

米国の対EU拡大政策 —自由貿易協定（欧州協定）への戦略—

小林 成信

はじめに.....	2
1. EU拡大による経済的な影響（第3国への否定的な影響）.....	4
(1) ガット上の取り扱い	4
(2) 米国の分析	5
(3) 米国の早い対応	7
2. 新規加盟国の米国への譲歩.....	9
(1) ポーランド	9
(2) ハンガリー	10
(3) チェコ	12
(4) その他の諸国	13
3. 米国の政策背景と日本及びカナダとの相違.....	14
(1) 米国と日本及びカナダとの相違	14
(2) 通商政策の重要性	16
(3) 米通商代表部（USTR）	17
(4) 一般特惠関税制度（GSP）	20
(5) 前回のEU拡大交渉	23
(6) その他	26
おわりに.....	27

はじめに

2004年5月、欧州連合（EU）は中・東欧諸国等10ヶ国を加え、15ヶ国から25ヶ国に加盟国を拡大した¹⁾。今回の拡大は、一時期に10ヶ国が新たに加盟するなど、新規加盟国数、人口などが過去の拡大に比して大規模であるのが一つの特徴である。このような大規模な拡大は、EU及び新規加盟国以外の第3国に対して経済的に大きな影響を及ぼすことが容易に予想される。これらの経済的な影響の中には、第3国に対して損失を与えるような影響も想定され、第3国としてはこれらの影響を最小限にすべく対応することになるが、実際にはどのような対応が見られたのであろうか。

本稿では、EU域外の代表的な国として米国がこのEU拡大の影響に対してどのように対応してきたかを分析することとし、併せて、米国が何故そのような対応を行ったかに関し、当時の状況を振り返り政策実施の背景につき検討を加えることとしたい。その上で、EU域外国の米国以外の国である日本とカナダの状況を比較検討し、EU域外国がEU拡大に対しどのような対応をとるのかについて検証を進めたい。

中・東欧諸国がEUに加盟する際に生ずる影響の性格については、時期的に新規加盟が実現した後に発生するものと加盟以前から具体化するもの、また、内容についてもEUは関税同盟を柱に市場統合や通貨統合まで統合を推進しており、EU拡大による経済的影響は広範な分野にわたり、さらにEUとの関係で生じるものと新規加盟国との関係で生じるものなど様々な影響が検討対象となり得る。

1) 2004年5月1日、欧州連合（EU）は、キプロス、マルタ、ハンガリー、ポーランド、チェコ、スロバキア、エストニア、ラトビア、リトアニア、スロベニアの10ヶ国を新規に加盟国とした。その結果、EUはそれまでのベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、デンマーク、アイルランド、英国、ギリシア、ポルトガル、スペイン、オーストリア、フィンランド及びスウェーデンの15ヶ国から、25ヶ国に拡大した。なお、本稿では今回新たに加盟した上記10ヶ国を「新規加盟国」と言及することとする。

本稿では、EU拡大の加盟後の影響については今後具体化するのに比し、加盟以前の準備段階での影響については既に相当程度明らかになっている状況を踏まえ、加盟以前の影響を対象とし、内容的には影響を数量的に把握するのが容易な関税面での議論に焦点を絞り、さらにEUとの関係で生じる影響と新規加盟国との関係で生じる影響については、拡大に伴い大きく変化するのは既存のEUではなく新規加盟国側であることから、新規加盟国関係で生じる影響について概観することとする。

このように分析状況を設定することで、具体的には新規加盟国がEU加盟前にEUと締結した自由貿易協定（欧州協定）を巡り、米国が、自国輸出企業の不利益な状況を回避することを念頭に新規加盟国の市場開放を迫る戦略を展開した状況を探ることとする。この分析の過程で、米国は今回のEU新規加盟国の中でポーランド、ハンガリー、チェコなどの新規加盟国の中でいわば比重の大きな諸国に対し、中・東欧諸国とEUとの自由貿易協定によって生じる関税率格差に対し、最恵国待遇（MFN）の対象となる関税率の削減を求め、一般特惠関税制度（GSP）などの手段を積極的に活用し、米国輸出企業の不利益な状況を解消することに努力し、実際に大きな成果をあげたことを明らかにする。

そして、米国が、この種の成果を上げるためには、米国が通商政策を重視する傾向を踏襲し、その手法としては単独主義的な傾向をも含んだ政策実施組織を応用し、かつ、新規加盟国との間で使用可能となった一般特惠関税制度（GSP）などの政策手段を効果的に活用し、さらには、前回のEU拡大の際に培った経験などをも参考にすることを分析する。

他方、米国以外のEU域外国である日本とカナダは、米国のようには対応しなかった。この点については、新規加盟国が自由貿易協定（欧州協定）を締結することによって、域外国に対し、一見、同種の否定的な影響を及ぼすように見られるが、個々の域外国の状況は異なり、また、米国と日本やカナダでは政策実施方針やおかれた背景など経済戦略を取り巻く環境が異なることを指摘することとしたい。

1. EU拡大による経済的な影響（第3国への否定的な影響）

(1) ガット上の取り扱い

EUは、単なる関税同盟には留まらないことから、EU拡大が及ぼす経済的な影響も広範囲にわたる。その中で関税面ではどのような要素があり得るのであろうか。まず、EU自体は関税同盟であり、また、新規加盟国とは自由貿易協定を締結している²⁾。関税同盟、自由貿易協定自体は、ガット第24条5項に規定されており、これらの存在はWTOルール上、それ自体が規則違反ということにはならない³⁾。また、新規加盟国の関税率がEUに加盟することで加盟以前より上昇する場合には、ガット第24条6項において補償措置につき協議することができることとなっており、この国際規則に則して、補償措置につき協議を行えば、経済的な損失は解消できるという論理展開になる⁴⁾。

今回のEU拡大に際し、新規加盟国はEUに加盟する以前にEUと自由貿易協定を締結、発効させたことから、関税同盟締結以前に、新規加盟国はEUとの間で関税を原則として撤廃したのに対し、第3国に対しては関税を残すことになった。このため、新規加盟国への輸出品について、EU加盟国と競争関係にある第3国の企業は、それまではEU加盟国の企業と同じ税率で競争していたことから、明らかに経済的

2) EUと新規加盟国の自由貿易協定は欧州協定とも呼称される。各国の締結状況等は以下の注11)にて言及。

3) 「関税及び貿易に関する一般協定」（ガット）第24条5項（一部）では次の通り。「よって、この協定の規定は、締約国の領域の間で、関税同盟を組織し、若しくは自由貿易地域を設定し、または、関税同盟の組織若しくは自由貿易地域の設定のために必要な中間協定を締結することを妨げるものではない。ただし、次のことを条件とする。」

4) 「関税及び貿易に関する一般協定」（ガット）第24条6項では次の通り。「5(a)の要件を満たすに当たり、締約国が第2条の規定に違反して税率を引き上げることを提案したときは、第228条に定める手続きを適用する。補償的調整を決定するに当たっては、関税同盟の他の構成国の対応する関税の引き下げによって既に与えられた補償に対して妥当な考慮を払わなければならない。」

に不利な状況に置かれることとなった⁵⁾。

(2) 米国の分析

米国政府はこのEU拡大の進展に伴う影響についてどの様に評価していたのであろうか。2003年の米通商代表部（以下USTRと記述）⁶⁾の年次報告書では既に今回のEU拡大がほぼ既定事実となっていたことから、EUとその新規加盟国との関係ではEU拡大を特筆して取り上げている⁷⁾。しかし、右以前にも米国政府は、EU拡大について最新の注意を払ってきており、例えば、2000年のUSTRの年次報告書では、EUの活動について、経済・政治統合を深化させているとし、第1に経済通貨統合、そして第2にEU拡大プロセスが主要な要素であると論じている。そして、これらの現象に対し、米国はバイ及びマルチの様々な手法により米国の権益確保に成果を収めたとしている⁸⁾。

