない米国の NAFTA 離脱をトランプ大統領なら強行しかねないというメキシコとカナダの懸念からだったと思われる。現在の3カ国の経済の相互依存関係は非常に強く、米国にも NAFTA 離脱はダメージが大きすぎて取りうる政策ではないが、保護主義を強く信奉して合理的でない言動も目立つトランプ大統領なら否定できない。それなら交渉に応じて、米国の経済界や議会などの良識にも訴えて米国の NAFTA 離脱という最悪の事態を避けるべきと判断したのではないか。

実際、メキシコとカナダの懸念は妥当だった。ワシントンポスト紙の著名記者ウッドワード氏がトランプ大統領の下でのホワイトハウスの内情を描いた著作『恐怖の男（Fear）』によれば、2017年4月下旬にトランプ氏が NAFTA からの離脱通知書に署名する寸前まで進んだことがあったという。この時は、トランプ氏は周囲の説得に応じず側近に通知書を作

成させた。それにトランプ氏が署名する前にコーン国家経済会議（NEC）委員長（当時）が通知書を持ち去り、その後はトランプ氏が署名を忘れたことで離脱は回避されたという。トランプ氏の NAFTA 離脱への言及は、メキシコとカナダへの脅しだけではなかったのである。

トランプ氏は離脱通知書も署名も忘れたのだから、この時の NAFTA 離脱の試みは衝動的だったとはいえる。しかし、仮にメキシコとカナダが再交渉に応じる時期がもっと遅くなっていれば、トランプ氏が再び NAFTA 離脱を思い出して動いていた可能性は十分にある。しかも政権2年目に入るとトランプ政権は保護主義に傾斜し、コーン前 NEC 委員長を含めた政権内部の主要な国際協調派の閣僚・側近は政権を去った。この時点で NAFTA 再交渉が始まっていなければ、NAFTA 離脱はあり得ただろう。早い時期に NAFTA 再交渉が始まったことにより、NAFTA はトランプ大統領の離脱への衝動から守られたといえる。

### 対立乗り越えてUSMCAに3か国首脳が署名

始まった NAFTA 再交渉は、デジタル貿易など NAFTA 近代化に関する条項の協議が中心だった。2017年9月の第3回会合までは順調に進んだ。だが、米国は同年10月の第4回会合から自国の貿易赤字の削減を交渉目的に示して米国第一主義を実現するための提案に重点を移し、交渉姿勢も強硬になっていった。そうするとメキシコとカナダは当然のように反発し、交渉は難航する局面に移った。

対立点となった重要項目は、第一に5年ごとに3か国が更新で合意しなければ NAFTA を終結させるサンセット条項の導入、次に自動車・部品を中心とする原産地規則の厳格化だった。投資家対国家の紛争終結手続き（ISDS）の見直し、米国の政府調達におけるバイアメリカンの強化、労働に関して規定の国際基準の遵守や紛争解決手続きの適用、為替操作の防止、アンチダンピング関税など貿易救済措置の発動条件の緩和なども米国は提案した。

対立点の中でも目立ったのは、サンセット条項だった。米国の NAFTA 離脱の可能性は低くなっていたが、トランプ大統領が相変わらず言及していたため、NAFTA 離脱につながる条項としてメキシコとカナダは反発した。一方、項目として協議の難航が予想されたように NAFTA 再交渉の焦点になるとみられ

たのが、自動車・部品の原産地規則の厳格化だった。第4回会合では米国は現地調達率の62.5%から85%への引き上げ、米国産品の調達率50%の導入を求めたとされ、メキシコとカナダはもちろん、米国の自動車・部品業界からも反対の声が上がった。

もともと、メキシコとカナダにも再交渉が決裂すれば米国の離脱通知に進みかねないとの危機感はあり、2018年1月の第6回会合では両国が対案を示して、決裂は避けられ、交渉の状態はこう着から議論に移った。3か国が核心となる問題とした自動車・部品等の原産地規則、サンセット条項、紛争解決の各分野でも、米国とメキシコ・カナダの距離はあるが、議論は始まった。

