

# カリブ開発構想

## その経緯と展望

山岡加奈子

### 1 米国と中米・カリブ諸国との経済関係

中米・カリブ諸国には、周知のように米国に経済的に強く依存してきた歴史がある。経済関係として貿易関係および資本・労働力移動があげられるが、ここでは貿易関係および資本移動としての直接投資を取り上げる。中米・カリブ諸国は主に米国への貿易依存傾向が強く、これら諸国の生産物を輸出する見返りに自国で生産できない品目を輸入するという構図が長い間続いてきた。ここで中米・カリブ諸国にとって問題となるのは、自国内で生産・輸出する品目が一次産品に偏っていることである。一次産品は一般的に利益率が低く、また価格変動が激しいために長期にわたって安定した収入を見込みにくい。このことが中米・カリブ諸国の経済発展を阻む大きな要因になっていることは疑いのないところである。この問題を解決するためには、これらの諸国からの輸出品目を伝統的な一次産品から非伝統的一次産品および工業製品などに切り替えていく必要がある。しかし、これらの国々の経済は、植民地時代からのプランテーション農業および石油などの天然資源に依存しており、工業化は進んでいない。国内に多くの資本を持たないこれらの国々にとって、工業化を進めるためには外国からの直接投資が大きな役割を果たすことになる。

長い間中米・カリブ諸国の経済に対外的に最大の影響を与え続けてきた米国は、この地域の経済発展のためにいくつかの方策をとってきた。特に

1980年代に五つの重要な政策が発表された。カリブ開発構想 (CBI: Caribbean Basin Initiative, 82年) と、「中米問題超党派諮問委員会報告書」いわゆるキッシンジャー報告 (83年)、「中米の民主主義、平和および開発に関するプログラム」(Central America Democracy, Peace and Development Initiative, 84年)、米州支援構想 (“Enterprise for the Americas” Initiative, いわゆるブッシュ構想, 90年) およびG-24型構想 (90年) である。

本稿では、このうち中米・カリブ地域に特に影響が大きかったカリブ開発構想について述べることにする。このカリブ開発構想 (CBI) は発表されてから8年が経過しているが、当初の期待どおりに成果が上がらないため、修正案 (CBI-2 と呼ばれる) が発表され、最近になってブッシュ大統領の署名を受けて成立した。CBI-2 についてはまだ資料が十分でないが、今回は現在入手した限りの資料をもとに述べる。

### 2 カリブ開発構想 (CBI)

第1回目のカリブ開発構想 (カリブ開発計画、環カリブ開発構想とも呼ばれる。以下CBIと略) は、1982年2月に、米州機構 (OAS) においてレーガン米大統領によって発表された。その翌年83年8月米国連邦議会においてカリブ地域経済再建法 (Caribbean Basin Economic Recovery Act) が成立することによってCBIは承認され、実施された。

CBIの目的は、主として対象国に貿易面での優遇措置を与えて、その開発を支援するというもので

ある。中米・カリブ諸国経済の活性化と民間セクターの活動機会の拡大によって市場メカニズムを有効に働かせ、経済発展を促進することを意図しているという意味で、レーガン政権の経済政策の一環としての特徴が顕著に現われている。それ以前の米国の援助は、後に述べるように、基本的に西半球の政治的安定を図ることを目的としたものか、1960年代の「進歩のための同盟」に見られるように、民間セクターの力をあまり取り込まない公的援助中心のプログラムであった。そういう意味でCBIは米国のこれまでの援助政策とは異なっている。

またもう一つこれまでの米国の援助政策と異なる点がある。それは、従来GATT交渉をはじめとする多国間自由貿易を強く主張してきた米国が、特惠地域を持つに至ったことである。これは後にカナダ、メキシコなどと自由貿易地域(FTA: Free Trade Area) 交渉を開始した米国の通商政策の転換を示すものであるといえるだろう。