そして、米国は中・東欧諸国全般に対し、これら諸国の政治・経済改革を積極的に支援するとしつつ、新規加盟国に対しては、EUとの自由貿易協定により、工業製品に関し最終的には対EU関税を撤廃することになっており、また、2000年にはEU及び新規加盟国は大半の農産品についても関税撤廃を行うことに合意していると現状を確認している。その上で、新規加盟国が他国との間で最恵国待遇（MFN）の対象とする関税率について、工業製品に関してはEUより一般的に高く、また、農産品

5) 自由貿易協定が発効すれば、協定域内と協定域外との間で関税率格差が生じることは自明であり、EU企業と第3国企業との競争関係に影響が及ぶことは事前に容易に予想できた。従って、ミクロレベルでは、各企業は独自に対応を模索してきたものと推定するのが自然であろう。

6) USTR（米通商代表部）は、1963年に発足した米大統領府の組織で通商政策を実施する。後段の米通商代表部の項参照。

7) “2004 Trade Policy Agenda and 2003 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, IV Bilateral Negotiations, USTR, 2004, pp 130-137.

8) “2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, IV Bilateral Negotiations, USTR, 2001, pp 169-183.

特に「第D-8項、EU連合協定及びEU加盟」の項目で米国の新規加盟国への対応策全般を、また「第D-3項、GSP」の項目ではGSPについて対応策を説明している。

については通常EUより安いとしている。そして、この様に自由貿易協定によりEUの輸出業者が無税乃至は低税率にて新規加盟国に輸出できるの比し、米国の輸出業者は比較的高い関税率を適用されており関税率格差が生じていると問題を提起している⁹⁾。

この年次報告書において、米国はこの関税率格差についてEU加盟が実現してEUの安い税率を採用すれば主な問題が解消されることから、EU加盟までの一時的な問題であるとは認識していた模様である。しかし、EU加盟までの暫定期間の取り扱いに関し米国は中・東欧諸国と調整を行うべきであるとの方針を展開し、2000年にはポーランド、ハンガリー、チェコ、スロベニア及びルーマニアと協議を行ったとしている。加えて、米国の一般特惠関税制度（GSP）では、米国以外の先進国からの輸出品に対し特別な取り扱いを行い、それが米国との通商に深刻な影響をおよぼす際には、当該国を一般特惠関税制度（GSP）対象国から除外し得ると説明しており、この観点からも米国はポーランド他の中・東欧諸国と協議を行っていた¹⁰⁾。

このように米国政府は自由貿易協定発効に伴う関税率格差、米国輸出業者にとっての不利益な状況をそのまま受け入れるのではなく、最恵国待遇（MFN）の対象と

9) 最恵国待遇（MFN）は「関税及び貿易に関する一般協定」（ガット）第1条にて「輸出についていずれかの国の産品について与える最も有利な待遇を、他の全ての締約国の同種の産品に対し、即時かつ無条件に与える」と記載されており、関税のみならず、輸出入規則、内国税規則、更にWTOでは運輸、通信、金融等にも認められる概念である。この最恵国待遇（MFN）の対象となる関税の名称は各国で異なり、「一般税率」（米国）、「最恵国関税率」（カナダ）、「一般税率」（ポーランド）、「最恵国関税率」（ハンガリー）と呼称される関税が該当し、日本ではWTOで定められた「協定税率」が最恵国待遇の対象となるが、協定税率が他の税率と比して同じか高い場合には、「暫定税率」（関税暫定措置法）や「基本税率」（関税法）が対象となる。また、米国は1988年の通商法改正以降、最恵国待遇（MFN）の恒久的付与を正常通商関係（NTR）と名称変更している。従って、最近のUSTR文書では、「正常通商関係の対象となる関税率」の変更等と記載されている。

10) 一般特惠関税制度（GSP）とは、発展途上国の輸出を促進する目的で、先進国が途上国からの輸出品に対して一方的に低い関税率を供与するもので、1970年に国連貿易会議（UNCTAD）において先進国と途上国との間で合意が成立した制度である。

なる税率の変更や一般特惠関税制度（GSP）を中心とした経済政策を用いてEU及び新規加盟国に対抗する方策を模索した。

（3）米国の早い対応

新規加盟国がEU加盟に至る前にEUとの間で自由貿易協定を締結するのは慣例となっている。今回の10ヶ国の新規加盟国については、マルタとキプロスが他の中・東欧諸国とは加盟申請の状況が異なることから、自由貿易協定締結時期が異なるものの、この2ヶ国を除いた8ヶ国は1991年から1996年の間にEUと自由貿易協定に署名し、1994年から1988年にかけて、これらの自由貿易協定が発効している¹¹⁾。

米国は、このようなEUと新規加盟国との自由貿易協定の発効により関税率格差問題が深刻化する可能性を当初から認識し対応を模索していた。これら諸国の中ではハンガリーとポーランドが最も早く1994年2月に自由貿易協定を発効させているが、USTRは、この協定が発効した1994年の年末には早くもEUに対する中・東欧諸国の優遇税率に対して調査を開始している。

この調査結果では、中・東欧諸国の関税率格差が米国の貿易に否定的な影響を及ぼしたかまたは及ぼす可能性がある際には二国間協議を開始でき、さらにUSTRは9ヶ月後にその否定的な影響が顕著なものであるか否かを決定することになっている。そして、USTRがこの結果について貿易への否定的な影響が顕著であると認定

11) 中・東欧諸国の自由貿易協定（欧州協定）の締結状況は次の通り。ハンガリー（1991年12月署名、1994年2月発効）、ポーランド（1991年12月署名、1994年2月発効）、ルーマニア（1993年2月署名、1995年2月発効）、ブルガリア（1993年3月署名、1995年2月発効）、チェコ（1993年10月署名、1995年2月発効）、スロバキア（1993年10月署名、1995年2月発効）、エストニア（1995年6月署名、1998年2月発効）、ラトビア（1995年6月署名、1998年2月発効）、リトアニア（1995年6月署名、1998年2月発効）、スロベニア（1995年6月署名、1998年2月発効）。右以外の諸国での自由貿易協定の締結状況は次の通り。トルコ（1963年9月署名、1964年12月発効）、マルタ（1970年12月署名、1971年4月発効）、キプロス（1972年12月署名、1973年6月発効）。

した場合には、その否定的な影響が除去されない限り、米国は中・東欧諸国に対し一般特惠関税制度（GSP）裨益国としての権利を撤回乃至停止できるとする、いわば対抗措置乃至は制裁措置が可能となっている。但し、この1994年末に開始された調査では、1995年の年初になり、中・東欧諸国の対EU優遇税制が当時の米国通商に対し深刻な影響を与えるものではないとの結論が得られ、中・東欧諸国に対し、対抗措置はとられずに調査は終了している¹²⁾。

しかし、米国の関税率格差問題への対策は、この調査の終了で全てが完結したわけではない。USTRは米国の個別企業が中・東欧諸国の優遇税制の結果直面する問題について、必要ならば一般特惠関税制度（GSP）の利益を対抗策として活用するとし継続的な検証の可能性を示唆して来た。そして1996年には、米国はWTOの地域貿易合意に関する委員会によるGATS上のサービスに関する規定を含むWTOとの整合性を調査するための調査にも参加している¹³⁾。そしてこれらの政策をより確実に進めるために、1997年12月に米国はポーランドとEU加盟について協議を行い、さらにポーランドと継続的に協議を進めるための機関の創設にも合意している¹⁴⁾。この様に米国は早い時期から対応を模索していたが、その結果どのような成果を上げたのだろうか、以下、米国の成果について整理してみる。

12) USTRによると、この調査はウルグアイア라운드合意規則の付属行政活動声明によって権限が付与されている調査であり全てのGSP裨益国を対象とできる調査であると説明されている。

“1996 Trade Policy Agenda and 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Bilateral Negotiations, Central Europe and the Newly Independent States, EU Association Agreements, USTR, 1996.

