

[ 特集：「国境フォーラム in 対馬」から ]\*

## 9.11 同時多発テロ以降のカナダ＝米国間国境

—— カナダからの見解 ——

エマニュエル・ブルネイ＝ジェイ

はじめに

カナダと米国は、北米自由貿易協定(NAFTA: North American Free Trade Agreement)の締結後(1992年調印、94年発効)、経済成長よりも早いスピードで経済統合が進み、今では高度に統合された経済地域を形成している。1990年代、研究者たちは、カナダと米国間の国境、国境地帯、国境都市地域の最大の特徴はモノと資本の継ぎ目のない流れを促進する環境を提供していること、つまり貿易において国境はますます目に見えないものになっていると論じた。しかし、9.11同時多発テロ以降、国境管理がより厳格化されたために、安全保障化(securitization)が貿易に大きな影響を及ぼし、国境地帯政策に関係、或いはそれ自体を策定する政策アリーナ全体に影響を与えるようになったと考えられている。本稿では、2011年時点におけるカナダ＝米国間国境の現状を示しつつ、こうした諸問題について議論したいと考えている。結論を先取りして言うならば、カナダ及び米国は、同時多発テロ以降の10年間、全体としては「よりハード(harder)」であるが、事前にチェックを受けたモノと人については「よりソフト(soften)」であるような「スマートな国境(smart border)」を目指してきた、ということになる。本稿では、最初に9.11以前の国境について導入的な説明を行い、次いで自由貿易と経済統合について概観し、9.11以降の「よりハードになった」国境について現状の検討を踏まえつつ議論を行う。最後に、カナダ＝米国間国境の将来について展望を示したいと思う。

### 1. 9.11 同時多発テロ事件以前：継ぎ目のない国境？

1990年代、四半世紀にわたる経済の国際化が市場勢力の影響力を増加させ、諸国家は「自由貿易の危険にさらされてきた」とも指摘された<sup>(1)</sup>。北米自由貿易協定(NAFTA)の

\* グローバルCOE「境界研究の拠点形成」では、実務家と研究者のネットワーク構築を目的に、自治体関係者、関係省庁担当者、研究者を集めた「国境フォーラム」が開催されており、これまで、与那国(2007年)、小笠原(2008年)、根室(2009年)、対馬(2010年)等の各地で会合が行われている。本特集では、2010年11月12日～13日の「国境フォーラム in 対馬」で報告を行った外国人研究者の論考を二本掲載する。

(1) Michael Luschitz, *Risking Free Trade: The Politics of Free Trade* (University of Pittsburgh Press, 1996).

締結は、北米地域における貿易関係の転機をなすものであり<sup>(2)</sup>、同時に、研究者たちは、中央政府は既存国境内での規制能力を実質的に失っていると指摘した。なかには、北米といった地域の単位を越える経済再編がこうした変化をもたらしたのではないかと主張する者も現れた<sup>(3)</sup>。それによれば、経済の再構成によって引き起こされた世界的な転換が、北米の自由貿易体制を促進したということになる。この変化によってボーダーレスな世界が発展しつつあると論じる者もいた。なぜなら、ボーダーレスな経済は、情報や商取引の流れによって形成される新しい境界によってのみ線引きがなされるのであり、そのような経済地域は既存の国境を超えて広がっていくものだからである。例えば、アジアにおける同様のメカニズムを研究している大前研一によれば、もはや政治的影響力は経済的影響力と一致していないという。彼の著作は、中央政府とその下にある地方自治体がボーダーレス経済の影響を被っている点を示唆している<sup>(4)</sup>。

## 2. 自由貿易協定(FTA)、北米自由貿易協定(NAFTA)および経済統合

1990年代以降、カナダと米国の二国間貿易は2倍以上に成長している。自由貿易協定(FTA: Free Trade Agreement)およびNAFTAの締結後、両国間の貿易は、輸出入あわせて1977年の456億カナダ・ドル[以下、ドルと表記]から2010年の8,180億ドルに伸びており、1,800%の増加となっている<sup>(5)</sup>。全体としてみれば、カナダ経済はより大きな北米経済に統合されている。もともとカナダの製造業の一部、特に一次産品と自動車は米国と独自の経済連携を形成していた。1990年代には、カナダの総輸出量の81%が最終製品と半製品であり、さらに420億ドルを超えるサービスが提供されていた<sup>(6)</sup>。2009年には、米国との総貿易量は4,297億ドルに減り(2008年比28.0%減)、輸入が2,249億ドル(2008年比33.0%減)、輸出が2,047億ドル(2008年比21.5%減)であった。2009年には、1日あたり12億ドルをわずかに下回る物品が国境を越えて取引された。2009年の米国の総貿易量における対カナダ貿易は16.4%で、米国の輸出量の19.4%、輸入量の14.4%がカナダとの取引であった。両国の経済統合は進んでおり、2009年には、カナダの物品輸入の51.1%が米国からであり、同国の物品輸出の75.0%が米国向けであった<sup>(7)</sup>。

(2) *Ibid.*, pp.71-114, 120-121.

