



2019年度

トランプ大統領の保護主義下における
日本の米国事業戦略

2020年3月

一般財団法人 **国際貿易投資研究所 (ITI)**
INSTITUTE FOR INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT



競輪の補助事業

この報告書は、競輪の補助により作成しました。

<http://hojo.keirin-autorace.or.jp>

はじめに

1. 問題意識

トランプ大統領の指示により、2018年から米国通商代表部（USTR）は次々と米国通商法を適用し、米国が輸入する資材・製品に高い関税を賦課する措置を発動した。国家安全保障の観点から鉄鋼とアルミに対する通商法 232 条による追加関税は、当初は中国、カナダ、メキシコとともに EU や日本にも適用された。さらに、中国の不公正貿易慣行をターゲットにした通商法 301 条による追加関税も実施され、米国と中国との貿易摩擦は激化した。

鉄鋼・アルミの追加関税は、現在ではカナダ・メキシコには適用されていないし、韓国やブラジルなどには輸入数量制限措置に切り替えられている。米国の中国との貿易協定交渉は進展し、2019年12月に第1段階の合意に達した。年が明けた2020年1月、両国は第1段階の米中貿易協定の署名を終えている。

NAFTA 再交渉は既に2018年8月に米墨、9月に米加間で合意に達し、11月には署名も済ませた。2019年の後半には、新 NAFTA（USMCA）原案は修正の動きを加速し、北米3か国は12月にはその修正議定書に署名した。メキシコと米国は国内の批准手続きを終えており、カナダ次第ではあるが2020年夏頃には USMCA の発効が見込まれる。日米貿易協定は、2019年9月に第1段階の合意に達し、2020年1月から発効している。

このように米中貿易摩擦や日米貿易協定、あるいは USMCA の新たな動きに対して、日本企業の米国事業戦略は大きな変革が求められている。例えば、中国を経由して米国へ輸出を行っている日本企業は、今後のリスク回避のために、アジア太平洋地域における調達販売の再構築、あるいは種々のアジアの FTA や GSP（一般特恵関税制度）を活用した米国への輸出を検討しなければならない。

また、米中貿易戦争のインプリケーションの1つは、中国の不公正貿易投資慣行が修正を余儀なくされることであり、中長期的には現地生産や対米輸入の拡大で中国の一方的な対米貿易黒字は徐々に縮小せざるを得ないことである。

さらに、こうした大きなうねりの中で、日本企業は北米域内の自由貿易協定である新 NAFTA（USMCA）の新しいルールにも対応しなければならない。原産地規則などが厳格化された USMCA の新ルールが発効したならば、メキシコやカナダからの対米輸出は変化を余儀なくされる。

したがって、米中・日米・USMCA という新たな貿易協定の成立により、2020年以降の日本企業の米国事業戦略は正念場を迎えることになる。この他に、日本は TPP11 や日 EU・EPA を発効させ、2020年内にも RCEP（東アジア地域包括的経済連携）や日中韓 FTA に合意すると見込まれる。日本の米国事業はこうしたアジア太平洋地域のサプライチェーンの再編の動きと無縁ではありえない。令和元年度の本調査事業では、アジア太平洋地域の FTA の動きを踏まえながら、様々な角度からトランプ政権の経済通商政策の影響とインプリケーションを分析し、日本企業に新たな対米ビジネス戦略を提供する。

2. 研究会の発足と研究体制

2020年に入り、第1段階の日米及び米中貿易協定は既に発効しているが、前述のように夏頃には新 NAFTA (USMCA) の発効が予想される。今後は、米国と英国・欧州・スイス・ブラジル・ケニアとの貿易協定交渉がスタートすると見込まれており、米国を巡る通商環境は急速に変化している。これまでに見られなかったこうした大きな経済貿易の変動に鑑み、国際貿易投資研究所 (ITI) は現実の日本の機械産業企業の発展に資するという視点に立って、「トランプ大統領の保護主義下における日本の米国事業戦略」に関する研究会を立ち上げた。

研究会は下記の各分野の専門家で構成されている。各委員の専門分野は米国経済、米国通商政策から WTO、国際貿易投資、企業分析、韓国まで幅広い領域にわたっている。こうした多角的な分野の専門家の視点でもって本報告書の分析が行われている。それだけでなく、本報告書では米国を始め各国の貿易統計や直接投資統計データを用い、実証的かつ説得力がある分析にも努めた。

トランプ新政権の発足にともない、各研究機関は一斉にその対応策の提供に努めているが、ITI の本プロジェクトは日本企業の米国市場での生産・販売・調達の方向性を示すもので、新たな対米戦略に迫るものとなっている。

最近では、日本国内市場の成長が高齢化のため鈍化していることもあり、中小企業においても、今後の成長が見込まれる米国市場への輸出の意欲が高まっている。特に、これまでの自動車や機械類、化学品、食料品などの物づくりの分野だけでなく、日本文化の浸透も相まって、レストランやアニメなどのサービスの分野で米国の中間層や富裕者向けの商品・サー

ビスの輸出が検討されている。

こうしたことから、日本企業の長期的な国際展開を展望すると、中国・ASEAN などのアジア市場だけでなく、米国市場開拓の重要性は増々高まっていくものと思われる。したがって、こうした米国の経済通商に係わる調査研究は、現地の状況変化に応じつつ継続的に進めていくべきものと考えられる。

令和元年度の「トランプ大統領の保護主義下における日本の米国事業戦略」調査に関する米国研究会の執筆メンバーは以下のとおりである。

委員長：瀧井光夫 桜美林大学名誉教授、ITI 客員研究員

委員

- ① 秋山 士郎 日本貿易振興機構 海外調査部 海外調査企画課長
- ② 岩田 伸人 青山学院大学 地球社会共生学部教授、ITI 客員研究員
- ③ 上之山陽子 パナソニック株式会社 渉外本部 国際渉外部 企画課 主幹
- ④ 馬田 啓一 杏林大学名誉教授 ITI 理事及び客員研究員
- ⑤ 大木 博巳 ITI 事務局長及び研究主幹
- ⑥ 菅原 淳一 みずほ総合研究所 政策調査部 主席研究員
- ⑦ 福山 章子 デロイト トーマツ コンサルティング合同会社 チーフ通商アナリスト
- ⑧ 百本 和弘 公益財団法人中曽根平和研究所 主任研究員、ITI 客員研究員
- ⑨ 山田 良平 三井物産戦略研究所 国際情報部 北米・中南米室長