13) *ibid*

14) “1997 Trade Policy Agenda and 1996 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, VII Bilateral Negotiations, USTR, 1997, pp 223-224.

2. 新規加盟国の米国への譲歩

(1) ポーランド

1997年に米国はポーランドと協議機関の創設に合意し、米国輸出業者の権益確保に努め、ポーランドは、特定車両について最恵国待遇（MFN）の対象となる関税を削減することとした。このようにUSTR報告文書によると米国はポーランドの関税率を削減させることに成功している¹⁵⁾。

その後も、米国はポーランドの対応に注目し、2001年5月並びに6月にはより多くの輸出品についての包括的な対応を目標として協議を行っている。その結果、2001年6月15日に米国及びポーランドは「包括的貿易パッケージ」に署名した。そこで両国は2国間の経済的なつながりを維持強化するとの一般的な目的を確認しつつ、ポーランドによる米国の一般特惠関税制度（GSP）への継続的参加並びに関税率格差問題への対処プロセスの設置を謳うなど、米国輸出業者への権益確保を盛り込んでいる¹⁶⁾。

この署名文書では、米国政府は、2001年9月31日に失効予定の一般特惠関税制度（GSP）を米議会が延長できるように支持するとしポーランドへの支援姿勢を明確にしている。他方、ポーランドは2002年1月までに米国の主要輸出品目に対し関税率を削減したり、2001年6月現在の関税率を維持するなどとし、更に米国産大豆や穀物のポーランド市場開放に向けて検疫措置を見直すとも規定している。また、関税率格差問題への対応措置として、両国は2国間作業部会の設置にも合意している。これらの合意を受けて、米国は2002年8月に一般特惠関税制度（GSP）を認め、また、

15) “1998 Trade Policy Agenda and 1997 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, VII Bilateral Negotiations”, USTR, 1998, p227.

16) “Poland Comprehensive Trade Package, Text of Agreement Signed June 15, 2001”, June 15, 2001, USTR.

ポーランドは2002年の9月に主要品目の関税率削減を実施している¹⁷⁾。

そしてこれらの合意がなされた背景として、2001年1月1日現在にてポーランドから米国に対しては3507品目の工業・農業産品が無税で輸出されており、過去3年間で約10億ドル相当のポーランド製品が無税で輸出された状況がプレスリリースに言及されている。これらの合意文書での説明並びにUSTRの関連文書から、米国がポーランドに米国の一般特惠関税制度(GSP)を維持し、相当金額の対米輸出品に対する関税を免除するかわりに、米国の関心品目に対する関税を削減するよう求め、結果として、両国政府はこの取引に合意したことが類推できる。なお、この合意文書は、ブッシュ米大統領のポーランド訪問時に署名が行われており、ホワイトハウスが報道官発表を行っていることから、米国が重視していたことが伺える¹⁸⁾。

(2) ハンガリー

1998年には米国は関税率格差が米国の輸出業者に否定的な影響を及ぼさないようにポーランドに続きハンガリーとも協議を行い、この協議は2000年にも継続された¹⁹⁾。これらの協議を通じ、米国はハンガリーに対し、高い最恵国待遇(MFN)の対象となる税率を低減するよう申し入れた。マレブ・ハンガリー航空がボーイング社からリースしている旅客機の借り換え時期が到来するとの背景下、米国は2000年末までの措置として旅客機のリースまたは購入に対する関税免除を享受できることとなった。このよ

17) 「包括的貿易パッケージ」合意文書の付属Aに2001年1月までの特定分野関税削減が規定され、また、付属Bに別の特定分野について2001年6月現在の関税率維持詳細が規定されている。これらの関税率削減の対象品目には、化粧品、ガスタービン、トラクター、自動車部品、医薬品などが含まれる。更に、2002年1月からはグレープフルーツ、スパークリングワインやアーモンドの関税率についてもポーランドは削減手続きを開始するとしている。

18) “Statement by the Press Secretary, U.S.-Poland Comprehensive Trade Package”, The White House Office of the Press Secretary, June 22, 2001, USTR.

19) “1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, VII Bilateral Negotiations, USTR, 1999, p252.

うに米国はハンガリーからも特定の分野で関税率削減について成果を上げている²⁰⁾。

そして、2001年11月並びに2002年1月には、米国はポーランドと同様にハンガリーともより多くの輸出品についての包括的な対応を目標に協議を行い、2002年1月31日に米国はハンガリーとの間でもポーランドと同名の「包括的貿易パッケージ」に署名した。この署名文書では米国とハンガリーは2国間の経済的なつながりを維持強化するとの一般的な目的を確認し、ハンガリーが米国の一般特惠関税制度(GSP)に引き続き参加できるように、米国政府が米国議会に対し一般特惠関税制度(GSP)の延長を支持するよう記載されている。そして、そのかわり、両国はハンガリーへの米国農産品及び工業製品輸出に影響を与えるハンガリーの関税率格差問題を見直すこととし、ハンガリー政府は2002年4月1日より税率の調整を開始した²¹⁾。

このハンガリーの関税引き下げの対象には米国の関心の高かった工業製品や農産品が含まれ、さらに雛鳥の数量制限の削減なども合意されており、米国の成果が如述に見て取れる。なお、このパッケージにおいて「米国政府は、ハンガリーの税率削減により米国産品の輸出業者が得た利益については、将来、ハンガリーが欧州共同体に加盟する際のガット24条補償交渉においても留意することに合意する」としており、ハンガリーのEU加盟への過程の中でのこのパッケージの取り扱いについても言及している²²⁾。

この合意の意味合いについて、米国はこの合意により1年間で約1億8000万ドルにも及ぶ関税を回避することに成功したとして米国の成果を華々しく謳っている。この点については、ここ数年の米国からハンガリーへの輸出額が5～7億ドルであることを想起すれば、この金額の重要性は理解できよう。これに関しゼーリッ

20) “2003 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, Foreign Trade Barriers, Hungary, USTR, 2003, pp149-150.