(3) Kenichi Ohmae, *The Borderless World* (New York: Harper, 1990); idem, *The End of the Nation State* (New York: Free Press, 1995).

(4) Ohmae, *The End of the Nation State* (前注3参照).

(5) Statistic Canada, "Imports, Exports and Trade Balance of Goods on a Balance-of-Payments Basis, by Country or Country Grouping, 2005-2010" [<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/gblec02a-eng.htm>] (2011年10月10日閲覧).

(6) Foreign Affairs and International Trade, Team Canada, *NAFTA: The World's Most Productive Trading Alliance* (2002) [[http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/CIMAP02\\_e.pdf](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/CIMAP02_e.pdf)] (2002年5月閲覧).

(7) Ian F. Ferguson, *United States - Canada Trade and Economic Relationship: Prospects and Challenges* (US Congressional Research Services, September 2, 2010) [[http://canada.usembassy.gov/content/can\\_usa/pdfs/trade\\_CanUSTradeandEconomicRelationship\\_sept2010.pdf](http://canada.usembassy.gov/content/can_usa/pdfs/trade_CanUSTradeandEconomicRelationship_sept2010.pdf)] (2010年9月10日閲覧).

カナダと米国の貿易は、1989年のFTA締結後、急速に拡大した。NAFTAはFTAの基本方針を踏襲しており、1998年1月1日時点でカナダ＝米国間の取引は無関税貿易となっていた<sup>(8)</sup>。1994年1月1日に発効したNAFTAは、カナダ・メキシコ・米国間の貿易と投資の拡大を目標としていた。NAFTAは、三国間における原産国製品に対する関税や非関税障壁の段階的撤廃、商慣行や貿易紛争処理に関する規制・法令の実施を体系化した。2003年1月1日より三国間ですべての関税が撤廃された。カナダの対米貿易は、欧州・日本・メキシコからの対米向け貿易量より大きい。これは、カナダ・米国という二つの大国の統合が欧州連合と比較しても世界最大レベルであることを意味している。カナダの外務国際貿易省は、カナダの輸出は国内総生産(GDP)の約28%、約200万人の雇用を支えており、対米貿易赤字はサービス・投資配当・観光の各分野における赤字に起因すると見ている。FTAにより、カナダはアジアや欧州と競合しつつも、米国市場での存在を確固たるものとし、成長してきた<sup>(9)</sup>。オンタリオ州はカナダ全州の中で米国、特にミシガン州に対する経済依存度が最も高い。オンタリオ州では、対米貿易が国内他州との取引を上回っており、ミシガン州との貿易だけで国内取引を越えている。ミシガン州とオンタリオ州は、相互に高度な依存関係にある<sup>(10)</sup>。1,200万人の人口を擁するオンタリオ州は、カナダで最も人口が密集した活力に満ちた州である。五大湖地域に位置し、米国東北部に隣接する同州は、全体で約2,000万人のカナダ人を含む1億2,500万人の商圏に属しており、その地理的利点を有効に生かしている。例えば2002年において、オンタリオ州はカナダのGDPの約50%を占め、物品輸出高は約2,020億ドルに上っている。その内の対米輸出は93%、輸入は11%であった。オンタリオ州はミシガン州の最大の貿易パートナーであり、輸入が670億ドル、輸出が300億ドル、ミシガン州の総貿易額に占める割合は、前者が33%、後者が14%となっている(オンタリオ州との貿易額が多いその他の州としては、ニューヨーク州・カリフォルニア州・オハイオ州・イリノイ州があり、総輸出額のそれぞれ5～8%をオンタリオ州と取引している)。

こうした貿易関係のきっかけとなったのは、20世紀初頭のデトロイト＝ウィンザー(Windsor, Ontario)地域における自動車の発明・発展と、1960年代の自動車製品通商協定(Auto Pact)である。2002年には、オンタリオ州からミシガン州への自動車・エンジン・自動車部品の輸出は計約500億ドルに達した。現在では、ミシガン州との輸出入全体に占める自動車産業の割合は、輸出が45%、輸入が30%をそれぞれ上回っており、その大部分

(8) ただし、カナダの乳製品・家禽肉、米国の砂糖・ピーナツ・綿花については例外扱い。

(9) Thomas Courchene, *From Heartland to North American Region State* (University of Toronto: Center for Public Management, 1998); Richard Fisher, *Testimony of Ambassador Richard Fisher* [[http://www.ustr.gov.testimony/fisher\\_3.html](http://www.ustr.gov.testimony/fisher_3.html)] (1999年4月閲覧); Daniel Goldfarb, *Beyond Labels* (Border Papers, no.76) (CD: Howe Institute, 2003).

(10) Ministry of Finance, Ontario, "Press Release" [<http://www.ontario-canada.com/medt/>] (2002年5月閲覧、2011年8月現在の同省HPは<http://www.fin.gov.on.ca/>).