対象国は中米およびカリブ地域の27の独立国、並びに非独立国である。ニカラグアおよびガイアナもこの中に含まれている。ニカラグアについては当初米国はキューバとともに対象国から外す意向であったが、メキシコおよびヴェネズエラの強い反対に会って対象国に含めることになったという経緯がある。ただし、受益国となるための要件が別に定められており、そのなかに共産主義国家でないこと、米国の在外資産の収用に関する一定の基準を満たすことがあげられている。また、コロンビア、メキシコ、ヴェネズエラ、および仏領地域はCBI適用の申請をしていないので含まれない。

CBIは、貿易条項、投資条項、および援助条項に分けられるが、最も重要なのは貿易条項である。

CBIの中心的な狙いは、受益国の自助努力による発展である。このためにCBIは中米・カリブ諸国で生産される「非伝統的輸出品」に特惠待遇を与えることにより、それらの品目への需要を増やし、この地域の経済の多様化を促すことを図った。

このCBIの貿易条項によれば、米国大統領は原則

としてCBI対象国(以下CBI諸国と呼ぶ)からの全ての輸入品に12年間(1994年まで) 免税待遇を与えることができる。具体的には、中米・カリブ地域の生産品の米国市場への参入を容易にすることで、同地域の経済発展を図ることを目的としている。しかし特惠関税を受けるための条件に関する大きな問題点が二つある。一つは原産地の問題で、もう一つは特惠を受ける品目の問題である。まず原産地の問題であるが、直接費用の35%(ただしそのうち15%までは、米国製を含めてよい)以上は受益国の生産工程からでている必要があることである。また、輸入原料を用いる場合は受益国内で実質的に加工されていなければならない。また砂糖および牛肉については米国に輸入割当制度があるので、決められた割合以上に受益国が砂糖や牛肉の特惠関税を受けようとする、穀物より優先して砂糖や牛肉を生産しないよう「食糧生産安定」計画を提出しなければならない。

もう一つの大きな問題は、適用除外品目がかかり多いことである。多国間繊維取極(MTA)の対象となる種々の繊維・衣料製品や、皮革製品、マグロ缶詰、石油製品などは除外される。これらの品目の多くは中米・カリブ地域の主要な輸出品であり、貿易の多角化を理由にこれらが除外されたことに対する不満は根強い。これらの国々の対米輸出の70%を占める主要12品目のうち、CBIで特惠関税の適用を受けたのは4品目にすぎない。さらにCBIによって免税となった品目の多くは、CBIが実施される以前にもきわめて低い関税率しかかけられていなかったため、CBIによる目立った効果は期待できないことは当初から明らかであった。

また、CBIは外国(主として米国)からの投資によって非伝統的産業(工業)を興し、できた製品を特惠関税を通じて米国市場に輸出することによって経済の発展を図ることを意図している。この目的に沿ってもうけられた投資条項によれば、中米・カリブ地域への米国企業の投資を奨励するため、その投資先の国が米国財務省と税情報交換協定もしくは同様の取り決めに同意している場合に

米国のCBI主要国からの輸入比較<sup>1)</sup>

(単位：1,000ドル)

相手国	バルバドス	ドミニカ共和国	蘭領アンティル諸島	トリニダード・トバゴ	コスタリカ	エルサルバドル	グアテマラ	ホンジュラス	全世界 <sup>2)</sup>
1980	45,654	313,543	849,407	305,754	257,989	126,988	134,553	339,394	161,697
1984	235,900	403,326	831,075	243,754	367,266	147,313	147,249	335,466	261,739
1988	33,487	648,268	128,074	210,400	457,508	79,433	203,558	346,474	374,954

(注) 1) ただし、コーヒー、原油および石油製品、砂糖、繊維および衣類を除く。

2) 単位：100万ドル。

(出所) アジア経済研究所AID-XTによる。

は、企業や個人の商用会議の費用は免税となる。しかしこれも、CBI諸国が米国との税情報交換協定に加盟しながらないので、成果が上がっていない。CBI諸国は、米国から税情報を得る必要はほとんどないし、他方自国で活動している米国企業の税情報を米本国へ流すことは米国企業の進出・投資が減少する原因になるのではないかと恐れているからである。ただしこの問題は、情報提供は大陪審起訴が出たときにのみ必要となるものであり、しかも米国が求めている情報のごくわずかなものであるということがこれらの国々に理解されれば解決すると思われる。