21) “Hungary Comprehensive Trade Package, United States-Hungarian Discussions on Trade Issues agreed minutes on a Comprehensive Trade Package”, June 30, 2002, USTR

22) ibid Article 4。また、この合意により、ハンガリーは、ガスタービン、自動車エンジン、事務機器、医薬品、電話部品などの工業製品及びアーモンド、グレープフルーツなどの農産品について関税率を引き下げた。

ク米通商代表は「この合意により、米国の輸出品はハンガリー市場で競争力を高め、米国の輸出業者に新たな市場機会を提供した」と述べている²³⁾。

(3) チェコ

米国は前述のように1994年末に関税率格差について全ての新規加盟国を対象に調査を行い、その際には米国の貿易に対し否定的な影響は存在しないと判断したが、チェコとの関係では特別の注意を払っていた。そして、1995年のUSTR年次報告書によると米国は当時のチェコのビジネスについて強い懸念を有したが、1995年末にはほぼ問題は解消されたと説明されており、詳細は不明であるが、問題の早期解消が図られていた事情が伺える²⁴⁾。

その後、米国はハンガリーと同時期の1999年にチェコと再び協議を行い、米国は最恵国待遇(MFN)の対象となる関税率に関し、ポーランドやハンガリーと同様に成果を上げている。当時、チェコ(スロバキアとは関税同盟)は大型民間航空機及びその部品については米国の輸出業者に対し4.8%の関税をかけていたが、EUからの輸入に対し無税扱いとしていた。米国はこれらを米国企業に対する大きな障壁と判断し、特にUSTRによると2001年には約20億ドルの航空機入札が予想されていたことから、米国はチェコ及びスロバキアと対応方法について協議を行った。そして2000年末、チェコ及びスロバキア政府は、米国政府からの要望に応え、大型民間航空機及び主要部品について2001年の関税を留保することに合意し、この特別扱いは2003年末まで延長されている²⁵⁾。

23) “United States and Hungary sign Comprehensive Trade Package”, January 31, 2002, USTR, Press Release.

24) “1996 Trade Policy Agenda and 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Bilateral Negotiations, Central Europe and the Newly Independent States, EU Association Agreements, USTR, 1996.

25) “2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, VII Bilateral Negotiations, USTR, 2001, p185.

この関税留保の効果について、ここ数年の米国からチェコへの貿易輸出額が年額で5～7億ドルで推移していることを想起すれば、米国企業が航空機入札を実現した場合の20億ドルという数字が大きな数字であることが理解できる。他方、2001年から2003年にかけて米国とチェコの貿易額（輸出入額）は米国とポーランドとの貿易額（輸出入額）とほぼ同水準であるが、米国はポーランドやハンガリーとは異なり、チェコとの間で「包括的貿易パッケージ」には合意していない。米国がチェコとこの種のパッケージを締結していない理由は不明であるが、米国の輸出企業に関する権益確保という点ではこの航空機関連の関税留保が非常に大きな成果であり、場合によっては「包括的パッケージ」を締結するのとはほぼ同規模の効果を生み出す可能性があるとは指摘できよう。

(4) その他の諸国

最近の米国・中東欧諸国間の貿易傾向は、ハンガリーとの貿易が最も大きく、その次にポーランドとチェコがほぼ同額で並んでおり、その他の諸国はこれら3ヶ国に比すと極端に低くなっている。たとえば、2002年の数値では対ハンガリー輸出が7億ドル程度、また輸入が25億ドル程度、ポーランドとチェコが輸出6億ドル、輸入10億ドル強となっているのに比し、その他は貿易額（輸出額プラス輸入額）が5億ドル以下となっている²⁶⁾。このように米国の対中・東欧諸国との貿易ではポーランド、チェコ、ハンガリーが大きな地位を占めており、米国はこれら諸国のEUとの自由貿易協定締結に伴う関税率格差の問題については前述の通り各種の対策を講じていた。

しかしながら、1998年のUSTR年次報告書によると、これら3国以外についても、たとえば、スロベニアに対して、米国がスロベニアとの協議の結果、ポーランドと

26) 米国のEU新規加盟国との2002年の貿易額は次の通り（輸出、輸入の順、単位1億ドル）。
キプロス (1.9, 0.2)、マルタ (2.1, 3.0)、ハンガリー (6.8, 26.3)、ポーランド (6.8, 11.0)、チェコ (6.5, 12.3)、スロバキア (0.9, 2.6)、エストニア (0.8, 1.6)、ラトビア (0.9, 1.9)、リトアニア (1.0, 2.9)、スロベニア (1.3, 3.0)

同様にスロベニアからも特定車両についての最恵国待遇（MFN）の対象となる関税率を削減させたと説明されている²⁷⁾。更に1999年のUSTR年次報告書では、スロベニアが工業製品に対し高額な同国の最恵国待遇（MFN）の対象となる関税率を3年間でEUの共通関税水準まで低くすることを発表したとしており、税率削減の前倒しに成功したと説明されている²⁸⁾。

なお、スロベニアは2002年1月より世銀基準の高所得国に該当し、一般特惠関税制度（GSP）対象国から卒業しており、この後、一般特惠関税制度（GSP）撤回乃至は停止を制裁とした米国の調査並びに制裁は実施不可能となっている。一般特惠関税制度（GSP）適用除外要件としては、卒業要件があるが、その基本的な内容は世銀の定める一人あたりのGNPであり、新規加盟国ではキプロスが1999年に、スロベニアが2002年に高額所得国に該当し、既にGSPの対象から除外されている。このように米国は一般特惠関税制度（GSP）卒業要件間近のスロベニアに対してもEU・スロベニア自由貿易協定締結に共なう関税率格差に対しそれなりの対応策を取っていることから、米国がその他の中・東欧諸国に対しても必要に応じ何らかの対応策を模索していた可能性が指摘できよう。

3. 米国の政策背景と日本及びカナダとの相違

(1) 米国と日本及びカナダとの相違

これまでのポーランド、ハンガリー、チェコ及びスロベニアの事例で明らかのように米国は中・東欧諸国とEUとの自由貿易協定によって生じる関税率格差に対し、最恵国待遇（MFN）の対象となる関税率の削減を求め、一般特惠関税制度（GSP）な

27) “1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, VII Bilateral Negotiations, USTR, 1999, p227.

28) “2000 Trade Policy Agenda and 1999 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, VII Bilateral Negotiations, USTR, 2000, p252.

どの手段を積極的に活用し、米国輸出企業の不利益な状況を解消することに努力し、大きな成果をあげてきた。

中・東欧諸国とEUとの自由貿易協定によって生じる問題はEU域外各国に対し影響を及ぼし得るものであり、米国以外の他のEU域外国も自国の経済利益の確保に動くのが自然であろう。しかしながら、米国以外のEU域外先進国の代表的存在である日本やカナダが米国のような新協定締結や関税率削減に成功したとの事実は当時の政府関係資料には記述されておらず、日本及びカナダによる最恵国待遇(MFN)の対象となる関税率の削減は確認できなかった。無論、米国が勝ち取った最恵国待遇(MFN)の対象となる関税率の削減については、米国以外の諸国も対象となることから、日本やカナダも削減された関税率は享受できる。しかしながら、日本やカナダは自由貿易協定によって生じる関税率格差問題についてはみずからの利害を基準とした各国独自の関税率削減を実現させることはしていない²⁹⁾。

米国は関税率格差問題に関し、巧妙に対応し、成果を獲得することができたが、その手法としては、まるでEU拡大を受け戦略的な対処方針を策定し行動してきたかのようなのである。米国はEU拡大に備えて、新規加盟国に対し、どうしてこのような対応が可能であったのか、また、どのような背景から米国はこれらの積極的な対抗策を実施できたのだろうか。この点を解明するため、米国の対EU政策の背景を次に検討することとする。そして、それと同時に、一見同じ様な影響が及ぶ可能性のある自由貿易協定による関税率格差問題に関し、日本やカナダが何故米国のような対応をとらなかったのかについても分析を進めることとしたい。