事務局

高橋俊樹 ITI 研究主幹

3. 各章の概要

本報告書における第 1 章から第 11 章までの構成は以下の通りである。

第 1 章 米国の通商政策の変遷と日本企業（山田委員）

第 2 章 トランプ政権 3 年目の通商政策とその展開（滝井委員長）

第 3 章 日米貿易協議の概要と評価（菅原委員）

- 第 4 章 新 NAFTA (USMCA) の批准と日本企業への影響 (高橋委員)
- 第 5 章 企業から見た日米貿易協定～原産地規則及び原産地手続の視点から～ (上之山委員)
- 第 6 章 米欧間の貿易摩擦と貿易協定の行方 (福山委員)
- 第 7 章 米中貿易戦争とデカップリングの影響－米中板挟みに苦慮する ASEAN－ (馬田委員)
- 第 8 章 米国通商問題と韓国企業の対米直接投資 (百本委員)
- 第 9 章 トランプ政権下の企業の生産ネットワークとサプライチェーンの変化 (秋山委員)
- 第 10 章 米国の対中追加関税措置が誘発する世界貿易の構造変化～中国を世界の工場とするサプライチェーンが変わる～ (大木委員)
- 第 11 章 日米デジタル貿易協定の概要 (岩田委員)

また、第 1 章から第 11 章までの各章の要約に基づく本報告書の概要は以下の通りである。

(1) 第 1 章「米国の通商政策の変遷と日本企業」(山田良平) の概要

- ① 米国の通商政策の推進力は、いかに行政府と立法府の権限バランスを取るかに左右される。米国は大統領制であるため、通商協定の批准過程で議員が自らの利益を反映して政権が合意した内容を修正する可能性がある。そうなれば協定の再交渉が必要となり、発効までのプロセスが複雑化するため、大統領貿易促進権限 (TPA) という制度により批准を円滑化する仕組みが存在する。
- ② TPA のもと交渉された通商協定は、議会に修正権を認めず批准法案の提出から一定期間内に採決を行わなければならないし、引き換えに政権は議会に対し通知や報告などの義務を負う。
- ③ 米国の自由貿易協定 (FTA) を批准する上で、TPA は過去に 4 回存在した。現行の TPA は、元はオバマ政権が環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定の批准を意識して議会から取得したものである。しかし跡を継いだトランプ政権は TPP から離脱し、代わりに NAFTA 再交渉を現行 TPA のもとで進めた。
- ④ トランプ政権は、こと NAFTA 再交渉に限っては TPA の手順を忠実に踏まえ、議会に通知や経過報告を行った。しかし議会の支持が集まったとは言えない。特に 2019 年に民主党が下院の過半数を取ったため、政権は実質的に再交渉のような協議をカナダ、メキシコと行う

ことで民主党の要望に対応し、批准に漕ぎ付けた。

- ⑤ 現行 TPA は 2021 年 6 月末に失効する。現行 TPA のもとで行われている日本、EU、英国との交渉は期限までに署名することが求められ、トランプ再選となっても期限はすぐ訪れる。また、失効後の TPA 取得は、議会軽視の通商政策を数多く展開したトランプ政権にとっては重い課題となるだろう。

(2) 第 2 章「トランプ政権 3 年目の通商政策とその展開」(瀧井光夫) の概要

- ① トランプ政権の 3 年目は 2 年目に続き通商問題が大きな焦点となった。とりわけ米中貿易紛争は制裁と報復の応酬が続き、貿易取引の減少は世界経済の成長率を鈍化させ、米中分断(デカップリング)の懸念はサプライチェーンの再編にまで及びつつある。
- ② トランプ政権の通商政策の重点目標は 2018 年の米国第一主義から、2019 年は貿易収支不均衡是正となった。これは目標の変更ではなく、重点を移しただけであろう。政策では USMCA、対中交渉が重視され、WTO への関心を縮小している。
- ③ 米中貿易紛争は 2020 年 1 月 15 日に「第 1 段階」の署名に達し、休戦に入った。しかし、合意文書に盛り込まれた知的財産、技術移転の章は問題の解決からはほど遠い。米国が 301 条(一方的措置)を発動して指摘した中国側の不合理かつ差別的で米国の通商に負担を負わせる制度の改革は、2020 年以降に持ち越された。第 1 段階合意の第 7 章の紛争解決の仕組みが今後の問題解決のカギになるものと思われる。
- ④ 232 条(国防条項)の発動件数はトランプ政権が歴代政権から突出して多い。鉄鋼、アルミニウムの輸入制限が発動され、自動車・同部品は対外交渉の脅しに使われたままで、大統領の決定はうやむやなままである。日本が最大の輸入相手国であるスポンジチタンは大統領決定が近づいており、決定の行方が注目される。
- ⑤ セーフガード措置は政権第 1 年目以降、件数は増えていないが、中間見直しで対応措置が見直される方向にある。アンチダンピング、相殺関税の調査、決定件数は政権発足以降増える傾向が続いており、それらが輸入制限的効果を発揮する状況が続いている。
- ⑥ トランプ政権発足後、米中・日米貿易協定が批准され、USMCA が 2020 年半ばにも批准されようとしている。米国は 2020 年春から日米協定の第 2 段階の包括的な交渉に入ることを計画している。USMCA は大統領弾劾裁判入り直前に上院でも圧倒的多数で可決された。USMCA は下院民主党の要求に基づく再交渉が成功したことが特筆される。
- ⑦ GSP(一般特惠制度)は見直しが進み、2019 年はトルコとインドが対象国から外された。今後も見直しが進み、対象国はさらに絞られていくものとみられる。