はオンタリオ州南西部(ウィンザー)とミシガン北東部との貿易によるものである<sup>(11)</sup>。ガンディー (Prem Gandhi) によれば、米国・カナダ間の商品貿易の56%は、親会社と下請け業者、または国境の両側に設立された同一企業の企業内貿易であり、その点もまた、この地域が経済的に統合されていることを明確に示している<sup>(12)</sup>。



図 デトロイト＝ウィンザー地域

(11) 在デトロイト総領事館における匿名インタビュー (2002年3月)。

(12) Prem Gandhi, Wayne Glass, "Canadian Investment in the United States: A Regional Perspective," in: Alan M. Rugman, ed., *North American Economic and Financial Integration* (Research in Global Strategic Management, vol.10) (Emerald Group Publishing Limited, 2004), pp.193-209.

第二次世界大戦以前、ブリティッシュ・コロンビア州は米国(34%)よりも英国(39%)に多くを輸出していた。1950年代、同州の貿易は米国中心へとシフトし始め、全輸出高の80%を対米向けが占めるようになった。ところが1970年代には、木材・鉱物・水産物の輸出相手国である日本との経済連携が強まり、その割合は4%から28%へと増加した。現在のブリティッシュ・コロンビア州は、林業・鉱業・漁業中心の経済から、観光・公共部門(保健・教育)・情報通信産業の強化へと移行しつつある。新規のIT企業は州の優遇措置を受けることができ、また、カナダ・ドルの対米ドル為替レートの低さから映画産業も競争力を維持している。1989年のFTA締結前には、ブリティッシュ・コロンビア州の対米輸出は、全体の28%を占めるに過ぎなかったが、91年には42%、2002年には60%まで増加した。ブリティッシュ・コロンビア州にとって、米国内の最大の輸出先はワシントン州、二番目がカリフォルニア州であり、オレゴン州は四番目となっている。ブリティッシュ・コロンビア州に居住する米国人は約84,000名であり、同州を訪れる外国人観光客についても、最も多いのが米国人である。2010年における米国人観光客は約500万人(宿泊客・日帰り客双方を含む)であり、全体の約7割を占めている。ただし、最近10年近くの間、ブリティッシュ・コロンビア州は、対米市場への依存度を低下させている。対欧州については比率は変わっていないが、対アジア、特に日本と中国への輸出が倍増したのである。現時点での対米輸出は全体の46%まで低下している<sup>(13)</sup>。

前述の統計は、カナダと米国の経済は相互に依存しているという仮定を裏付けるものである。経済統合を測るフランケル・テストを適用すると、オンタリオ州の比率は1.3、ブリティッシュ・コロンビア州は3.3となる。この結果から、オンタリオ州はほぼ完全に米国経済に統合されていることが示唆される一方、他方では、ブリティッシュ・コロンビア州の北米経済への完全な統合には、NAFTA内貿易が3.3倍となる必要があることが示された<sup>(14)</sup>。

(13) BC Stats (Government of British Columbia), "International and Interprovincial Trade (Exports and Imports)" [[http://www.bcstats.gov.bc.ca/data/bus\\_stat/trade.asp](http://www.bcstats.gov.bc.ca/data/bus_stat/trade.asp)] (2011年10月10日閲覧)。

(14) フランケル・テストでは、完全に統合された経済を、輸送費用がゼロであり、貿易に対する障壁が全く存在せず、他国からの財やサービスの流入に対して偏見が存在しない状態、と定義する。Jeffrey A. Frankel, *Globalization of the Economy* (NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper No. 7858, 2000) [<http://www.nber.org/papers/w7858.pdf>] (2011年8月1日閲覧); Joseph S. Nye, John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Brookings Institution Press, 2000)。フランケルは、EU内の理想的な財・サービス輸出を基準とし、EU各国における財・サービス輸出の実際値をそれと比較することによって経済統合の度合いを測定している。一国の経済がEUに深く統合されている場合の値はゼロに近くなる。1位ベネルクス諸国(1.8)、2位アイルランド(2.0)、3位オランダ(2.5)、なおフランスについては14位(5.7)、イギリスについては15位(5.8)。筆者の試算によれば、オンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州の数値はそれぞれ1.3と3.3であった。つまり、オンタリオ州は、EU内で経済的に最も統合されているベネルクス諸国よりも統合の度合いが高いということになる。一方、ブリティッシュ・コロンビア州では最近10年間で貿易の多様化が進んでおり、今では米国よりもアジアとの取引が多い。計算に用いた2010年の統計値は以下のとおり。米国のGDPが約14兆ドル、カナダのGDPが約1兆2千億ドル、カナダの輸出は対GDP比75%、オンタリオ州は同79%、ブリティッシュ・コロンビア州は同46%。