29) EU域外には米国以外にも経済力から見て日本、カナダ、豪州などの主要国が存在し、どのEU域外国もこの関税率格差により不利益を蒙る可能性がある。しかしながら、ポーランド、ハンガリー、チェコ政府の対外関係ホームページでは、これらの国がEUに加盟するまでの自由貿易協定を対象として第3国と新規加盟国とが協定締結を行った事実は米国以外には確認できなかった。またポーランド、ハンガリー、チェコ政府の対外関係ホームページ及び当該国の在日本及び在カナダ大使館の2国間関係ホームページでの最近の通商関係についての記載の中にも日本及びカナダとの間で特別な対応を実施したとの記述はなかった。

(2) 通商政策の重要性

米国の対外政策全般の歩みはモンロー政策に代表される独立以来の長い孤立主義の時代から第2次世界大戦を契機とした積極的な政策への変遷の歴史であると一般的に説明されている。そして経済面でも米国は第2次世界大戦後にブレトン・ウッズ体制を構築するなど世界経済の中心的な役割を演じてきた。このような米国の対外経済に対する関与は、米国が自国の経済的利益を確保するために積極的に通商政策を推進してきたことと表裏一体であり、むしろ自国の経済的利益を確保することを目標として通商政策を重視してきたとも説明できる。従って、米国が中・東欧諸国による自由貿易協定に対し自国の輸出企業の権益確保を進めることは、この通商政策重視という基本的な政策方針に合致しており自然な展開であるといえる³⁰⁾。

また、米国が、1970年代から、米国経済に占める貿易の比重を高めてきたことも通商政策の重要性をより高めた要因として指摘できる。1970年前後には米国のGDPに占める貿易比率（財とサービスの輸出と輸入の総額）が約11%であったが、80年代には20%となり、2000年には26%程度までに拡大している。USTRによるとその後の経済事情により2002年には22.9%まで下落したが、1970年以来、実質GDP成長率が3.1%であるのに比し、貿易は6.2%の成長率を記録しており、貿易が国内経済に与える影響が徐々に高まってきている。このように米国では貿易の国内GDPに占める比重も高まってきており、この結果、米国が通商政策を一層積極的に展開させる素地ができていた。このように米国が今回の関税面での効果的な対応を推進できた背景には、これまでの対外経済政策積極関与の歴史、また最近の貿易の重要性の高まりを指摘できるであろう³¹⁾。

他の先進国においても、関与の度合いは異なるにしても一般的に通商政策の重要

30) 米国の対外政策、経済政策の変遷については次の文献が参考となる。佐々木卓也編「戦後アメリカ外交史」、有斐閣、2002年。

31) “2003 Trade Policy Agenda and 2002 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Annex I, US Trade in 2002, USTR, 2003, p2-p3.

性が指摘できる。特に隣国の米国との通商が国内経済に大きく関係しているカナダや天然資源の乏しい日本について言えば、米国以上に通商政策を重視している面があると説明することさえできる³²⁾。しかしながら、中・東欧諸国との関係に限定していえば、日本やカナダと新規加盟国との通商関係は米国と新規加盟国との関係程緊密ではない。更に、米国は中・東欧諸国の多くと貿易赤字を抱える関係にあり、ハンガリーとは約20億ドル、また、ポーランドとチェコについても約4億ドルの赤字を抱えている。これに対し、例えば、日本はポーランド、ハンガリー、チェコの主要3ヶ国についてみても貿易黒字を有する関係にあり、貿易収支の観点からも、本件を取り巻く環境に差異があったことが指摘できる³³⁾。

(3) 米通商代表部 (USTR)

このような通商政策についての比重の高まりを米国政府は一体どの様に処理したのであろうか。ここで通商政策を実現するための機関としての米通商代表部の役割が無視できないと見られる。米国では1962年の通商拡大法により特別通商代表部の設置が決定され、翌年にはケネディー大統領により事務局が開設されている。更に1974年の通商法では米通商代表部を大統領府機関と位置づけ、大統領直属の下に各機関の政策を調整する機関に格上げされた。そして、1980年には名称が米通

32) 米、日本、カナダの経済生産の中で貿易（輸出）の占める比重をみると、GDPに占める輸出額比率は2002年の実績で米国6.6%に比し日本は10.4%、カナダは34.3%であり、米国以上に日本やカナダの方が大きい。IMF統計2003年10月より。

33) ポーランド、ハンガリー、チェコの中・東欧諸国主要3ヶ国について、米国、日本、カナダとの貿易取引額は次の通り。米国の輸出入額（2001年、単位1億ドル、輸出、輸入の順）：ポーランド（7.8、9.5）、ハンガリー（6.8、29.6）、チェコ（7.0、11.1）。日本の輸出入額（単位等米と同じ）：ポーランド（9.8、0.6）、ハンガリー（15.6、1.7）、チェコ（6.7、1.2）。カナダの輸出入額（2000年、単位等米と同じ、輸出、輸入の順）：ポーランド（1.0、2.0）、ハンガリー（0.3、1.1）、チェコ（0.3、0.7）。米国の貿易額が日本、カナダと比し圧倒的に大きく、かつ貿易赤字が大きいのに比し、日本は貿易黒字を出している点が特徴的である。但し、カナダもわずかではあるが貿易赤字の傾向がある。

商代表部（USTR）に改訂され、米通商代表部は、既存省庁（国務省、庶務商、農務省等）の様な特定利益の代表とは異なる中立的な機関として、通商関連政策の調整だけではなく、通商政策そのものを策定し、推進することになった³⁴⁾。

USTRによると、米国の通商政策では「国外の市場を開放し、また米国内の自由市場を維持することで経済を成長させ、生活水準を向上させること、更に、米国労働者や企業家の権利を保護し、経済発展や技術進歩のための世界的な機会を創設することが目的」とされている。このために、米通商代表部は他国との交渉を担当し、大統領の通商顧問として、また、スポークスマンとしての権限を持つことになった³⁵⁾。

また、このような米通商代表部のよりどころとなる米通商法も特筆に値する。米通商法は1970年代より輸入を抑制し、1980年代にはアンチダンピングを活用できるように適宜改正され、1988年には包括通商競争力法への改正によりスーパー301条にて大統領による対抗措置を実施する上での一方的性格、単独主義的性格を強め、競争力のある自国産業の輸出振興を図った。これにより関税率削減要請などの外国市場の開放に向けた「攻めの」政策が実施しやすくなり、USTRの実行力が強化され、新規加盟国への譲歩を強硬に要請できるようになった³⁶⁾。

34) 通商代表部は、1963年1月15日のケネディー大統領行政命令第11075号にて特別通商代表部として発足し、1980年1月4日のカーター大統領行政命令第12188号に米通商代表部として強化された。なお、米国憲法では「連邦議会は外国との通商並びに各州間及びインディアン部族との通商を律する」と規律されており（米国憲法第1条第8節第3項）、憲法上、通商権限は議会に帰結することとなっている。阿部竹松著「アメリカ合衆国憲法」、有信堂、2002年、139頁。

35) “USTR's Role” USTRホームページ。

36) 通商法第301条の改正強化（スーパー301条）の主要点は次の通り。（1）大統領の指示がない限り、権限移譲されたUSTRが制裁の有無を決定する。（2）USTRは協定違反、米国利益を害する不適当な行為に対し、損害額に見合った対抗措置を発動できる。（3）不正行為類型の解釈拡大。（4）調査期間の短縮。（小尾敏夫著「新通商法の脅威」ダイヤモンド社、1989年85頁。）なお、スーパー301条とともにスペシャル301条により知的所有権への対抗措置も盛り込まれた。