(3) 第3章「日米貿易協定の概要と評価」(菅原淳一)の概要

- ① 2018年9月の交渉開始合意を受け、2019年4月から開始された日米貿易交渉は、2019年9月25日の日米首脳会談において最終合意に至った。「日米貿易協定」は、10月7日に署名され、2020年1月1日に発効した。本協定は、物品貿易(市場アクセス及び原産地規則)のみを対象とする協定であり、全11条と日米それぞれの附属書で構成されている。
- ② 交渉の最大の争点であった日本の農産物の自由化につき日本は、米国が特に重視していた牛肉・豚肉についてはCPTPP締約国及び日EU・EPAにおけるEU諸国と同等の待遇を約束したが、コメは除外するなど、日本の重要品目についてTPPと同等かそれ以下の水準での自由化しか約束していない。林水産品についてはすべて除外、工業品については、有税(現行無税でない)品目については関税削減・撤廃を一切約束しておらず、日本が約束したのは農産品・加工食品595品目(HS9桁水準)のみとなっている。
- ③ 米国が関税削減・撤廃を約束したのは、農産品42品目、工業品199品目(いずれもHS8桁水準)のみである。日本が最重視していた自動車・同部品の関税撤廃については、本協定の発効によって実現することには応じず、関税撤廃に向けた今後の交渉の対象となることを約束するにとどめた。
- ④ 本協定における関税削減・撤廃対象品目の貿易金額(2018年)は、日米それぞれ約72億ドルとなっており、日米双方とも限定的な自由化しか約束していない。このことは、本協定のWTO協定整合性への疑義を生じさせた。
- ⑤ 米国の「スピード重視」の姿勢とこれに日本が呼応したことにより、日米貿易協定は極めて短い交渉期間で合意され、物品貿易の自由化のみを対象とし、対象品目も限定的な「異例の」貿易協定となった。今回の合意により、日本は農林水産品の自由化をTPP水準以下にとどめ、米国による自動車・同部品の輸入制限措置の対日発動を当面回避することができた。一方的措置を振りかざし、ルールではなく「力」に基づく交渉を志向するトランプ政権との交渉であったことに鑑みれば、本協定により日本が交渉の「所期の目的」を実現したことを評価したい。
- ⑥ ただし、本協定は「第1段階の初期関税協定」に過ぎず、今後第2段階の交渉が控えている。交渉が本格化すれば、米国は為替条項等を含む難題を日本に突き付けてくるとみられ、日本にとって厳しいものとなることが予想される。

(4) 第4章「新NAFTA(USMCA)の批准と日本企業への影響」(高橋俊樹)の概要

- ① 米民主党のナンシー・ペロシ下院議長は2019年12月10日、USMCA(米国・メキシコ・カナダ協定)の修正議定書について、トランプ政権と合意に達したことを発表した。これを受けて米国、カナダ、メキシコ3カ国は同日、メキシコシティにおいて署名式を行った。そ

して、12月19日、米議会下院で修正案を盛り込んだ USMCA 実施法案が 385-41 の圧倒的多数で可決された。米国上院では、気候変動に触れていないとの反対もあったものの、年を明けて 2020 年 1 月 16 日、USMCA 実施法案が賛成 89、反対 10 の大差で可決された。これを受けて、トランプ米国大統領は 1 月 29 日、USMCA 実施法案への署名を行った。これにより、米国の批准手続きは完了した。

- ② メキシコは、USMCA（米国・メキシコ・カナダ協定）を議会で承認した最初の国であるが（2019 年 6 月）、2019 年 12 月 10 日における USMCA 修正議定書の署名のわずか 2 日後の 12 日、USMCA 修正案を上院の審議で 107-1 票の圧倒的多数で可決した。大統領が官報で批准を公布すれば、メキシコの批准手続きが完了する。ただし、メキシコの政府高官の 2020 年 1 月中旬の発言によれば、統一された規則に関する作業が残っているため USMCA の発効にはまだ時間が必要とのことである。このため、カナダの議会は 1 月下旬に休会明けとなるが、4 月までに批准するよう期待されている。
- ③ 各締約国は、USMCA の発効のために必要な国内手続きを完了したときは、他の締約国に対し書面により通報する。協定は最後の通告の後、3 ヶ月目の月の初日に効力を発生することになるので、もしもカナダが 4 月に批准し手続きを終えるならば、USMCA は最短で 7 月初日に発効することになる。
- ④ USMCA の発効は、北米を中心とするサプライチェーンに大きな影響を与えることは明白である。特に、自動車関連を中心に原産地規則を満たす域内調達の動きが活発化することは確実だ。しかしながら、日本企業がメキシコでの自動車の製造における原産地規則を満たすことはかなり難しい。USMCA の原産地規則においては、その多くの製品・材料の免税要件として、関税分類変更基準（CTC）を満たすことが要求される。この意味において、原産地規則がかなり厳しくなった自動車以外の分野で、CTC をクリアすることで USMCA の活用を探る意義はあると思われる。また、メキシコでの自動車生産においても、米国やカナダから部材の調達を増やすなどをしながら、域内の原産地規則をクリアする努力が求められる。
- ⑤ もしも、通商拡大法 232 条の自動車への適用の可能性が低くなったのであれば、その 25% の追加関税のリスクが軽減されるので、たとえ乗用車の 2.5% の関税を支払っても、既存のサプライチェーンを無理に変えずに北米戦略を組み立てることも検討に値する。

(5) 第 5 章「企業から見た日米貿易協定～原産地規則及び原産地手続の視点から～」（上之山陽子）の概要

- ① 2020 年 1 月 1 日、日米貿易協定が発効。両国がそれぞれ数百品目の関税を減免することを約束した。
- ② 日米貿易協定では、日本が締結した特惠協定としては初めて、締約国がそれぞれ原産地規則

及び原産地手続を規定した。また、証明制度では輸入者自己申告制度のみを採用した。

- ③ 日米貿易協定は、今後交渉される特惠協定において、締約国がそれぞれ異なる原産地規則及び原産地手続を規定する可能性を示唆した。
- ④ 日米貿易協定自体は対象品目が限定的であり、締約国ごとに異なる原産地規則や原産地手続が運用されることによる実際上の問題は生じないと考えられるが、今後交渉される特惠協定における輸出産品及びその原材料の「原産地」の考え方を更に複雑化した。

(6) 第6章「米欧間の貿易摩擦と貿易協定の行方」(福山章子)の概要

- ① 米国による鉄鋼・アルミ製品への関税措置を発端に、米国と EU はお互いの輸入品に対して高関税を発動し合っている。
- ② 解決を探るため、米国と EU は貿易協定を開始した。協定の最中にも米国が新たな関税措置を発動する等、先行きは不透明だが、EU が米国から大豆や LNG を大量に購入する等の変化も見られる。同時に、米欧で連携したルール形成や、中国をはじめとする第三国の不公正な貿易慣行の是正に向けた取組みも実施している。
- ③ 日本企業はこれらの動きを他人事と捉えず、クロスボーダーでの連携も含めて最大限に活用することが 2020 年の新たな戦略の 1 つとなり得る。

