

# バイデン政権の「経済繁栄のための米州パートナーシップ構想 (APEP)」

田中 賢子 (JICA アメリカ合衆国事務所長)

バイデン大統領は、2022年6月8日の第9回米州首脳会議において、「経済繁栄のための米州パートナーシップ構想 (APEP)」を発表。その後半年以上を経て、APEPは2023年1月に正式に発足し、参加表明した12か国（米国、バルバドス、カナダ、チリ、コロンビア、コスタリカ、ドミニカ共和国、エクアドル、メキシコ、パナマ、ペルー、ウルグアイ）による共同声明と共に、ホワイトハウスのファクトシート<sup>1</sup>が発表され、地域の競争力、強靱性、繁栄の共有、包摂的で持続可能な投資という4分野が掲げられた。

2017年に米国はトランプ政権のもとで環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) から離脱。バイデン大統領も労働者階級を支持基盤と位置付けており、市場アクセス拡大を含む自由貿易協定への復帰は困難である。その中で、中国の台頭への対抗のために各地でバイデン政権が打ち出した経済連携構想を代表するのが、2022年5月に発足したインド太平洋経済枠組み (IPEF)、そして2023年1月に発足したAPEPである。バイデン政権が2022年10月に発表した国家安全保障戦略<sup>2</sup>では、伝統的自由貿易協定 (FTA) からの移行の必要性を認識しつつパートナー国との経済連携の深化を図るとしてIPEFやAPEPに言及し、平等で強靱な成長を促進し既存の貿易システムを更新するとされている。

## APEPの特徴、IPEFとの違い

バイデン政権にとり、地政学上の最重要地域はインド太平洋であり、経済連携構想においてもIPEF

の交渉が先行している。今年 (2023年) 5月27日、IPEFに参加する14か国の閣僚級会合が開かれ、4分野（貿易、サプライチェーン、クリーン経済、公正な経済）のうち、発足一年後の最初の成果として、重要物資のサプライチェーン強化の協定に合意した。

下の表は、IPEFとAPEPの重点分野を記載したものである。相違点として、IPEFのみがデジタル経済、クリーンエネルギー、インフラに言及しているといった点はあるが、クリーンエネルギーやインフラはバイデン政権の重点アジェンダであり、デジタル経済はAPEP参加国の関心も高いことから、今後の交渉次第ではAPEPにもこれらが含まれうるだろう。一方最大の共通点は、双方ともFTAにあるような関税引き下げ等の市場アクセスを含まず、サプライチェーンの強靱化、労働・環境基準の保護、反腐敗等、経済連携促進のためのソフトなルールメイキングに主眼を置いている点である。

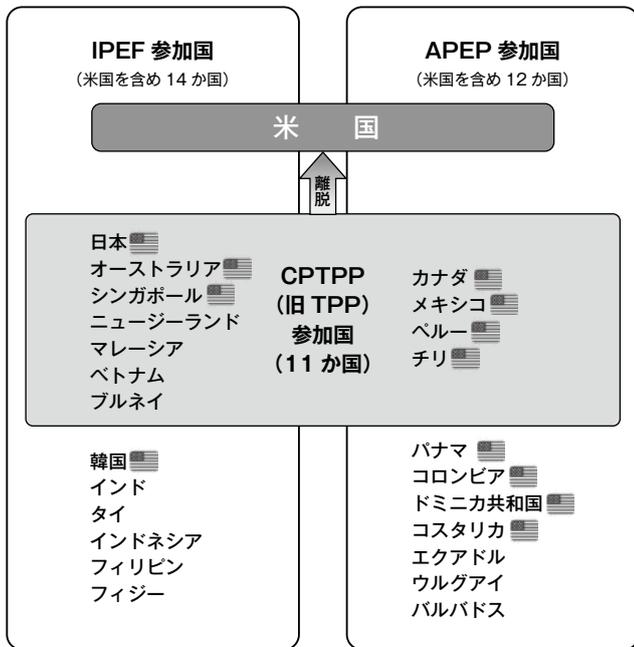
市場アクセスを対象としない理由としては、前述のとおり米国の事情があり、共和党のみならず、民主党も保護主義政策に傾いている。昨年11月の中間選挙で下院の支配を共和党に奪われたバイデン政権の議会運営は何であれ困難であるが、中でも市場アクセスに関する議会の批准は不可能と断言している。したがって、バイデン政権はIPEFやAPEPを議会批准を要しない行政命令として進める考えであり、それ自体は法的には問題ないものの、議会の軽視であるとの批判も聞かれる<sup>3</sup>。また、インターアメリカン・ダイアログ (Inter-American Dialogue)