この結果は、様々なレベルの経済統合や、国境をまたぐ経済地域が出現する可能性を示している。オンタリオ州とミシガン州は、自動車モーターやハイテク産業を基盤とする統合された経済地域を形成している。それとは対照的に、ブリティッシュ・コロンビア州と米国北西部の諸州は大きな経済地域を形成してはいるが、統合された経済地域にはまだ至っていない。

ここまで見てきたように、カナダ＝米国間の国境地域は相互に高度な依存関係にある。だが、9.11以降についてはどうだろうか？ 両国の国境が「よりハードな」ものになったとすれば、両国の関係および貿易はどのような影響を受けたのだろうか？ 次章では、こうした点について見ていくことにしたい。

### 3. 同時多発テロ以降、国境は厳格化されたのか？

国境管理が厳格化されたために、安全保障化が貿易に大きな影響を及ぼし、国境地域の政策に関係、またはそれを策定する政策アリーナ全体に影響を与えるようになったと考えられている。

現在通用している慣行および2001年12月のスマート・ボーダー宣言(SBD: Smart Border Declaration)<sup>(15)</sup>、または北米の「安全保障と繁栄のためのパートナーシップ(SPP: Security and Prosperity Partnership)」はすべて、過去の様々な合意や、貿易・自由貿易・エネルギー・水管理・軍事分野における二国間協力の歴史とは矛盾しないし、その点を示す数々の証拠もある。1854年の互惠条約、1902年及び1909年の水問題に関する条約、1911年及び1948年の自由貿易協定交渉(不成立)、大きな成果を挙げた1965年の自動車製品通商協定、そして1989年のFTAとそれに続く1994年のNAFTAが、北米の二国間協力体制を裏付けている。カナダ＝米国間の国境地域に位置する州(さらには、それより下位のレベル)においても、様々な政策分野で協定が成立している。現在では、防衛と安全保障の分野のみで2,500以上の協定が締結されている。例えば、1940年に成立した国防に関する常設合同委員会(Permanent Joint Board of Defence)や1957年の北米航空宇宙防衛司令部(NORAD: North American Aerospace Defence Command)が良い例である。同様に、安全保障と繁栄のためのパートナーシップ(SPP)では、食料・医薬品・安全保障と市民の自由・移民・難民・製造業・環境と公衆衛生、の各分野で300を超える取り組みが行われてきた。

以上に見たような多数の協定は、両国の連邦政府や官僚機構、様々な公共政策に関わる部局やその他の下位政府が、緊密な協力関係を形成し、長期にわたって確固たる伝統を築き上げてきた事実を明瞭に示している。だが、こうした二国間関係が具体的な国家間機構へと発展することはなかった。それよりもむしろ、両国は機能的協力関係を形成してき

(15) 宣言文については、カナダ外務国際貿易省HP [<http://www.international.gc.ca/anti-terrorism/actionplan-en.asp>] (2011年8月1日閲覧)。

た。特に、1909年の国際合同委員会(IJC: International Joint Commission)は、専門知識と効率的な管理に関する共通の価値観に基づいて設立されており、両国の機能的連携を示す好例を成している。ほぼ一世紀にわたり、IJCは共有する河川と五大湖の管理について日常的に協力を行なってきたり、米国とカナダの専門家で組織された水質と大気に関する様々な領域の20の委員会を50名のスタッフで運営している。カナダと米国が200年にわたって様々な政策分野において緊密なパートナーシップと交渉を経験してきたにもかかわらず、両国が具体的な国家間機構を誕生させるような協定を持たなかったというのは注目すべきことであろうか。両国は、これほどの友好関係を有し、共通の北米アイデンティティを有しているにもかかわらず、なぜ制度化(institutionalization)はそれほど進展しなかったのだろうか。ショア(Cris Shore)によれば、米国とカナダのこうした特有の関係性を理解するには、北米の特殊事情について説明する必要があるという<sup>(16)</sup>。例えば、EUの安全保障メカニズムにおいては、戦争の歴史や多様な関係性、アイデンティティを有する様々な政治組織が強力な機構によって一つにまとめられているが、北米の事情は、そうした他の国際的協力関係と大きく異なっているからである。

カナダと米国が2001年にスマート・ボーダー宣言(SBD)、次いで2005年に安全保障と繁栄のためのパートナーシップ(SPP)に合意したのも、両国の安全保障の歴史に沿ったものである。SBDは中央政府レベルの合意であり、二国間協力に関する四つの主要テーマと、人やモノの流れ・インフラ整備・連携関係の強化・情報の共有、といった32の明確な目標を掲げていた。また、SBDは明確な政策目標を設定し、公的機関は共同で共通の安全保障政策を実施することとしていたが、それ以上のことは規定していない。カナダと米国は、安全保障協力を実施する国家間機関を設立するよりもむしろ、この宣言によって様々な協力合意を個別に成立させることを目指していた。両国はまた、国・州・地方自治体の各安全保障担当機関による共通の安全保障(調査と情報共有の手続き)を強化することも意図していた。この宣言は特に、関税・入国管理・安全保障に関する三つの下位分野での連携を進展させることに力を注いでいた。