(7) 第7章「米中貿易戦争とデカップリングの影響—米中板挟みに苦慮する ASEAN—」(馬田啓一)の概要

- ① 米中両国は貿易協定での「第1段階の合意」、いわゆる部分合意にこぎ着けた。米中貿易戦争が国内経済に及ぼす悪影響を懸念した中国政府と、大統領選挙をにらんで農産物の輸出拡大を最優先したトランプ政権との利害が一致した妥協の産物だ。とりあえず、米中貿易戦争は一時休戦となったが、米中対立の落ち着く先は見通せない。二国間主義に固執したトランプ政権の対中戦略の限界も露呈し始めている。
- ② 米中貿易戦争の影響で、世界の工場としての役割を担ってきた中国から他国へ生産を移管する企業も多い。生産拠点の主な移管先はベトナムやタイなどの ASEAN だ。「漁夫の利」を得たように見える ASEAN だが、次の米国の標的、「明日は我が身」となることを警戒している。とくにベトナムは原産国の偽装が相次いでいることを受け、取り締りを強化している。偽装の横行が、ベトナム経由で中国などからの輸入品が第三国に流れる「迂回輸出」の温床となっていることに、米国が神経をとがらせているからだ。
- ③ 米中貿易戦争の根は深い。トランプ政権は貿易不均衡だけでなく、中国のハイテク覇権を懸念し、この分野では米国による中国排除、いわゆる米中の「デカップリング(分断)」が現

実味を帯びている。米中の合意が成立しても、中国に対する米国の技術管理強化を緩める可能性は低く、対米投資規制や輸出管理の強化が加速しそうだ。デカップリングの延長戦上には、米中新冷戦への危険な構図が見えてくる。

- ④ 中国はデカップリングに備え、対米依存のない広域経済圏「一带一路」の推進に一段と力を入れている。トランプ政権は安全保障への影響も警戒、中国の覇権拡大への対抗策として、日豪印などと連携し「自由で開かれたインド太平洋構想」を推進する構えだ。グローバル・サプライチェーンの再編により、将来、米中の二大経済ブロックが構築されるかもしれない。
- ⑤ 両構想が重なり地政学上重要な位置にある ASEAN は、米中の板挟みに苦慮するだろう。米中両国から二者択一の「踏み絵」を迫られる恐れがある。一枚岩になれない ASEAN が対応を誤れば米中の草刈り場と化し、分裂の危機に直面するだろう。米中新冷戦への構図は、ASEAN にとって最悪のシナリオでしかない。

(8) 第 8 章「米国通商問題と韓国企業の対米直接投資」(百本和弘) の概要

- ① トランプ政権の通商政策は韓国企業の米国戦略に一定の影響を及ぼしている。
- ② 韓米 FTA 改定の影響はほとんどないものの、家庭用大型洗濯機の輸入に対する緊急輸入制限(セーフガード)措置発動などにより、韓国企業は米国現地生産を進めた。
- ③ 他方、韓国の対米直接投資は増加傾向が続いている。ただし、通商問題対応での米国現地生産拡大は韓国の対米直接投資増加の一要因に過ぎない。
- ④ 製造業、非製造業における米国市場の獲得、米国企業の保有する技術の獲得、資源・エネルギー確保、投資収益の獲得といったさまざまな要因が韓国の対米直接投資拡大をもたらしている。

(9) 第 9 章「トランプ政権下の企業の生産ネットワークとサプライチェーンの変化」(秋山 士郎) の概要

- ① トランプ政権下で米中貿易摩擦が長期化する中、米国企業と米国進出日系企業は追加関税などの保護主義的措置の影響を軽減するため、生産ネットワークや調達先の見直しを進めている。
- ② コスト競争力維持を目的に、中国からの調達を他国に見直す動きを進める企業が増える一方、生産地の移管については他国の既存拠点の活用に留まる企業が多い。
- ③ 保護主義的措置による影響やリスクを最小化するため、今後サプライチェーンの「地域化(regionalization)」が進むことが見込まれるものの、少なからぬ企業が中国の代替先探し

に苦勞すると予想される。

- ④ こうした企業の多くは、生産ネットワークとサプライチェーンの見直しを中長期的な課題として取り組んでおり、最適化を図る動きはまだしばらく続く模様だ。

(10) 第 10 章「米国の対中追加関税措置が誘発する世界貿易の構造変化～中国を世界の工場とするサプライチェーンが変わる～」(大木博巳)の概要

- ① 中国の輸出は、僅か 15 年足らずで世界最大の輸出国に上り詰めた。その原動力は、外資系企業による EMS 企業や委託加工等を通じた中国生産・調達にある。
- ② 米国の対中追加関税措置の目的の一つは、第 1 は外資系企業による中国生産・調達を弱体化させること (サプライチェーンの変化)、第 2 は中国の次の輸出有望製品 (中国製造 2025 の対象産業) の芽を摘むことである。
- ③ 米国の対中追加関税措置は、これらの目的達成に有効と思われる。中国依存が高い対中輸入品について、中国以外の国から調達する動きが加速化しよう。アパレル等の非耐久消費財や電子部品はベトナムなどの ASEAN、機械関係ではメキシコ、また携帯電話も脱中国の動きが強まろう。
- ④ 米中の貿易戦争は、経済冷戦とも呼ばれ始め、長期化するものと見込まれる。双方ともに負けられないためである。中国は、日米貿易摩擦で日本は米国に譲歩したことで失われた 20 年の長期停滞を招いたとして、米国への譲歩は難しいと思われる。
- ⑤ 外資系企業のみならず中国地場企業も輸出拠点を中国から周辺国に移管する動きが出ており、これが加速化すれば、世界最大の輸出国という中国のポジションも安泰ではいられない。世界輸出における中国の台頭は、今がピークとなろう。