インド太平洋枠組み (IPEF) の4分野	APEPの4分野
①貿易 (デジタル経済のルール作り、労働・環境基準や企業の説明責任規定含む)	①地域的競争力: 税関手続きや貿易円滑化、物流、良い規制慣行、非関税障壁
②サプライチェーン	②強靱性: 地理的近接性と深い通商関係をもとにサプライチェーンの持続可能性と強靱性を高め、中小企業の成長促進。環境と労働者保護
③クリーンエネルギー、脱炭素化、インフラ	③繁栄の共有: 労働力開発、高い労働基準、質の高い雇用の推進への投資、金融支援の拡充、反腐敗、公的サービスの改善
④ 税、反腐敗	④包摂的で持続可能な投資: 必要な資金確保、地域経済機関の再活性化、責任ある民間投資の誘致

出所: 公表資料より執筆者作成

のアジア・ラテンアメリカ部長であるマーガレット・マイヤー氏は、参加国は米国の政権が変われば APEP が覆されるリスクを抱えると指摘する。

IPEF と APEP それぞれの参加国については、下の図のとおりである。米国が離脱した環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP [旧 TPP]) への加盟国 11 か国のうち、インド太平洋の 7 か国 (日本、オーストラリア、シンガポール、ニュージーランド、マレーシア、ベトナム、ブルネイ) が IPEF に、米州の 4 か国 (カナダ、メキシコ、チリ、ペルー) が APEP に参加している。青山学院大学の岩田名誉教授は、結果的に米国は「アジア太平洋と米州をカバーする今までにない広範囲かつ新しいタイプの経済安全保障の地域枠組みを立ち上げた」としている<sup>4</sup>。



■ 米国と何らかの (実質) FTA の締結国

出所：岩田 (2023)、公表資料を参考に執筆者作成

参加国の構成を比較すると、米国と FTA を締結している国が多く含まれるかどうかには大きな違いがある。APEP 参加国ではエクアドル、ウルグアイ、バルバドスを除く 8 か国が米国との何らかの FTA を締結しているが、IPEF 参加国では日本、オーストラリア、シンガポール、韓国の 4 か国のみである。既に米国と FTA を締結している参加国が多いという点は、以下に記載するとおり、APEP に関するネガティブな評価とポジティブな評価の双方に関係する。

APEP に関するネガティブな評価として言われるのが、既に米国との FTA を締結している国が多い

ため貿易促進の付加価値を疑問視する点、また、地域の大国であるブラジルやアルゼンチンが不参加である点である。ラテンアメリカにおける米国の中国への対抗について、米州評議会のエリック・ファーンズワース氏は、米国は中国と経済面で効果的に戦えていないとし<sup>5</sup>、前述のマイヤー部長は議会の公聴会にて、米国が中国と効果的に戦うためには貿易課題を優先させる必要があり、市場アクセスを伴わない APEP のような協力関係に参加国がどれだけ関心を持つのか次第だと指摘した<sup>6</sup>。別のシンクタンクの有識者も、北米自由貿易協定 (NAFTA) を高く評価する一方で、新たな市場アクセスの改善につながらない APEP の意義に疑義を呈し、参加国にとってはルールメイキングも政治的にコストがかかるものだとしている。

ただし、好意的な意見もある。アルゼンチン出身の著名ジャーナリストであるアンドレ・オッペンハイマー氏<sup>7</sup>によれば、APEP 構想は漠としており期待薄とみられがちだが、米国が今まで頭痛の種であったラテンアメリカとの経済連携に関心を持つようになったのは朗報である。地域の多くの国が左派に傾き、米国も FTA の推進が難しい中、かつてクリントンやブッシュが提唱した FTA には遠く及ばないとしても、APEP は歓迎すべきだという。また、APEP に参加表明したコスタリカのロドリゲス元大統領<sup>8</sup>も、APEP は投資、持続的成長、繁栄の共有を促進し、経済の競争性向上を通じた迅速な成長を目指すもので、長年経済の停滞に苦しんできたラテンアメリカに必要なものだという。