米国には米通商代表部以外にも貿易制度に関係している機関として大統領（府）、連邦議会、国務省、商務省、財務省、内務省、農業省等多数の機関がある。しかしながら、これまでに述べたきた中・東欧諸国への最恵国待遇（MFN）関税率や一般特惠関税制度（GSP）を通じた各種の対応については、実施された政策の性格がいわば新規加盟国に対する譲歩を求める「攻めの」内容であったためか、関連文書等の中では、米通商代表部のみが言及されており、他の国内機関の関与については特段言及されていない³⁷⁾。

他の先進国では、通商政策、特に本件のような自由貿易協定から生じる問題対処機関としてどのような機関が存在しているのだろうか。日本やカナダでは、外務省、財務省、経済産業省などが本件担当機関に該当するが、これらの機関はどれも米通商代表部とは異なり、通商政策のみを推進するために創設された機関ではない。そして、日本やカナダの各機関とも、USTRのように相手国の市場開放を基礎に自国経済の繁栄を図るという方針を必ずしも通商政策の基本に据えているわけではない。このため、日本やカナダの関係機関は、中・東欧諸国の自由貿易協定成立に対しても、新規加盟国からどれだけの譲歩を引き出すかについて、USTRほど効果的に対処方針を決定したり、実施できたとは考えられず、USTR以上に関係省庁間での調整を強いられたものと想定される。その際、今回のような自由貿易協定による当該国の損失発生から、

37) 米国の貿易制度に関係している機関としては米通商代表部以外にも次の機関がある。大統領（府）（米国憲法では「行政権はアメリカ大統領 1 人に与える」と規定されており（米国憲法第 2 条第 1 節第 1 項）、各種機関に配分されている行政権限は大統領に帰結する）、議会（米国憲法では「連邦議会は外国との通商並びに各州間及びインディアン部族との通商を律する」と規定されており（米国憲法第 1 条第 8 節第 3 項）、大統領及び各種行政機関が実施している通商権限は議会に帰結する）、国務省（外交政策との関連を含めた全般的、総合的な経済外交政策等担当、また、分野別でも航空、海運などの産業については国務省が担当）、商務省（国際貿易局、輸出管理局：貿易管理制度等、また、分野別でも建設、医薬品等幅広い産業を担当）、財務省（関税局：関税制度等、また分野別でも金融関連を担当）、内務省（ワシントン条約関連等）、農務省（分野別で農業関連を担当）、連邦準備制度理事会（為替管理等）がある。

中・東欧諸国がEUに加盟することで被害が実質的に解消するまで、わずか数年という短期間では、問題の特定、解析、対応方針策定などに費やす時間が限定されており、協議機関の数が多くなればなるほど物理的に対処に間に合わなくなった可能性が高い。

このように、USTRが中・東欧諸国への最恵国待遇（MFN）関税率や一般特惠関税制度（GSP）等での譲歩を獲得する上で有益な役割を果たしたとしても、上述の通り、米国においても経済外交全般には各種の機関が関与しており、USTRが全ての通商権限を集中的に保持しているわけではない。また、通商権限の一本化と経済外交全般の効果的運用は別の次元の問題である。さらに、新規加盟国との関係にてUSTRの存在が効果的であるとしても、全ての通商政策において、USTRの存在が効果的かは定かではない。なお、USTRが設置された背景には米国固有の事情があり、他国においても同様な機関の設置が可能とまでは必ずしも言えない。

また、米通商法第301条の強化に関して、その一方的な制裁手段の存在から、国際的に大きな波紋を投げかけている。この種の単独主義的な政策が、国際社会で望ましいか否かについては議論があり、上述の様に貿易依存度が高い日本やカナダを米国と同列に論じることには限界がある。むしろ、日本やカナダでは、この種の単独主義的な貿易政策を排除していることからこそ、ガットの求める自由主義市場の原則を最大限に尊重し、国際的に評価されるべき貿易政策を推進しているともできよう³⁸⁾。

（4）一般特惠関税制度（GSP）

このように米国での通商政策の重要性が高まってきた経緯に加え、実際にその通商政策を実施する上での適当な手段が存在したことも効果的な対応を行うには不可欠の要素であった。米国は、中・東欧諸国が共産圏時代にはこれら諸国に対し基本

38) 米通商法の問題点については小尾敏夫著「新通商法の脅威」ダイヤモンド社、1989年71頁参照。なお、本稿はUSTRや米通商法の存在理由等を検討するものではなく、また、これら制度を巡っての米国と日本やカナダとの詳細な比較検討を目的としたものではない。

的に最恵国待遇（MFN）と一般特惠関税制度（GSP）の適用を回避するなどの通商政策を維持してきた。しかし、これら諸国が自由主義化を進める中でこれらの制度の適用を進めたことで、これら諸国のEU加盟に伴う自由貿易協定発効に起因する関税率格差問題への活用が可能となった。

米通商法では1974年通商法タイトルIV（ジャクソン・バニク改正条項）により、非市場主義経済（かつての中・東欧諸国並びに旧ソビエト連邦諸国等を含む）に最恵国待遇（MFN）を与えるには、当該国との貿易協定が締結され、これら諸国が当該国からの移住の自由について米通商法の規定を順守することが求められている。なお、米大統領は、移住の自由規定の目的を大きく促進し、かつ、当該国からある種の確約が得られる場合には、この条項の適用停止を決定できるが、ジャクソン・バニク改正条項の適用対象から除外し、無条件に最恵国待遇（MFN）を適用できるようにするには米議会による立法が必要である。

1991年12月、米議会はエストニア、ラトビア及びリトアニアに対し、このジャクソン・バニク改正条項の対象から除外することを決定しており、これら諸国は無条件に最恵国待遇（MFN）の適用を受けることとなった。また、1992年4月には特別立法を受け、米大統領がチェコ・スロバキア、ハンガリーについても無条件の最恵国待遇（MFN）の適用を決定するなど、現時点では新規加盟国の全てがこの最恵国待遇（MFN）の適用を受けている³⁹⁾。

米国は最恵国待遇（MFN）を付与した中・東欧諸国に対し、一般特惠関税制度（GSP）の適用を順次開始した。まず1989年11月にハンガリーに対し、1990年1月にはポーランドに、1991年4月にはチェコ・スロバキア、そして1992年2月に

39) 中・東欧諸国では2002年現在、セルビア・モンテネグロに対し最恵国待遇（MFN）が適用されていないのみであり、例えば、今回の新規加盟国以外でも1996年9月にはブルガリアに、そして、1996年11月にはルーマニアに対し米国は最恵国待遇（MFN）の適用を開始している。なお、一度付与した最恵国待遇（MFN）を適用停止にしたケースとしては1992年に内戦状態にあるセルビア・モンテネグロを最恵国待遇（MFN）から除外した事例がある。

はエストニア、ラトビア及びリトアニアに対し一般特惠関税制度（GSP）優遇措置を適用するなど、今回の新規加盟国はほぼ1990年代前半に米国の一般特惠関税制度（GSP）の対象国となっている。

米国は関税率格差問題にこの一般特惠関税制度（GSP）を上手く活用しており、上述の通り、米国がポーランドとハンガリーとの間で締結した包括的貿易協定の中で2001年9月30日に適用停止になる一般特惠関税制度（GSP）についての延長についての規定が見られる。米国はポーランドとハンガリーから一部の輸出品に対し最恵国待遇（MFN）を受けている税率の削減を獲得する代わりに停止予定の一般特惠関税制度（GSP）の延長に向けての努力を謳っている。米国では米議会の審議に時間がかかり、一般特惠関税制度（GSP）停止時期以前に延長を決定することはできなかったが、翌年の2002年8月には米上下両院可決を経て、ブッシュ大統領が署名することで貿易促進権限（TPA）が復活し、一般特惠関税制度（GSP）の延長が了承されている。