(11) 第 11 章「日米デジタル貿易協定の概要」(岩田伸人)の概要

- ① 「日米デジタル貿易協定」は、日米間のデジタル貿易の自由化ルールを定めたものであり、財 (goods) の自由化を定めた「日米貿易協定」とともに 2020 年 1 月 1 日に発効した。
- ② 同協定は、2018 年 9 月 26 日に米国で開催された日米首脳会談の後、日本政府が TAG (Trade Agreement on goods) と称した交渉の共同声明文に端を発する。
- ③ 米国は将来の WTO 多数国間デジタル貿易協定の交渉を見据えて、2019 年の春から進行中の WTO 加盟約 80 カ国が名を連ねる非公式会合 (有志国会合) にも、ほぼ同じ内容の「WTO デジタル貿易協定」と題する案を、TAG 交渉の最終合意に至る前の 2019 年 4 月 26 日付で WTO へ提出している。

- ④ 米国（USTR）は同協定を、FTA/EPA のような地域貿易協定、及び WTO の多数国間協定のいずれにも適応可能なデジタル貿易協定の雛形と位置付けている。
- ⑤ 同協定は、NAFTA（北米自由貿易協定）改めの USMCA の第 19 章「デジタル貿易」を直近のベースとしているが、発端を辿れば、TPP の第 14 章「電子商取引」→ CPTPP の第 14 章「電子商取引」→ USMCA の第 19 章「デジタル貿易」→ 日米デジタル貿易協定、という流れになる。
- ⑥ 同協定は、USMCA の「デジタル貿易」（第 19 章）に加えて「金融サービス」（第 17 章）などの一部を集約して構成された結果、「安全保障」（security）に関わるルールの占める割合が格段に大きくなった。これはデジタル貿易の自由化には、何よりもデータの信頼性・安全性の確保が絶対条件となるためである。この「データの安全保障」（data security）という分野が加わることで、WTO 加盟国の間に自由貿易の利益（trade benefit）を巡る新たな議論や対立が顕在化する可能性もある。

本報告書「トランプ大統領の保護主義下における日本の米国事業戦略」が、関係者の皆様に少しでもお役に立てれば幸いです。

2020 年 3 月

（一般財団法人）国際貿易投資研究所

目次

はじめに.....	1
1. 問題意識.....	2
2. 研究会の発足と研究体制.....	3
3. 各章の概要.....	4
第1章 米国の通商政策の変遷と日本企業.....	1
第1節 立法府と行政府の役割分担～TPAとは.....	1
第2節 TPAの変遷と、その付与の歴史.....	4
1. 1984年通商・関税法.....	4
2. 1988年包括通商競争法.....	4
3. 2002年超党派TPA法.....	6
4. 2015年超党派TPA法.....	7
第3節 NAFTA再交渉はTPAのもと、どのように進んだか.....	9
第4節 TPAの今後.....	10
1. 次のTPAの付与環境は.....	10
2. チェック・アンド・バランスの取り方.....	12
第2章 トランプ政権3年目の通商政策とその展開.....	15
はじめに.....	16
第1節 トランプ政権の通商政策目標と執行体制.....	16
1. 通商政策の目標と2019年の課題.....	16
2. トランプ政権の通商政策執行体制.....	19
第2節 セーフガードおよびアンチダンピング・相殺関税.....	19
1. セーフガード（1974年通商法201-204条）.....	19
2. 増加するアンチダンピング・相殺関税提訴.....	21
第3節 国防条項（1964年通商拡大法232条）の頻繁な発動.....	23
1. トランプ政権の象徴的な輸入制限手段.....	23
2. トランプ政権下の232条調査と大統領の決定.....	24
3. 米国国際貿易裁判所の判決とその影響.....	28
第4節 一方的措置（1974年通商法301条）.....	31
1. 米知財権侵害問題と米中貿易紛争.....	31

2. 米中貿易紛争の紆余曲折.....	32
3. 第1段階合意と今後の展望.....	36
第5節 貿易協定締結と一般特惠制度の見直し.....	39
1. 日米貿易協定と米・メキシコ・カナダ協定.....	39
2. 一般特惠関税制度の見直し.....	41
おわりに.....	42
参考資料.....	42
注.....	44
第3章 日米貿易協定の概要と評価.....	46
はじめに.....	47
第1節 日米貿易交渉の経緯.....	47
第2節 日米貿易協定の構成.....	49
第3節 日米両国の自由化約束の概要.....	50
第4節 日米貿易協定の「異例さ」.....	54
第5節 日米貿易協定の評価.....	55
第6節 日米貿易交渉の今後の展望.....	56
第4章 新NAFTA（USMCA）の批准と日本企業への影響.....	62
はじめに.....	63
第1節 難航したUSMCA実施法案の審議.....	63
1. メキシコ上院はUSMCA実施法案を可決.....	63
2. きっかけは鉄鋼・アルミへの関税解除.....	64
3. ペロシ下院議長の懸念.....	64
4. 進まなかったUSMCA実施法案の提出.....	65
第2節 新NAFTAでビジネス・チャンスを拡大できるか.....	66
1. 下がらなかったワイシャツの関税.....	66
2. バイオ医薬品やデジタル貿易などでチャンスが生まれるか.....	67
3. 自動車・同部品へのインパクトと対応.....	69
第3節 米国の新NAFTA（USMCA）の批准の動向.....	71
1. USMCA実施法案を可決.....	71
2. 知財、労働、環境などの分野を修正・変更.....	72
3. USMCAの影響と展望.....	73

4. USMCA が示唆すること	75
第 5 章 企業から見た日米貿易協定 ～原産地規則及び原産地手続の視点から～	77
はじめに.....	77
第 1 節 日米貿易協定の内容.....	78
1. 概要	78
2. 協定本文	79
3. 附属書.....	82
第 2 節 日本と米国の関税譲許	82
1. 日本に関税譲許について（米国から日本向け輸出）	82
2. 米国の関税譲許について（日本から米国向け輸出）	83
3. 関税以外の手数料等の減免について.....	84
第 3 節 日米貿易協定における原産地規則.....	84
1. 日本輸入時の原産地規則について	84
2. 米国輸入時の原産地規則について	85
3. 日米間における品目別原産地規則の相違	87
第 4 節 日米貿易協定における原産地手続.....	91
1. 原産地証明手続について.....	91
2. 日米間における原産地証明制度の相違.....	92
おわりに.....	94
第 6 章 米欧間の貿易摩擦と貿易協定の行方.....	96
第 1 節 トランプ大統領は中国の次のターゲットを EU に.....	96
第 2 節 TTIP の高い理想は実現できなかった	98
第 3 節 米欧間の貿易摩擦は米国の鉄・アルミ製品への関税措置が発端.....	100
第 4 節 農産品の扱いについて隔たりを残しつつも、通商関係の強化に合意.....	101
第 5 節 今般の米欧の貿易協定は実務面に集中し、一定程度は前進がある	104
第 6 節 貿易協定が進む傍ら、ボーイング・エアバス紛争の火種もあり、貿易摩擦が直ちに収束するわけではない	108
第 7 節 フランスのデジタル課税は一時休戦も予断を許さない	110
第 8 節 クロスボーダーの連携で米欧のルール形成の動きを活用せよ.....	111
参考文献.....	112