最後に援助条項についてであるが、民間主導の経済開発を旨とするCBIでは政府援助は重要ではないため、経済援助額としては非常に少ない。このためCBIによる援助は、CBI諸国の国際収支赤字を埋めるため、通常のUSAIDによる援助に加えて3億5000万ドルの追加的な経済援助を行なうこと、米国領諸島の経済開発を支援する特別措置などに限られている。しかしながら援助の配分に関しては、特に中米諸国およびカリブ海の比較的大きな国に援助が集中している。この援助先の偏りは受益国間に対立と不満を生み出した。

### 3 CBIの成果

これらの問題点から当然予想されるように、現実にCBI諸国の経済はCBIが実施された後も低迷を続けている。CBI諸国の経済発展のための主要な原

因は貿易であるが、Tucker(参考文献参照)も述べているように、CBIの貿易条項は地域の貿易促進に役立っているとは言いがたい。

1980年から86年までの米国の総輸入額に占めるCBI諸国からの輸入の割合は増加しているが、これは主にCBIに含まれない品目の価格変動による。たとえばグアテマラ、エルサルバドル、ドミニカ共和国などコーヒー輸出の多い国については、コーヒー価格の上昇による米国のコーヒー輸入額増が、全品目の輸入額増にほぼ等しいのである。米国のトリニダード・トバゴからの輸入のほとんどは原油および石油製品であるが、この傾向はCBI実施後も変わっておらず、石油価格の変動によってトリニダード・トバゴからの総輸入額も変動している。

また、CBIの特恵関税による輸入額も増大しているが、その半分以上はCBI以前に他の特恵関税(一般特恵制度：GSPなど)の適用を受けていた品目が名目上CBIの効果として計算されているために増えたにすぎない。

次に、そのサイクルの最初にあたる投資を阻んでいるのが、この地域のインフラ不足であり、インフラ整備のためには政府投資が必要である。現在のところ米国の援助は経済的目的よりも政治的・安全保障上の目的から行なわれている。米国の援助は、CBIでもそれ以外の場合でも、米国の支持する政権の経済的基盤が脆弱なときに、必要な国際収支支援のために行なわれることが多いのである。そのため、インフラ整備を必要とし、インフラが整備されれば経済発展の可能性を持っている国々

よりも、政治的不安をかかえている国々の方が優先して援助を与えられているわけである。

また、特惠関税の対象となる品目が非伝統的品目に集中していることは、時期尚早であるとの批判がある。長期的に見れば産業の多角化はもちろん必要であるが、まずこの地域が得意とする伝統的な一次産品の輸出を増加させて国内の雇用と所得を増やし、資本を蓄積して新しい産業を興すことを考えるべきではないかというわけである。ただしこの考え方に従えば、この地域の一次産品に依存する構造はなかなか変わらないので、一次産品依存からの脱却を図っている対象地域諸国にとっては、一次産品を優遇するようなCBIではその努力を抑制してしまうと映るだろう。

いずれにしても、米国の輸入に占める中米・カリブ地域からの輸出の割合は非常に小さい。1980年代のラテンアメリカ全体からの米国の輸入額は米国の全輸入額のわずか11～15%であるので、そのうち中米・カリブ地域の占める割合はさらに小さいことになる。

さらに、以上のような統計上に現われる効果の有無の他に問題なのは、その政治的・外交的影響である。つまりCBIにおいてこのような制限をすることの理由が、米国内の保護主義的運動によるものであるとか、さらにはCBIの目的自体が米国の利益を第一に考えられているのだといった印象をCBI諸国に与えていることである。たとえば、バルバドスのエロール・バロウ首相は、CBIがバルバドスに目に見える効果を全くもたらさなかったと述べた後、米国は結局エルサルバドルを支援したかっただけなのだと言っている(前出Tuckerによる)。また、米国内の保護主義的機運については、たとえば1986年に繊維製品について数量制限を厳しくしようとした法案が出されている。結果的にこの法案は僅差で否決されたものの、このことがCBI諸国の米国政府への不信感をあおったことは否定できない。