米国は国内規定により停止される予定の一般特惠関税制度（GSP）について、その継続への努力を謳うことでポーランドとハンガリーから譲歩を引き出したという構図になっている。米国政府は米議会の対応を理由に外国との関係で譲歩を迫ることがあるが、これなどもその文脈において理解可能であり、米国の経済戦略の巧妙さの一面が見て取れよう。そして逆説的に説明すれば、この一般特惠関税制度（GSP）期限を上手に活用したとも言え、国内規定であれ、貿易戦略に活用できるものは進んで活用するとの米国の姿勢が覗かれるようである。

これに対し、日本は、2000年度に卒業要件を満たした諸国に対して適用除外を実施しているが、2001年3月の一般特惠関税制度（GSP）の有効期限については過去2回と同様、先進国並に経済が発展した国を適用除外とした以外には10年間の延長を決定している。また、カナダについては2004年6月が有効期限であり、この時期ではすでにEU加盟が実現している。このように、日本とカナダは一般特惠関税制度（GSP）の更新期限を米国のように巧妙には活用しなかった。しかし、米国のように一般特惠関税制度（GSP）を自国企業の権益保護ための手段として活用することは、一般特惠関税制度（GSP）本来の途上国の輸出促進との趣旨とは異なるもの

である。米国は一般特惠関税制度（GSP）創設時において国内貿易保護派の圧力により日本や欧州各国より5年遅れて開始している上に、1988年にはNIESに対して特惠関税廃止を行うなど、一般特惠関税制度（GSP）の取り扱いにおいて自国の通商政策を優先する傾向が如実である。これらの米国の一般特惠関税制度（GSP）の運用手法は制度本来の趣旨からするとむしろ異質であり、米国の対応の方が国連貿易会議（UNCTAD）による設置趣旨からすると批判を受ける可能性が指摘できよう⁴⁰⁾。

（5）前回のEU拡大交渉

米国がこれまでEUとの拡大交渉において得てきた経験が、今回の米国の成果獲得に参考となった可能性も指摘できる。米国は過去のEU拡大に際しても関税面での補償交渉などを経験している。補償交渉自体は新規加盟国がEUに加盟した際の関税率変更に関するものであるが、今回のEU加盟に際しても補償交渉は行われることが想定され、自由貿易協定時における対抗措置はいわばその前哨戦としての意味合いとも認識できよう。このような観点を考慮すれば、米国が補償交渉を前提とした事前の対抗策として、今回の一連の政策を実施したと捉えることも可能であろう。

前回のEU拡大では1995年1月にフィンランド、スウェーデン及びオーストリアがEUに加盟している。従って、これら3ヶ国の関税率はその時からEUの関税率と同額になり、従来EU関税より安かった輸出品に対してはEU関税率まで関税率を引き上げた。これに対し、米国はまず主要な輸出品に対しEU加盟前の関税率を維持する6ヶ月の暫定合意を取り付けている。この6ヶ月の暫定合意により新規加盟3ヶ国は米国の主要輸出品に対し関税率割り当てを適用し、米国の輸出品に対し双方が合意した数量までEU加盟以前の関税率を適用することとした。ここでは最終的な合意のための交渉を進める一方、貿易を円滑に進めさせることを目的として割り当て数量に

40) 1988年にレーガン米大統領は、NIES（韓国、台湾、香港、シンガポール）に対して特惠関税廃止を決定した。1989年の米国の対NIES貿易赤字は263億ドルであり、NIESが国際競争力を向上させてきたとして実施された。

つき合意したが、合意品目以外では新たなEUの関税率が適用されていた品目もあった。このためEUは最終的な合意に至る際にこの種の輸出品にも配慮すると約束した⁴¹⁾。

米国はEUとの最終的な補償について合意するために1995年1月25、26日に準備会合を開始し6月30日までに期限を切って交渉を進めることとした。この協議に関し1994年のUSTR年次報告書によると米政府は上下両院の委員会、民間及び第3国政府とも密接な打ち合わせを行い準備を進め、もしEUが適切な補償を行わない場合には、関税同盟発効6ヶ月以内(1995年6月30日)に実質的に同等となるように関税譲許を撤回することを念頭に対応を進めていた模様である⁴²⁾。

しかしながら、双方は6月30日までには合意することができず、1995年12月に米国はEUと最終的な補償合意を締結している。この合意では、最も税率上昇が著しい分野を中心に米国に対して十分な補償を与えることとなっており、USTR年次報告書ではこの合意により全般的に米国の対EU関税支払いが今後10年間にわたり40億ドル削減されることとなったと説明されている。但し、この成果の内の幾つかはUR合意の関税削減を加速化したり、また、UR合意以上に関税率を削減したり、さらには数量制限の調整で対応することとなっている。なお、最も削減率が大きいのは、半導体、農業及び化学品の3分野であった⁴³⁾。

このように米国はEUとの関税補償交渉に最終的に合意することができたものの、合意を達成したのは新規加盟国がEUに加盟した約1年後のことであった。この間の事情については本稿の検証範囲を越えるが、当初半年間での最終合意を目指して

41) 関税率割り当ての対象となった品目は次の通り。半導体、コンピューター、コンピューター部品、薬品、レコード及びテープ、光学機器及びレンズ、医療機器等。また、関税率割り当ての対象とならなかったものの影響が大きかった輸出品としては、農産品及び紙などがあり、これらについてはEUが補償交渉の最終合意において配慮することとなった。

“1995 Trade Policy Agenda and 1994 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Bilateral Negotiations, Western Europe and the Mediterranean, Accession of Austria, Finland and Sweden, USTR, 1995.

42) *ibid*

43) “1996 Trade Policy Agenda and 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Bilateral Negotiations, Western Europe and the Mediterranean, Accession of Austria, Finland and Sweden, USTR, 1996.

いた米国としては最終合意に至る期間が予定よりも長期間に及んだことから、できるだけ早期に対応を開始することが重要であるとの認識が生まれたとしても不思議ではない。但し、この補償合意については、当初半年間の暫定合意を結んでいたことから、最終合意に至る交渉が長引いても貿易に与える影響はある程度削減できており、この点もその後の対応を策定する上で参考となろう。

この事例から、米国は今回の新規加盟国に関して補償交渉の取り扱いを念頭に置いて事前の対応を行った可能性が指摘できる。実際に米国はハンガリーとの「包括貿易パッケージ」において、「ハンガリーの税率削減により米国産品の輸出業者が得た利益については、将来、ハンガリーが欧州共同体に加盟する際のガット24条補償交渉においても留意する」との記載が見られる。但し、この文章の意味する具体的な内容について、補償交渉自体はEU域外の第3国とEUが行うものであり、ハンガリーは直接の対象とはなり得ないことから、実際上の効力については確認のしようがない。

前回のEU拡大に際しては、日本やカナダも米国同様に補償交渉の完了に時間が係っており、米国同様の厳しい経験がある。従って、EU域外の第3国として、補償交渉の過程での實際上蒙りかねない損失を最小限にしたいという意向については、米国だけではなく、日本やカナダも同様のはずである。

しかし、前述の通り、補償交渉の当事者は新規加盟国ではなくEUである。その観点からは、EU域外の第3国が当事者ではない新規加盟国との間で補償交渉につき事前にすり合わせることはできず、あくまでEUとの交渉にて解決を図るべき事案である。また、前回の拡大時の補償交渉の成果を改善するなら、むしろ、加盟実現前にEU側と交渉を摺り合わせるべきである。このように、EU拡大補償交渉はEU域外の第3国がEU拡大に向けて関心を有する事項ではあるが、新規加盟国から関税率格差問題に関し譲歩を引き出せる事項ではない⁴⁴⁾。従って、これまでのEU