第7章 米中貿易戦争とデカップリングの影響 — 米中板挟みに苦慮する ASEAN —	113
はじめに	114
第1節 トランプ政権の対中戦略の問題点	114
1. 「逆走」するトランプ政権	115
2. 米国を孤立に導く 232 条の乱用	116
3. もろ刃の対中強硬策：打算と誤算	116
4. WTO を「死に体」にするのが狙いか	119
5. トランプ政権の対中戦略が直面するジレンマ	119
第2節 米中新冷戦への危険な構図：デカップリングの先に何が見えるか	120
1. 虎の尾を踏んだ習近平：世界覇権宣言の波紋	120
2. 米中デカップリングと米国の覚悟	121
3. デカップリングによる新たな企業リスク	121
4. グローバル・サプライチェーンの分断	122
5. 世界経済はブロック化するのか	123
第3節 米中デカップリングと ASEAN の憂鬱	124
1. 「漁夫の利」を得る ASEAN、明日は我が身か	124
2. 旗色が悪い米国のファーウェイ排除作戦	126
3. 米中の板挟みに揺らぐ ASEAN 中心性	127
参考文献	128
第8章 米国通商問題と韓国企業の対米直接投資	130
はじめに	130
第1節 韓国の対米直接投資の推移	131
第2節 最近の韓国企業の対米進出事例	134
1. 通商問題対応	134
2. 市場獲得（製造業）	137
3. 技術獲得	139
4. 資源・エネルギー確保	142
5. 市場獲得（非製造業）	143
6. 投資収益獲得（ホテル・不動産）	144
第3節 韓国主要財閥の対米投資	145
おわりに	147
参考文献	148

第9章	トランプ政権下の企業の生産ネットワークと サプライチェーンの変化	149
	はじめに	149
第1節	米国における生産ネットワークの変遷	150
	1. トランプ政権以前の米国企業の生産・調達戦略	150
	2. 在米外資系企業の生産ネットワークの変遷	151
第2節	米国内企業のグローバルサプライチェーン見直しの動きとその要因	153
	1. 米国企業のサプライチェーンの変化	153
	2. 米国進出日系企業のサプライチェーンの変化	155
第3節	米国向け生産ネットワークの将来を考える	158
	1. グローバルサプライチェーンへの影響	158
	2. 調達先見直しと生産地移管の見通し	159
	3. 中長期的なトレンドをどう見るか	161
	まとめ	162
第10章	米国の対中追加関税措置が誘発する世界貿易の構造変化	
	～中国を世界の工場とするサプライチェーンが変わる～	164
第1節	米国の対中追加関税追加関税の影響は軽微	164
	1. 2018年の対中輸入は堅調	164
	2. 対中輸入依存度	170
第2節	米国の対中輸入の代替先候補	171
	1. メキシコ、EU、ASEANに依存する第1、2弾の輸入	171
	2. 中国に依存する第3弾、4弾の輸入	174
	3. 中国からサプライチェーンを外す動きは止まらない	179
第3節	特異な貿易大国、中国	180
	1. 短期間で達成した世界輸出第1位	180
	2. 成長の限界に直面している中国の輸出	181
	3. 香港企業、日本企業、台湾企業の役割	185
4節	おわりに	188
	参考文献	189
第11章	日米デジタル貿易協定の概要	191
	はじめに (WTO 下のデジタル貿易自由化の動向)	192

第1節 日米デジタル貿易協定の経緯	194
1. トランプ政権発足に伴う TPP 離脱と NAFTA 再交渉	194
2. デジタル貿易分野の交渉 5 項目	194
3. 日米貿易協定と日米デジタル貿易交渉	195
第2節 デジタル貿易自由化をめぐる WTO 多数国間交渉	196
第3節 デジタル貿易自由化に伴う WTO 下での問題	197
1. 関税不賦課のモラトリアム	197
2. 電子的送信とデジタル・プロダクト	198
3. デジタル貿易とプラットフォーム企業	199
第4節 日米デジタル貿易協定の源流	199
第5節 米国 (USTR) が掲げる交渉目標 5 項目	200
第6節 日米デジタル貿易協定の特徴	204
1. 日米デジタル貿易協定の特徴	204
2. 安全保障 (セキュリティ) の強化	205
3. USMCA デジタル貿易 (第 19) 章以外からの転用	206
4. GAFA の活動に関わるルール	207
5. サイバーセキュリティ	208
第7節 日米デジタル貿易協定と WTO デジタル貿易協定案	208
終わりに	209

第1章 米国の通商政策の変遷と日本企業

三井物産戦略研究所 国際情報部

北米・中南米室長 山田 良平

要約

- ・ 米国の通商政策の推進力は、いかに行政府と立法府の権限バランスを取るかに左右される。米国は大統領制であるため、通商協定の批准過程で議員が自らの利益を反映して政権が合意した内容を修正する可能性がある。そうなれば協定の再交渉が必要となり、発効までのプロセスが複雑化するため、大統領貿易促進権限（TPA）という制度により批准を円滑化する仕組みが存在する。
- ・ TPA のもと交渉された通商協定は、①議会に修正権を認めず批准法案の提出から一定期間内に採決を行う、②引き換えに政権は議会に対し通知や報告などの義務を負う。
- ・ 米国の自由貿易協定（FTA）を批准する上で、TPA は過去に 4 回存在した。現行の TPA は、元はオバマ政権が環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の批准を意識して議会から取得したものである。しかし跡を継いだトランプ政権は TPP から離脱し、代わりに NAFTA 再交渉を現行 TPA のもとで進めた。
- ・ トランプ政権は、こと NAFTA 再交渉に限っては TPA の手順を忠実に踏まえ、議会に通知や経過報告を行った。しかし議会の支持が集まったとは言えない。特に 2019 年に民主党が下院の過半数を取ったため、政権は実質的に再交渉のような協議をカナダ、メキシコと行うことで民主党の要望に対応し、批准に漕ぎ付けた。
- ・ 現行 TPA は 2021 年 6 月末に失効する。現行 TPA のもと行われている日本、EU、英国との交渉は期限までに署名することが求められ、トランプ再選となっても期限はすぐ訪れる。また、失効後の TPA 取得は、議会軽視の通商政策を数多く展開したトランプ政権にとっては重い課題となるだろう。