その後の再交渉は、米国が貿易赤字削減のために掲げた提案では対立が残り、7月1日のメキシコ大統領選挙前の合意という目標も達成できなかった。しかし、同選挙で新興左派政党・国家再生運動（MORENA）のロペス＝オブラドール氏が圧勝し、ペニャ・ニエト政権の交渉姿勢を支持する方針を示すと、米国とメキシコは2国間での閣僚会合を進め、難関だった自動車・部品の原産地規則を中心に協議が進み始め、8月27日に暫定合意に漕ぎ着けた。これを受けてトランプ大統領は11月末までに協定を締結する意図を議会に通知し、9月末までにカナダが新協定への加盟に合意すれば3か国の枠組みを維持するとした。その後は米国とカナダの二国間協議が始まった。カナダの乳製品市場開放と紛争解決メカニズムを巡る対立で交渉は難航したが、両国とも3か国協定の維持を求める声に押されて歩み寄り、9月30日深夜に両国が合意した。新たな3か国協定は NAFTA の名称を嫌うトランプ大統領の意向を汲んで、米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）という名称になり10月1日に USMCA 原文が公表された。11月30日には3か国首脳が USMCA の協定文に署名した。

### 米国の総意を反映したUSMCA

公開された USMCA 原文によれば、NAFTA 再交渉の最大の対立点の一つだった自動車・部品の原産地規則は、域内部材調達比率が75%、部材の40～45%は平均時給16米ドル以上の地域でつくるように求める賃金条項も導入された。また付属文書で米国のメキシコとカナダからの乗用車輸入にそれぞれ年間260万台の数量枠を設け、枠内なら高関税を課さな

いことが定められた。米国は当初提案ほど強硬ではないが、米国第一主義の主張を相当反映した合意といえる。サンセット条項は16年間の期限設定の上で6年ごとの見直しになった。米国の当初の提案よりは譲歩だが、域内投資の予見可能性の低下の恐れが残った。ISDSは石油ガス、インフラ、発電、通信では維持、その他は制限の設定で米国が歩み寄った。

また、USMCAでは相手国の通貨安誘導を防ぐ為替条項も導入された。通貨政策に関する項目の通商協定への明記は異例である。米国の要求を受け入れ、為替介入を含む競争的な通貨切り下げの自制を明記したことは、通商協定により他国の通貨政策と金融政策に干渉する口実を与え、市場を混乱させる要因を作ってしまった恐れがある。

さらにUSMCAには事実上の中国封じ込め策も盛り込まれた。3か国のいずれかが非市場経済国との自由貿易協定を結ぶ場合、残りの2か国は6か月後に協定を離脱して2国間協定を結ぶことができるとして、カナダとメキシコの中国とのFTA交渉を難しくした。

NAFTA再交渉の開始から1年3か月余りでのUSMCAへの3か国首脳署名という結果は、トランプ氏の衝動に駆られての米国のNAFTA離脱という最悪の結果に比べれば、はるかにましである。トランプ氏の暴走を直接止めたのはコーン氏ら政権内部の国際協調派だったが、その裏にはNAFTAから離脱すれば極端なダメージを受ける米国のビジネス界からの強い圧力があつた。2017年の米国のカナダとメキシコに対する輸出額はそれぞれ2,823億ドル、2,433億ドル。中国に対する輸出額1,299億ドルの2倍前後であり、米国の企業や農家にとってはNAFTA離脱などあり得なかつた。トランプ氏のNAFTA離脱へのこだわりも、米国のメキシコ、カナダとの相互依存に目を向けず、貿易赤字は負け、メキシコからの輸入を減らせば支持基盤の白人労働者階級の雇用が増えるといった誤った考えに執着しただけであり、同氏もビジネス界からの圧力に耐えられず、要求を再交渉に切り替えた。

それでも、NAFTA再交渉ではトランプ氏の米国第一主義を目指す提案の多くをメキシコとカナダが受け入れる結果になった理由は二つ考えられる。一つは、米国民の自由貿易への不信の増大である。2014年の世論調査では、貿易が雇用を破壊すると思う有権者が5割に達し、雇用を創出すると思う人は

2割しかいなかった。メキシコ、中国などからの安価な輸入品に雇用を奪われた白人労働者階級は多く、トランプ氏の中核の支持基盤になっている。こうした背景から米国内からの自国第一主義の実現を求める圧力が強まり、メキシコとカナダも応じざるを得なくなった。もう一つは、ライトハイザー USTR 代表がNAFTA再交渉を主導したことである。同氏は1980年代の日米貿易摩擦では日本に自動車の輸出自主規制を受け入れさせた実績を持つ能吏である。NAFTA再交渉でもトランプ氏のNAFTA離脱への言及をメキシコとカナダへの脅しに巧みに活用し、両国から譲歩を引き出した。同時期にライトハイザー氏が主導しなかつた米中通商協議は停滞して貿易戦争が生じているという現実もある。