CBI諸国の指導者たちの多くは、あからさまにCBIへの不満を表明することは少ないが、彼らがCBIを

肯定的に評価しようとするときは、CBIの宣伝効果以外にはあまり具体的なことは言っていない。たとえば、ジャマイカのマイケル・マンレイ首相はCBIが「中米・カリブ諸国の発展の必要性を表明した」点で重要であったと述べるにとどまり、具体的にCBIがジャマイカの発展にどのように寄与したかについては言及していない(Whitneyの国務省の資料より)。また、ドミニカのエウヘニア・チャールズ首相は、「もし他に何の効果もなくとも、米国と中米・カリブ諸国の利害を共有する緊密な関係を改めて人々に印象づけたという重要な一步を評価したい」と述べているのみである(同上)。

#### 4 カリブ開発構想改正案(CBI-2)

CBIには種々の問題点があり、成果も期待どおりには上がらなかった。このためCBIの欠点を補うための新たな法案(CBI-2と呼ばれる)が、関税・通商1990年法の一部として、90年にブッシュ大統領の署名を受けて成立した。このCBI-2は、当初の計画ではCBI中の貿易条項を中心に改善する予定であったが、米国議会上院の強い反対に会い、懸案であった関税特惠適用品目の拡大は実質的にはほとんどなされなかった。

さてその内容であるが、まず、12年という適用期間が延長された。米国企業がCBI諸国に投資を開始してからその事業から利益が上がるようになるまで最低数年はかかる。CBIの免税措置は利益が上がり始めてから初めて効果が出てくるので、実際その企業が特惠関税を受けられるのは当初の制限の12年から最初の数年を引いた分になり、効果が薄いという批判が強かった。そのためCBI-2では、この適用期間をさらに12年延長し、2007年までとし、さらに期間を延長することも可能となった。

特惠関税の適用品目の内容については、受益国から拡大を強く要望されていた。当初の法案では、繊維・衣料および履物に関する制限が緩和されることになっていた。また、制限の厳しかった砂糖輸入割当量を1983年の水準まで回復させることも

含まれていた。ただし、新たに加えられた品目の輸入は前年の水準の3%増しまでに制限され、またその品目の米国輸入量全体の5%を超えないこととされていた。無制限に特惠関税や輸入割当を受けられる品目は、原料の全てが米国产である場合と、米国市場で供給不足が生じている場合とに限られる。

もっとも、この法案には受益国にとってありがたい項目も挙げられていた。それはCBI適用品目に関わるダンピング防止・相殺関税を行使することができるようにすることである。

CBI諸国は、この法案よりさらに米国の譲歩を求めている。たとえば、観光業や投資、輸送を特惠の対象に含めることである。

CBI-2がこれらの要望を結局取り入れずに終わった背景には、もちろん、米国内での関連産業や労働組合からの強い反対がある。安価なCBI諸国からの製品が米国内に入ってくれば、競合する製品を生産する産業は衰退し、その産業に従事する労働者は失業する恐れが多分にあるからである。しかし、米国政府がさらに恐れるのは、CBI諸国以外の国々、特に東アジア諸国の企業が、CBIを利用して同地域に投資し、米国市場における彼らのシェア拡大に利用するのではないかということ、CBIの適用枠をこれ以上広げることはすでに膨れ上がった米国の貿易赤字を増やすだけにすぎないのではないかということである。

## 5 北米自由貿易圏構想

今年(1990年)に入って、CBI諸国にとって気になる動きが米国とカナダおよびメキシコの間で起きてきた。すなわち北米自由貿易圏構想、特にそのなかの米墨自由貿易協定である。米国はすでにカナダと88年1月に二国間自由貿易協定を締結した。メキシコは従来米国からの経済的自立を目指して米国とは距離をおいた外交・経済政策をとってきたのであるが、今年に入ってサリーナス・メキシコ大統領は以前ほどそのことを強調しなくな