カナダのジョン・マンレー外務国際貿易大臣(John Manley)と元ペンシルヴァニア州知事のトム・リッジ米国国土安全保障省長官(Tom Ridge)は、スマート・ボーダー宣言(SBD)の規定に従いつつも、両国間の貿易量の多さに鑑み、人とモノの流れを円滑に進めるためには、さらなるインフラ整備および両国の協同行動と情報共有が必須であると説明した。また両国担当者は、この合意におけるスマート・テクノロジー関連分野の重要性を強調していた。これらの取り組みのほとんどが政府機関の各レベル(地方・地域・州・国家)で行われているのは当然である。カナダ連邦警察(RCMP: Royal Canadian Mounted Police)のジュリアーノ・ザッカレリ長官(Giuliano Zaccardelli)は、早くも1990年代からこのような戦

(16) Cris Shore, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration* (Routledge 2000).

略を推進していた。彼は、政府のあらゆるレベルの法執行機関の漸進的な統合により犯罪防止戦略の効果が高まると主張していた。統合警備隊 (IBET: Integrated Border Enforcement Team) の構想は、1996年にバンクーバー＝シアトル間の国境地域における試験的運用で高い有効性が認められ、1997年のカナダ＝米国越境犯罪フォーラム (Canada-U.S. Cross-border Crime Forum) で最初の結果が紹介された。それ以降、各政府機関は共同で共通のプロトコルを作成するようになる。スマート・ボーダー宣言 (SBD) とそれに続く安全保障と繁栄のためのパートナーシップ (SPP) により、こうした政策刷新が促進され、カナダ＝米国間国境の15地域において国境警備隊を配置することにもつながったのである。

2003年3月、米国では国土安全保障省がいくつかの機関を統合し、新しく税関国境警備局 (CBP: Bureau of Customs and Border Protection) を設立した。税関国境警備局には、税関職員・国境警備隊・移民帰化局 (INS: Immigration and Naturalization Service) の検査官・農務省の国境調査官がおり、約40,000人の職員の異動となった。その前の年には、入国管理検査官1,025名と国境警備員2,050名が雇用され、対カナダ国境の職員数は560名に増えた (この数は2003年末までに1,000人に達した)。それまで様々な機関が関与していたことから断片的になっていた米国の国境政策及び手続きに対する大きな批判への対応として、すべての国境業務が単一の指示系統の下で一元管理されることとなった。米国政府が掲げた「国境管理の一元化 (one face at the border)」の目標が今や達成されようとしている。税関国境保護局の職員は、連邦法執行訓練局 (FLETC: Federal Law Enforcement Training Center) において、空港安全検査・テロ対策・乗客分析といった一連の任務を担うための専門的訓練を受けている。安全保障と繁栄のためのパートナーシップ (SPP) が立ち上げられたのは、2005年3月24～25日にテキサス州クロフォード (Crawford) で開催された三カ国首脳会議においてである。安全保障に関する最初の成果は、国境環境の改善・陸上通関手続き対策・共同港湾警備訓練で、これらの多くは32項目からなるアクション・プランの一環として達成されたものである。三カ国首脳会議は、2006年3月にはメキシコのカンクン (Cancun)、2007年8月にはケベック州モンテベロ (Montebello)、2008年4月にはルイジアナ州ニュー・オーリンズ (New Orleans) で開催されている。

こうした野心的な対応にもかかわらず、同時多発テロ事件以降、二国間貿易のコストは大幅に上昇し、多くの人々が、対カナダ国境から犯罪者が流入するのではないかという不安を抱き続けている。デトロイト＝ウィンザー国境を例に挙げてみよう。境界線を成すデトロイト川には、デトロイト＝ウィンザー・トンネルとアンバサダー橋 (Ambassador Bridge) の二つが設けられている。前者は、デトロイト、ウィンザー両市所有のインフラであり、一日当たり約13,000台の車両 (ほとんどは自家用車であり、残りはミニバンや小型トラックなど) が通行している。後者は民間所有の施設であり、世界最大級の貿易リンクを成している。この橋では、年間1,200億ドルを超える物品が一日当たり4,000台以上の小型車

両、10,000台以上のトラックによって運ばれている。ある調査によると、国境での遅延や法令順守の観点から運送会社・製造業者・政府機関が被る費用は、年間75億ドルから132億ドルに上ると言われている。また、2004年における輸送時間の増加と不確定要素に起因するコストは合計40億ドルと言われており、さらに、貿易政策関連費用が62億8,000万ドルであったと見積もられている<sup>(17)</sup>。その合計額は103億ドルであり、これは全貿易額の2.3%に相当する。また別の調査では、追加書類の提出・法令順守・遅延の発生により、北米産自動車1台につき約800ドルのコストの上乗せが生じ、この国境は「世界がこれまでに経験したことのない最大の非関税障壁になる恐れがある」とも言われている<sup>(18)</sup>。