一方で、米国第一主義を目指す提案が3か国の経済を歪めていることを認識する必要もある。自動車・部品の原産地規則の修正は、北米での自動車生産のコストを増加させてしまう可能性が高い。トランプ政権の目指す自動車各社のメキシコから米国への生産拠点のシフトは進んでも、それで生産される自動車の競争力が低下すれば米国内で雇用が増えない可能性もある。さらにトランプ政権がメキシコとカナダへの圧力にも利用した鉄鋼・アルミへの高関税や、検討中の自動車・部品への高関税も、再交渉では効力を発揮したが、米国の鉄・アルミや自動車の購買者に重い負担を課す。その結果は、NAFTA域内の企業の競争力や生産性の向上の妨げになっている。

最後にUSMCAの発効の前に、米国では批准に向けた議会の手続きという関門がまだ残っていることに注意が必要である。米国では議会でのUSMCAの実施法案の審議と通過が必要であり、同法案の審議は2019年1月から、18年11月の中間選挙で勝利した民主党が多数派となる下院で始まる。下院の民主党指導部はUSMCAが不十分と批判して労働者の権利や環境保護に関する条項を強める修正を求める構えである。これに対してトランプ大統領は、18年12月初めに現行のNAFTAからの離脱を議会に通知し、議会にUSMCAか現行のNAFTAの前、1994年以前の貿易ルールに戻るか選択を求めて議会に早期批准を迫り圧力を掛けようとしているが、その先は不透明であり、批准が先送りになる可能性は残っている。

トランプ大統領のNAFTA再交渉宣言から、幻のNAFTA離脱、その後のNAFTA再交渉での米

国第一主義の実現を目指す条項の提案とメキシコ、カナダとの攻防、そしてNAFTA 再交渉の合意とUSMCA の3か国署名、今後の批准までの米議会に残る火種まで。NAFTA を巡る変化はすべて米国から始まり、メキシコとカナダがそれに対応するというパターンで進んできた。それも NAFTA 発効から24年が経ち、米国主導だが3か国の経済の密接な相互依存関係が形成されたからこそである。今後のUSMCA もこの構図の中での変化が続いていくと考えてよいだろう。

(いまむら たかし 丸紅経済研究所長)

ラテンアメリカ参考図書案内



『ルポ 不法移民とトランプの闘い  
— 1100万人が潜む見えないアメリカ』

田原 徳容 光文社 (新書)  
2018年10月 383頁 900円+税 ISBN978-4-334-04377-3

『ルポ 不法移民 —アメリカ国境を越えた男たち』

田中 研之輔 岩波書店 (新書)  
2017年11月 191頁 820円+税 ISBN978-4-00-431686-2

「移民の国」米国の大統領にトランプ氏が選出されて以来、不法移民規制の動きが強まっているが、今なお中南米、アジア、中東、アフリカから入国し、厳しい条件下で生活している。田原氏は読売新聞ロサンゼルス特派員。メキシコおよびカナダ国境の緊迫した状況、第二次世界大戦下で悲惨な処遇を受けた日系人の歴史、連邦政府の規制強化に抵抗する「聖域都市」との攻防、2017年9月にトランプ大統領が発したイスラム圏からの入国制限に直面したシリア、イラン、イエメン移民が強制送還に怯えて暮らす姿、入国して不法滞在していた青少年の強制送還免除措置(DACA) 撤廃期限が2018年3月に期限が切れることから懸念される家族離散を取材し、トランプ政権1年間の不法移民をめぐる米国内の様々な立場の人たちに起きている問題の取材を通じて、米国の移民社会の諸問題が日本でも今後考えざるを得ない時期がやってくると指摘している。

法政大学准教授で社会学、エスノグラフィーを専門とする田中氏も、滞在資格を持つ正規移民と持たない非正規移民から成る移民国家米国において、強制送還の不安に怯えながらも母国への仕送りのために劣悪な環境下で逞しく生きる不法移民の中に入って2年間働き、見聞した彼らの職場、稼ぎ、快楽と暴力、切り離される家族、罰金、収監におののく日常生活を明らかにし、貧困地区での長期失業や低所得に甘んじて生きる不法移民が、米国社会周縁の底辺層を形成するという社会的排除が社会問題化していると指摘している。トランプ大統領によるオバマ前大統領の施策否定と刑罰強化が顕著になっているが、厳罰化を進めても1,130万人もいる不法移民は「仕事を求めて米国内を移動することはあっても母国に帰ることはしない」と言い、強制送還されたメキシコ人は「大統領よ、お前が何をしようが関係ない。俺たちは何度でも帰ってくるからな」という叫びを紹介してこのルポを締めくくっている。

(桜井 敏浩)