第1節 立法府と行政府の役割分担～TPA とは

米国の通商政策の変遷を考えるにあたり、行政府（政権）と立法府（議会）が権限をどのように分担して政策推進を行ってきたかを考える。米国の憲法第 1 条 8 節は、議会に対し

関税を課する権限、外国との商業関係を規定する権限を与えている。一方で、第 2 条は大統領に対して外国と条約を締結する権限を与えているなど、国家間の外交関係構築においては政権が管轄を有すると解釈される。

通商協定を発効させるまでの一般的なプロセスとして、各国は交渉を経て合意に達した後、その合意内容を国内法の改正する形で批准する必要がある。上で挙げた米国の憲法の役割区分は、一カ所に権限が集中しない点においてチェック・アンド・バランスが図られているとも言えるが、政権と議会の権限の線引きは、厳密には明確でない。このため、通商政策における大統領の対外交渉力は不安定なものとなりかねない。つまり大統領が外国との間で条約や協定に合意しても、議員は自らも直接有権者に選ばれた存在だとして、選出州の産業や支持母体の意向に基づいて、批准の過程で協定の合意内容を修正する可能性がある。そうなれば条約や協定は再交渉が必要となり、プロセスは複雑化する。相手国は米政権の交渉能力を信頼することはないだろう。

こうした懸念を概ね解消し、権限の区分に一定の線を引きつづけた仕組みが大統領貿易促進権限 (TPA) である。TPA はファストトラック (一括審議) とも言われ、議会から政権に対して付与される、通商交渉上の権限を指す。行政府が外国と合意した通商協定の批准に際し、①議会に修正権を認めず批准法案の提出から一定期間内に採決を行う、②その引き換えに政権は議会に対し事前に通知を行い、交渉過程を逐次報告するなどの義務を負う仕組みになっている。議会にも賛否の機会が与えられる、ただし修正は求めない形を取ることで、憲法と整合的な仕組みとなり、議会が合意内容を反故にする可能性を極力抑えている。「極力」の但し書きが付くのは、そもそも批准法案が否決される可能性は依然として残るため。

①に相当する、TPA の、a. 批准法案提出後 45 日以内に下院歳入委員会、その 15 日以内に下院本会議、その 15 日以内に上院財政委員会、その 15 日以内に上院本会議にてそれぞれ採決を行う、b. 法案の修正は認めない基本構図は、1974 年通商法 151 条において貿易権限手続き (Trade authorities procedure) として定められて以降、変わっていない。変わったのは、②に相当する、政権が議会に対して約束する手続き、報告義務、何を目的に交渉を行うかといった部分だけである。TPA が成立する度に、どのような義務を課すかが議会で議論され、異なる内容が含められてきた。本稿では、米国が自由貿易協定 (FTA) を締結す

ようになって以降の TPA の変遷を解説し、その機能を検証する。

図表 1 米国の FTA の議会批准状況

	準拠した TPA	交渉開始	交渉妥結	協定締結	ITC報告書の公表	実施法案議会提出	下院可決	上院可決	大統領の署名	協定発効
【TPA以前】										
イスラエル	84年通商・関税法	84年1月開始	85/02/01 合意	85年 4月22日		85年 4月29日	85年 5月7日 (422対0)	85年 5月23日 (発声採決)	85年 6月11日	85年8月19日
カナダ	84年通商・関税法	86年5月開始	87/10/04 合意	88年 1月2日		88年 7月26日	88年 8月9日 (366対40)	88年 9月19日 (83対9)	88年 9月28日	89年1月1日
NAFTA	88年包括通商競争法	91年2月開始	92/10/07 合意	92年 12月17日		93年 11月4日	93年 11月17日 (234対200)	93年 11月20日 (61対38)	93年 12月8日	94年1月1日
ヨルダン	なし	00/06/26 開始	締結と同時	00年 10月24日	00年 9月26日	01年 7月24日	01年 7月31日 (発声採決)	01年 9月24日 (発声採決)	01年 9月28日	01年12月17日
【TPA以降】										
シンガポール	2002年TPA	00/12/04 開始	02/12/13 合意	03年 5月6日	03年 6月9日	03年 7月15日	03年 7月24日 (272対155)	03年 7月31日 (66対32)	03年 9月3日	04年1月1日
チリ	2002年TPA	00/12/06 開始	02/12/11 合意	03年 6月6日	03年 6月9日	03年 7月15日	03年 7月24日 (270対156)	03年 7月31日 (65対32)	03年 9月3日	04年1月1日
オーストラリア	2002年TPA	03/03/17 開始	04/02/08 合意	04年 5月18日	04年 5月24日	04年 7月6日	04年 7月14日 (314対109)	04年 7月15日 (80対16)	04年 8月3日	05年1月1日
モロッコ	2002年TPA	03/01/21 開始	04/03/02 合意	04年 6月15日	04年 6月25日	04年 7月15日	04年 7月22日 (323対99)	04年 7月22日 (発声採決)	04年 8月17日	06年1月1日
CAFTA-DR	2002年TPA	04/01/14 開始	04/01/25 合意 (対コスタリカ)	04年 8月5日 (注2)	04年 8月26日	05年 6月23日	05年 7月28日 (217対215)	05年 7月28日 (55対45)	05年 8月2日	(注3)
バーレーン	2002年TPA	04/01/26 開始	04/05/27 合意	04年 9月14日	04年 10月1日	05年 11月16日	05年 12月7日 (327対95)	05年 12月13日 (発声採決)	06年 1月11日	06年8月1日
オマーン	2002年TPA	05/03/12 開始	05/10/03 合意	06年 1月19日	06年 2月3日	06年 6月26日	06年 7月20日 (221対205)	06年 9月19日 (62対32)	06年 9月26日	09年1月1日
ペルー	2002年TPA	04/05/18 開始(当初、米アンデス FTA)	05/12/07 合意	06年 4月12日	06年 6月7日	07年 9月27日	07年 11月8日 (285対132)	07年 12月4日 (77対18)	07年 12月14日	09年2月1日
コロンビア	2002年TPA	04/05/18 開始(当初、米アンデス FTA)	06/02/27 合意	06年 11月22日	06年 12月15日	11年 10月3日	11年 10月12日 (262対167)	11年 10月12日 (66対33)	11年 10月21日	12年5月15日
パナマ	2002年TPA	04/04/26 開始	06/12/19 合意	07年 6月28日	07年 9月11日	11年 10月3日	11年 10月12日 (300対129)	11年 10月12日 (77対22)	11年 10月21日	12年10月31日
韓国	2002年TPA	06/06/05 開始	07/04/02 合意	07年 6月30日	07年 9月20日	11年 10月3日	11年 10月12日 (278対151)	11年 10月12日 (83対15)	11年 10月21日	12年3月15日
環太平洋パートナーシップ(TPP)	2015年TPA	10/03/15 開始	15/10/04 合意	16年 2月4日	16年 5月18日		-	-	-	
米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)	2015年TPA	17/08/16 開始	18/9/30 合意	18年 11月30日	19年 4月18日	19年 12月16日	19年 12月19日 (385対41)	20年 1月16日 (89対10)	20年 1月29日	
日本	2015年TPA									
EU	2015年TPA									
英国	2015年TPA									