っている。また米国の方は、特に行政府が(レーガン・ブッシュ両政権とも)米墨自由貿易協定の実現に意欲を示している。米国は米墨自由貿易協定により積極的であり、協定が締結されるかどうかは、今後のメキシコの対応にかかっているといわれる。もしこれが実現すると、メキシコはCBI諸国にとってきわめて強力な競争相手となる。地理的近接・豊富で良質な労働力など、メキシコは中米・カリブ地域と同じ有利な条件を持ち、しかも国境を接している分メキシコの方が優れている点で、CBI諸国にとっては恐るべき脅威となりうる。今後の動向次第では、たとえCBIが現在に比べ大きく改善されたとしても、中米・カリブ経済は現在以上に落ち込むことになりかねない。

## 6 米州支援構想(ブッシュ構想)

ブッシュ米大統領は1990年6月27日に米州支援構想("The Enterprise for the Americas" Initiative, 以下ブッシュ構想と呼ぶ)を発表した。ブッシュ構想は、中南米・カリブ諸国の経済発展のための三つの柱から成っている。すなわち、(1)貿易拡大のため、南北アメリカ全体の自由貿易圏を形成することを目指す、(2)この地域の経済発展に必要な資金調達を投資促進によって行なう、(3)(2)の投資促進のため累積債務を軽減する、の三つである。

このうち(3)はCBIとは内容を異にするが、(1)と(2)についてはCBIとほぼ同じ内容を西半球全体に拡大したと考えられる。対象地域を拡大することは、CBI諸国にとっては利益が減る恐れが出てきたといえる。なぜなら南北アメリカ全体が自由貿易圏形成に向かって動き出すと、米国産業の投資先の選択は増えるし、関税特惠を受ける国が増えることになるからだ。すでに動きは出てきており、ブッシュ大統領は、7月23日にこの自由貿易圏提言に基づいて、かねてから協議中であったアンデス4カ国との貿易振興策を発表した。その内容はCBIと類似しており、アンデス諸国からの輸入品に対する関税特惠の拡大、技術援助が含まれる。

## 7 今後の展望

CBIが事実上ほとんど成果をあげ得ないでいることの大きな原因は、米国経済の悪化である。特にCBIおよびCBI-2の貿易条項の内容をあまりCBI諸国の利益になるものにできないのは、米国経済の不振による保護主義の台頭と貿易赤字のためである。このディレンマのため米国は自力でなかなか思い切った政策をとれず、CBI諸国に自分たちから進んで米国の民間部門と交渉し米国内の企業に投資を促す努力をするよう求めているほどである(*Caribbean Report*, 1990年1月25日)。根本にある問題は米国経済の不振であり、それは米国自身が努力して解決しなければならないものではあるが、同時に米国のみでは解決しがたい部分が多いことも事実である。

今後CBIは今年発表されたブッシュ構想の枠組みのなかで機能していく可能性が強い。つまり南北アメリカ諸国間の貿易の自由化が進み、そのなかで中米・カリブ地域が一つの地区を形成するとい

う構造ができつつある。しかしながら、その構造のなかには米墨自由貿易協定の進展具合など、CBI諸国経済の将来を楽観できない要素が含まれている。

CBI諸国では資金不足と技術水準の遅れが経済発展の障害となっており、CBIの枠組みを利用した直接投資の誘致に非常に熱心である。これまであまり経済交流が盛んでなかった日本企業に対しても、熱い視線が注がれている。

### 〔主要参考文献〕

*Caribbean Report*, London, October 4, 1990, および January 25, 1990.

Tucker, Stuart K., *U.S. Trade Policy Toward Developing Countries*, 1990. (アジア経済研究所の『先進諸国の対発展途上国貿易政策』に所収)

Whitney, Peter D., "Five Years of the Caribbean Basin Initiative," *Current Policy*, No.1241, Washington, D.C., U.S. State Department, 1990.

(やまおか・かなこ/総合研究部)