GDP でラテンアメリカ・カリブ地域の約 4 割を占めるブラジル、同約 1 割を占めるアルゼンチンの不参加は、確かに大きいだろう<sup>9</sup>。しかし、戦略国際問題研究所 (CSIS) で米州部長を務めるライアン・バーグ氏は、バイデン政権の任期中に交渉をまとめる必要性を考えれば、FTA 締結国を優先したことは理解できるとし、いずれにせよブラジルのルーラ政権は、中国との関係強化、農業分野での米国との競合関係等から、参加の見通しは低いとする。一方、ブルッキングス研究所のジョシュア・メルツァー上級研究員は、両国が参加する可能性もないわけではないが、伝統的に両国は世界貿易機関 (WTO) の枠組みを重視しており、APEP への関心が低いという可能性を指摘する。

## APEP の成功の鍵は何か？

前述のバーグ部長は、APEP の成功の鍵は「ブランド」になれるかどうかだという。APEP の参加国が、サプライチェーンの持続と強靱性の向上、中小企業の育成、環境と労働者の保護、透明性の向上、腐敗の防止に取り組み、米国企業がビジネスをしやすい環境を提供できれば、市場アクセスがなくとも貿易や投資の推進につながる。逆にそうでなければ、前述の有識者が指摘するとおり、参加国にとってただのコスト増に終わるといふ。

バイデン政権が昨年夏に成立させたインフレ削減法との相乗効果は、ポジティブな面といえるだろう。インフレ削減法では、中国に対抗したサプライチェーン強靱化のため、米国または米国との FTA 締結国で製造または加工された製品の税額控除を打ち出しており、これらの国々でのニアショアリングを進めるインセンティブになる。バーグ部長は、APEP が「ブランド」となり、例えば中国で行われている重要鉱物の加工を参加国にシフトする後押しとなれば、インフレ削減法との相乗効果により、米国にとってはサプライチェーン多様化と経済安全保障、ラテンアメリカにとっては輸出の付加価値向上につながるという。また、メルツァー上級研究員は、NAFTA の後継である米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) に基づきメキシコへのシフトの機運が高まっているが、メキシコのキャパシティにも限界があり、その他の国へのニアショアリング・サプライチェーン拡大に APEP が一役買うという。貿易協定という原産地規則には「累積」の考え方があり、FTA 貿易協定の締約国間での生産全体で原産地基準を満たすことが認められているため、APEP で原産地規則に関するルールメイキングが進めば、米国と貿易協定を締結しているラテンアメリカ複数国にまたがるサプライチェーンの構築につながるという側面もある。

## まとめ

以上のとおり、APEP は IPEF と同様に市場アクセスを含まない経済連携である。参加国の大半が既に米国と FTA を締結しているため、付加価値は限定的との見方がある。一方、いずれにせよ FTA の推進が難しい米国の状況を考えれば、参加国が既存の FTA とインフレ削減法との相乗効果を睨みつつ、その枠内で貿易を促進するためのルールメイキングの仕組みとして、APEP は一定の効果をもたらす

ると考えられる。一方、ルールメイキングといえども参加国にはコストがかかり、米国の政権交代後の実効性への疑問は残る。

IPEF の交渉が一定の成果をあげる一方で、APEP の交渉は経過が明らかになっておらず、どのような内容が合意されることになるのかは不明であるが、今後の交渉の行方を見守ることとしたい。

(本文中の見解等は執筆者個人によるもので、所属組織を代表するものではありません。)

(たなか さとこ 国際協力機構 [JICA] アメリカ合衆国事務所長)

- 1 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/27/fact-sheet-biden-harris-administration-advances-americas-partnership-for-economic-prosperity/>
- 2 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>
- 3 <https://www.csis.org/podcasts/trade-guys/apep-ipef-lite>
- 4 岩田伸人 (2023) 「米国が進める新たな経済安全保障・地域統合」国際貿易投資研究所コラム 2023/03/20 No.110 (<https://iti.or.jp/column/110>)
- 5 <https://www.ft.com/content/19ff62c3-5c75-4ba7-8f73-75a7a902aa90>
- 6 <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/Margaret%20Myers%20Testimony%20-%20May%202023.pdf>
- 7 <https://elcomercio.pe/opinion/estados-unidos-el-plan-de-joe-biden-para-america-latina-por-andres-oppenheimer-noticia/>
- 8 <https://www.diariolasamericas.com/opinion/los-buenos-propositos-la-alianza-las-americas-merecen-ser-realidades-n5329755>
- 9 ホワイトハウスのファクトシートでは、APEP に参加表明した 11 か国は西半球全体の GDP の約 90% に相当するとされるが、分母に米国もカウントとしているとみられる。