その一方、大型X線画像システムといった新しい検査技術導入への多額の投資により、港でのコンテナ船および陸路で国境を通過する貨物列車やトラックのコンテナをチェックする各機関の能力が増大した。鉄道については、車両貨物検査システム(VACIS: Vehicle and Cargo Inspection System)が国境を跨ぐ鉄道路線上(米国側に7か所、カナダ側に1か所)に設置されている。それにより、2001年にはわずか7.6%だったコンテナ検査は、2003年には12.1%に上昇した。その内訳を示すと、貨物列車のコンテナ検査は9%から22.6%に上昇、コンテナ船では2%から5.2%へと上昇、トラックでは10.3%から15.1%へと上昇している<sup>(19)</sup>。興味深いことに両国では、現在もなお、コンテナの同定・選別・分類を確実に効率良く行うべく技術向上を目指している。両国の職員は、相手国内では法的措置を取る権力を有さないが、助言を行う役割を果たしている。相互の主権を尊重するという点以外にも、ビジネス上の想定される損失を防ぎつつ、いかにして安全性を確保するかという点について、両国は常に議論している<sup>(20)</sup>。

米国＝カナダ間の連携体制に関するもう一つの例は、自由・安全貿易(FAST: Free and Secure Trade)プログラムであり、これは米国およびカナダ企業に対してセキュリティ・チェックの事前申請を許可する制度である。特定のセキュリティ基準が満たされている場合、企業およびその輸送トラックの運転手は、国境で足止めされることなく通過が許可される(通過情報は応答信号発信装置により送信)。結果として、FASTプログラムにより、両国の輸出業者・輸入業者・運送業者・トラック運転手によるサプライ・チェーンが保

(17) John C. Taylor, Douglas Robideaux, George C. Jackson, "The U.S.-Canada Border: Cost Impacts, Causes, and Short to Long Term Management Options" (The Canada-United States Transportation Border Working Group, 2003) [<http://www.thetbwg.org/downloads/CanadaUSBorderCostsReport.pdf>] (2011年8月1日閲覧)。

(18) Coalition for Secure and Trade-Efficient Borders, "Rethinking Our Borders: A New North American Partnership" (July, 2005) [[http://www.cme-mec.ca/pdf/Coalition\\_Report0705\\_Final.pdf](http://www.cme-mec.ca/pdf/Coalition_Report0705_Final.pdf)] (2011年8月1日閲覧)。

(19) Honk Kong Trade and Development Council, "Senate Committee Hears Update on Transportation Security Initiatives" (Business Alert – US, Issue 18) (September 18, 2003) [<http://info.hktdc.com/alert/us0318c.htm>] (2011年10月10日閲覧)。

(20) U.S. Customs and Border Protection (CBP), "Customs-Trade Partnership Against Terrorism: A Year in Review" (January 31, 2008) [[http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/2008\\_news\\_releases/jan\\_2008/01312008.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2008_news_releases/jan_2008/01312008.xml)] (2011年8月1日閲覧)。

たれ、政府機関は、事前申請をクリアしていない輸送品の検査に集中することができる。FASTプログラムにより、米国税関国境警備局(CBP)<sup>(21)</sup>の対テロ税関・貿易パートナーシップ(C-TPAT: Custom-Trade Partnership Against Terrorism)、およびカナダ国境警備局(Border Security Agency)の警備パートナー(PIP: Partners in Protection)プログラムが合同で輸出入の監査と認定を行っている。2003年以降、米国税関国境警備局(CBP)は、越境するサプライチェーンを構成する6,900件以上の輸出入および90,000人近くのトラック運転手に関し、調査と認証を行っている<sup>(22)</sup>。

ここで問題になったのは、事前認証を受けた車両が通行できるFAST専用車線を設けられるかどうかであった。これにより、ミシガン州沿岸のザグ島(Zug Island)とウィンザーのブライトン・ビーチ(Brighton Beach)との間、つまり、アンバサダー橋の南に新しいデトロイト河跨境線(DRIC: Detroit River International Crossing)を建設することが2009年に合意された。このDRICは、民間所有の橋にすべきではないというカナダ政府の意向により、公的サポートを受けることとなった。実際、カナダのジョン・ベアード運輸大臣(John Baird)は、新しい橋の建設にかかる資金の一部としてミシガン州に対し5億5,000万ドルの融資を提供した。橋の建設費総額は53億ドルになると想定されている。このDRICプランは、2010年5月27日にミシガン州議会下院の承認を受け、現在は、同州議会上院における審議を待っているところである。一方でアンバサダー橋の所有者は、ライバルとなる橋の登場によって、アンバサダー橋を利用する車両および通行料収入が減少すると主張し、結果として投資家とミシガン州の間のNAFTAをめぐる訴訟へと発展した<sup>(23)</sup>。