44) 2004年4月30日の日本経済新聞(3面)は「EUに40品目関税下げ要求」と題しブリュッセル発の記事として、「日本政府は29日、5月のEU拡大で中・東欧諸国の一部関税が上昇することの代償として、約40品目の関税引き下げをEUに要求したことを明らかにした。家電製品や自動車、フィルムなどが対象。」と述べており、日本政府が補償交渉に着手していること報じている。

拡大交渉での米国の経験が直接的に今回の政策内容に反映されるというよりは、むしろ、米国の政策策定の心理的背景など、間接的な面での影響の可能性が指摘できると見る方が実情に近いと思われる。

(6) その他

米国の関税率格差問題への対処理由としてこれまで経済面のみを見てきたが、その他の政治的な側面が影響している可能性があるのであろうか。例えば、ポーランド、ハンガリー及びチェコは1999年にNATOに加盟しており、これらをめぐる政治的な取り扱いにより、米国がポーランド、ハンガリー及びチェコからの関税面での譲歩を引き出すのに効果があった可能性も排除できない⁴⁵⁾。

しかしながら、前述の通り、米国はこれら諸国のNATO交渉開始以前の1994年時点で自由貿易協定による影響につき調査を開始しているし、米国は1999年にはNATO加盟に至らなかったスロベニアやスロバキアからも関税面での譲歩を引き出している。また、USTRの年次報告書では、EUとの自由貿易協定についての問題点を再三にわたり取り上げているものの、政治面での必要性等には言及していない。

また、米国政府首脳の交代等の国内要因も関税率格差問題への対処に影響した可能性はないのであろうか。中・東欧諸国がEUと自由貿易協定締結した時点からの米国大統領はクリントン大統領（民主党、1993年－2000年）及びブッシュ大統領（共和党、2001年から2004年）であり、民主党から共和党に政権が移っている。また通商代表についてはカンター（1993年－1996年）、バシェフスキー（1997年－2000年）、ゼーリック（2001年－現在）という布陣であり、大統領交代により交替している。

45) NATOのポーランド、ハンガリー、チェコへの拡大については、1997年7月のマドリードNATO首脳会議にて加盟協議開始が決定され、1999年3月に加盟が実現している。また、スロバキア、スロベニア、ブルガリア、ルーマニア、エストニア、ラトビア及びリトアニアの拡大については2002年11月のプラハ首脳会議にて加盟協議開始が決定され、2004年3月に署名が行われている。

しかしながら、米国は自由貿易協定による関税率格差問題に対する対応は一貫しているようである。クリントン民主党政権時のカンター代表時代から問題の解決を模索しはじめ、バシェフスキー代表時代から各国と協議を開始し、関税率の改訂に成功している。そして、ブッシュ共和党政権のゼーリック代表時代になってから「包括的貿易パッケージ」へとより広範な対処法を進展させており、それ以前の対応を踏襲してきた側面が強い⁴⁶⁾。このように、NATOなどの政治要因や政権交代などの国内要因などが貿易政策に影響を与えた可能性は排除できないが、これらが関税率格差問題を対処方針に直接的な影響を与えたとの事実は確認できなかった。

おわりに

本稿では今回のEU拡大に際して生じる問題について、EU域外の第3国がどのような対応をするかについて分析することとし、具体例として、新規加盟が実現する以前の関税面での影響について、域外の世界経済の中心である米国が、どのような対応をしたかを精査し、その政策の背景並びにその他のEU域外である日本とカナダとの状況比較を通じ、EU域外国がEU拡大に対しどのような対応をとるのかを検証することとした。

そして、この検証の中で次のような状況が明らかとなった。米国は新規加盟国が

46) ブッシュ共和党政権はクリントン民主党政権ほどではないが、経済的には順調な時期に発足している。但し、貿易収支についてのみ説明すれば、クリントン民主党政権末期から大きく悪化しており、2000年には貿易収支の対GDP比率はマイナス4.6%とレーガン共和党政権時の1987年のマイナス3.4%より悪い状況となっている。そして、ブッシュ共和党政権に入り、2001年にはマイナス4.2%とやや改善しているものの2002年には再度マイナス4.6%と悪化している。この貿易収支の悪化傾向は1991年より始まっており、クリントン民主党政権時からの問題がより悪化したと説明でき、その点からはブッシュ共和党政権がクリントン民主党政権からの貿易収支改善対策を継続せざるを得ず、強いて言えば、状況悪化により厳しく実施する素地が生まれたと説明できよう。

EUに加盟する以前にEUと新規加盟国との自由貿易協定発効により関税率格差問題が深刻化する可能性を認識し、新規加盟国の中での主要な貿易国を中心に自由貿易協定発効前から対応策を模索してきた。そして当該協定が発効し実際に米国輸業者に不利益が及び始めると、関税率格差の解消に向けて具体的に動き出した。

そして、米国は当該国と協議の結果、特に関心の高い産品について新規加盟国から最恵国待遇（MFN）の対象となっている税率の削減を獲得したり、ポーランドやハンガリーとは「包括的貿易パッケージ」を締結し、一般特惠関税制度（GSP）の供与継続と引き替えに数多くの産品について関税率を削減させることに成功している。

米国はこれらの成果を上げる際に効果的に巧妙に対応しており、まるでEU拡大に対し戦略的な政策に基づき対処してきたかのようである。しかしながら、EU拡大により生じる不利益については他のEU域外国にも同様に及ぶことが予想されるが、この関税率格差問題については米以外のEU域外国の代表と言える日本やカナダではこのような対応は見られなかった。

当時の状況を振り返ると米国がこのように対抗策を積極的に推進してきた具体的な背景として、米国の経済政策における通商政策の重要性の増加、米通商代表部や通商法という相手国から譲歩を求める「攻めの」政策を効果的に発揮しやすい機関並びに権限の存在、一般特惠関税制度（GSP）の中・東欧諸国への供与などの通商政策を実施する手段の存在、更には、前回のEU拡大時における経験を参考とした可能性が指摘できる。

これに対し、日本やカナダは米国と同様に通商政策を重視しているものの、中・東欧諸国との関税比率問題については、当該国との貿易額の相違などから、米国とは問題を取り巻く背景が異なっている上に、日本やカナダでは、歴史的経緯も異なり米通商代表部や米通商法のような相手を「攻める」ことに高い比重をおいた組織や単独主義的な手法は執らないなど通商政策を実施する上での基盤も異なっている。更に、一般特惠関税制度（GSP）などの通商政策を実施する手段についても創設当初から途上国に好意的な対応を示し、自国の通商政策を優先させてきた米国とは異なるなど、この問題に対処する背景が異なっていた。

従って、米国は、EU拡大を控え、自国の利益を守るために関税率格差問題において積極的な対応を示すことが出来たが、日本やカナダは、一見、同様な性質の問題に直面したものの、両国の置かれた環境の相違から、同じような対応は取らなかった。そして、この事例から、EU拡大の及ぼす影響に対し、拡大による損失を直接的に減少させようとする国もあれば国内事情等により必ずしもそのように対応を行わない国もあり、一見、同種の不利益な影響を受けることがあっても、各国間のおかれた事情や背景により、対処振りは一様ではないと結論づけることができよう。

(筆者は在ポートランド総領事館領事)