その他にも、国境を頻繁に往来する個人のためのプログラムがある。例えば、カナダ＝米国国境渡航優遇プログラム(NEXUS)は、事前に許可を受けた個人がスマート・カード(SMART)を用いて国境を超えることのできる制度である。NEXUS対応施設を有する通関手続き地は、ワシントン州ブレイン(Blaine)の3地点、ニューヨーク州バッファロー(Buffalo)、ミシガン州デトロイトおよびポート・ヒューロン(Port Huron)の計6地点である。カナダに比べ、米国の安全保障政策の変化は明らかに急進的であったが、これは米国の国境管理システムとインフラの近代化が遅れていたためとも言われている。NEXUSプログラムはまた、両国双方でのセキュリティ・チェックを事前に済ませるという条件付きなが

(21) CBP, "Fact Sheet: Free and Secure Trade (FAST)" [[http://www.customs.gov/linkhandler/cgov/newsroom/fact\\_sheets/travel/fast/fast\\_fact.ctt/fast\\_fact.pdf](http://www.customs.gov/linkhandler/cgov/newsroom/fact_sheets/travel/fast/fast_fact.ctt/fast_fact.pdf)] (2011年8月1日閲覧); CBP, "Customs-Trade Partnership Against Terrorism: A Year in Review" [[http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news\\_releases/archives/2008\\_news\\_releases/jan\\_2008/01312008.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2008_news_releases/jan_2008/01312008.xml)] (2011年10月10日閲覧).

(22) "U.S. Tourists Staying Away from Canada," *Bangor Daily News* (April 6, 2010); International Association of Amusement Parks and Attractions, "Rules of the Road" (April, 2010) [<http://www.iaapa.org/industry/funworld/2010/apr/features/RuleRoad/index.asp>] (2011年8月1日閲覧).

(23) "Ottawa's \$550 Million Loan Offer For New Bridge Launches War of Words in Michigan," *The Globe and Mail* (April 29, 2010); Bill Shea, "Bridge Q&A: Your DRIC Questions (Mostly) Answered," (April 30, 2010) [<http://www.crainsdetroit.com/article/20100430/STAFFBLOG03/304309988>] (2011年8月1日閲覧).

ら、往来頻度の高い通過者に対し、IDカードの支給や専用レーンの設置によって人の移動を円滑化するシステムを提供している。特に、サービス部門における国家間貿易は熟練労働者の自由な往来を必要としているが、NEXUSプログラムは、こうした分野での障壁を最小限にするうえで特に重要な制度であると考えられている。2009年1月までに、NEXUSプログラムは、往来量の多い16の陸路国境、カナダ国内の8つの空港、および33の港湾国境で運用され、総計265,000人によって利用された。NEXUSカードは、西半球渡航イニシアティブ(WHTI: Western Hemisphere Travel Initiative)の身分証明としても有効である。しかしながら、国境地域以外で同様の事前申請許可プログラムを導入することには異論がある。合同委員会の調査では、国境を横断する形で業務を遂行する利点が示されているが、土地所有権や職員の権限、銃器携行の是非といった幾つかの法的・制度的問題が未解決のままとなっている。一方で、バッファローとフォート・エリー(Fort Erie)を結ぶピース橋(Peace Bridge)で試験的プログラムを実施するという案も検討されたが、その交渉は2007年4月に決裂した。連邦議会行政監察局(GAO: Government Accountability Office)の2008年度報告書によれば、拘束権限や指紋採取、事前許可申請中の米国入国申請を取り下げる権利の有無、といった点について合意が成立しなかったという。こうした新しい規程の動向に最も左右されやすいと思われるのが米国居住者であり、カナダに入国する彼らの数は、国境管理が厳しいほど減少する傾向を示している<sup>(24)</sup>。

既述のように、安全保障と繁栄のためのパートナーシップ(SPP)は、2005年3月の三カ国首脳会議にて合意され、運用されてきたが、2009年にメキシコのグアダラハラ(Guadalajara)で開催された首脳会議でSPPの停止が決定された。オバマ政権は隣国首脳との協議において、北米におけるこれまでの協力体制を継続していくことを確認したが、安全保障と繁栄のためのパートナーシップ(SPP)の枠組みとは異なるアプローチを試み始めた。新しい枠組みの一端については、2011年2月4日、ハーパー・カナダ首相とオバマ米大統領が会談した際に明らかにされた。この時開始された二つのイニシアティブの内、一つは、米国＝カナダ合同規制評議会(Regulatory Cooperation Council)の設立による新しい規制の枠組み、もう一つは、将来の行動に関する原則と目標を掲げた米国＝カナダの共同宣言「境界を越えて：境界線の安全保障と経済競争力に関する共通ビジョン」であった<sup>(25)</sup>。これら二つのイニシアティブは一括して「ワシントン宣言」と呼ばれているが、この枠組みにメキシコは含まれていない。

(24) “U.S. Tourists Staying Away from Canada” (前注22参照); “Rules of the Road” (前注22参照).

(25) “Joint Statement by President Obama and Prime Minister Harper of Canada on Regulatory Cooperation” [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/04/joint-statement-president-obama-and-prime-minister-harper-canada-regul-0>] (2011年2月25日閲覧); “Declaration by President Obama and Prime Minister Harper of Canada - Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness” [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/04/declaration-president-obama-and-prime-minister-harper-canada-beyond-bord>] (2011年2月25日閲覧).

全体として見れば、カナダと米国が試みてきた政策は、興味深いことに、両国がこれまで一世紀を超えて成功を収めてきた実績に沿う形で行われてきた。両国は、個別具体的な問題に関し機能的に対応してきたのであり、調整機関によって政策を実施、もしくは発展させるという手法は限定的にしか用いられてこなかった。実際、安全保障の分野でカナダと米国が設立した二国間機構は、北米航空宇宙防衛司令部(NORAD)のみである。この組織は航空宇宙分野のみを対象とする機構であるが、現在の国境安全保障にとって一つのモデルを成している。しかしながら、こうした組織を改編する場合には、それなりのコストがかかることも事実である。だが、個々のイシューに機能的に対応している場合には、両国の中央政府が、それぞれの州政府や地方自治体と政策変更に伴うコストを負担し合うことで対応する形となる。このようにして両国は国境をより安全なものにしてきたわけだが、それは必然的に国境を「よりハードなもの」としたのだろうか。

ここまで見てきたように、9.11以前の国境は決して継ぎ目のない状態だったわけではないし、貿易の増大にもかかわらず米国側では人員不足の状態であった。9.11直後および2001年12月のスマート・ボーダー宣言(SBD)までの期間は、国境は機能停止に陥っていた。だが、SBDが行われた後は、国境管理の効率性は大幅に改善され、安定した貿易が行われるようになった。2008年の経済危機によって貿易量が低下したものの、経済統合は一層進展し、越境に関わるコストも大幅に減少した。つまり、9.11後の国境安全保障政策は、国境を越える輸送のコストを下げたという点で非常に効果的なものとなったのである<sup>(26)</sup>。

## おわりに

カナダ＝米国間関係とその国境に関する考察から、我々は何を学び取ることができるだろうか。9.11以降、両国は相互の友好関係やそのあり方について検討を行ってきた。特に議論の中心となったのは、経済統合と相互依存の問題である。米国においては、議論の大半が北部国境における安全保障に焦点を当てていたのに対し、カナダにおいては、経済統合によって国家主権がどうなるのかという点についても議論された。だが結局のところ、20世紀初頭以来のカナダと米国の間の協定を見ていくと、安全保障分野が典型的にそうであるように、個別・機能的に問題に対応していこうとするアプローチが一般的である。こうした個々の対応は、その分野で完結するのが普通であり、オーバーラップする他の政策アリーナに影響を及ぼすことはない。また、国家主権についても、依然として国家は主権に関わる領域を維持しているのであり、1648年のウェストファリア条約によって確立した主権国家の根本原則が揺らいでいるわけではない。国境に関わる安全保障政策は、あくま

(26) Steven Globerman, Paul Storer, "Geographic and Temporal Variations in Freight Costs for U.S. Imports from Canada: Measurement and Analysis" Research Report no. 9 (Border Policy Research Institute, Western Washington University, 2010) [[http://www.wvu.edu/bpri/files/2010\\_Jun\\_Report\\_No\\_9\\_Freight\\_Costs.pdf](http://www.wvu.edu/bpri/files/2010_Jun_Report_No_9_Freight_Costs.pdf)] (2011年5月1日閲覧)。

で貿易に関わる個別の領域をターゲットとしているのであり、その点は明白である。カナダ＝米国間の協定は、あくまで国境地域におけるテロリズムの潜在的脅威に特化したものである。その意味では、国境間の安全保障は、省庁横断的な問題としてよりは、第一義的には犯罪活動に関わるものとして捉えられているに過ぎない。もちろん、政策を実施するうえでは政治的な透明性が必要不可欠であるが、こうした限定的な政策がどこまで実効性を持つかという点は別に考える必要があるだろう。2011年のワシントン宣言は、カナダと米国間に安全な境界線を形成し維持することを意図したものであるが、従来の基本的な前提を覆そうとするものではない。しかしながら、安全保障分野において両国間で一層の政策のすり合わせが行われ、政策の共通化が進展した場合、あるいは、中央政府に加えて地方自治体レベルや州レベルでも相互の連携が進んだ場合には、カナダ＝米国間を隔てる境界は事実上消滅し、政策決定者の間でも従来の基本路線を見直そうという動きが生じるかもしれない。国境の安全保障に関する将来の共通政策によって、カナダ＝米国間の国境は、「ライン」から陸路だけでなく大西洋岸と太平洋岸地域に流入するモノや人の大規模な「フロー」へと変容していくだろう。そして、このことは、北米大陸における新たな時代的要請となっていくのかもしれない。

(監訳：川久保 文紀)