(注1)：歳入に関わる法案(FTA法案は該当)は、憲法規定で下院先議となる。議会日程との関係や、下院に採決圧力をかけるために

上院が先に採決する場合もあるが、下院で可決した後、再度正式な採決をする必要がある。

(注2)：CAFTA諸国(中米5カ国)とは04年5月28日に調印。その後、ドミニカ共和国とのFTAを統合(CAFTA-DR)して8月5日に調印。

(注3)：対エルサルバドルは06年3月1日、対ホンジュラスと対ニカラグアは06年4月1日、

対グアテマラは06年7月1日、対ドミニカ共和国は07年3月1日、対コスタリカは09年1月1日に発効。

(出所)通商代表部(USTR)、Congress.gov資料より

第2節 TPAの変遷と、その付与の歴史

1. 1984年通商・関税法

FTAの批准に用いられたTPAは現在有効のものも含めて4つの時期に存在する(図表2、図表3)。従来、通商協定の批准手続きが米国で意識されたのは、64年からのケネディ・ラウンド、73年からの東京ラウンドといった、関税と貿易に関する一般協定(GATT)の多角的貿易交渉の結果としてとられた、関税引き下げなどの措置を批准する時に際してであった。多角的貿易交渉でなく、FTAを批准するためのTPAは1984年通商・関税法の中の一条項として定められたのが初めてである。このTPAに基づいて、イスラエル、カナダとのFTAが批准された。

米国にとって最初のFTAとなったのはイスラエルである。この時と米カナダFTAにおいては、1984年通商・関税法がTPAの役割を果たした。イスラエル支援という外交色の強いFTAだった面もあり、交渉が1985年2月1日に合意に達した後、批准法案は両院とも反対票無しで成立し、FTAは同年8月19日に発効した(図表1)。その後の米カナダFTA(88年1月2日締結)においても、カナダ側では貿易自由化により米国経済に飲み込まれるとの警戒感が強く国内で論争が湧き起こったものの、米国側での批准は論争を呼ぶことなく完了し、協定は89年1月1日に発効した。大統領選の直前でありながら、また共和党大統領のもと上下院で民主党が多数でありながら、批准法案の採決は88年8~9月に行われ8割以上の賛成票を得て可決した(賛成票:下院366、上院83)。当時は、現在の党派対立の中では考えられない政治構図だったことがうかがえる。

2. 1988年包括通商競争法

2つ目のTPAは1988年包括通商競争法的一条項として定められた。この時は、86年からのGATTウルグアイ・ラウンドの批准を念頭に置いて交渉権限が付与され、当初93年5月末までに締結された通商協定を対象としていたものの、妥結に至らなかったため94年4月16日まで延長された。締結期限を設定するようになったのはこれが最初である。このTPAでは、ウルグアイ・ラウンド実施法に加えて、北米自由貿易協定(NAFTA)が批准された。NAFTAは、89年に発効した米国とカナダの二国間FTAにメキシコを組み込む形で交渉された。同法は他にも、各国の為替政策を評価し必要に応じ操作国認定を行う為替政策

報告書や、対内直接投資を安全保障の観点から審査する外国投資委員会（CFIUS）など、米国の通商政策で時折目にする仕組みを含む。

以上 2 つの TPA はいずれも、レーガン政権に民主党議会の政治構図だったにもかかわらず、交渉権限だけが大きな論点となることはなく、議会として競争力の問題を貿易面から解決するよう求める声が支持へとつながり、法案は圧倒的な賛成多数で成立した。時を経て、交渉権限の取得は段々と難しくなってくる。クリントン大統領は 97 年、二期目の始まりに際し、主に米州自由貿易圏（FTAA）やアジア太平洋地域の自由貿易圏（APEC）構築を意識して TPA 取得に向けて動き、94 年に失効した TPA の更新を目指した。しかし、貿易が雇用喪失につながっているとの民主党内の主張に打ち勝てず、支持は得られないまま、TPA 付与法案は 98 年 9 月に否決される。当時多数だった下院共和党が中間選挙を控えたタイミングで付与法案を採決にかけたことから、民主党の分断を露呈させる試みだとして、交渉権限の内容でなく政治的な対立から反対する議員もいた。

大統領選挙を経て政権交代となると、FTA 交渉の成果が移ったり、そもそも交渉を受け継がなかったり、政治的な揺り戻しが大きいいため TPA 付与が難しくなっている事情もあるようだ。例えば、NAFTA はクリントン政権の FTA だと形容されるが、それは批准から発効がクリントン政権で行われたからで、実は交渉を行ったのはブッシュ政権（ヒルズ通商代表）である。またトランプ政権が TPP から離脱したのもその一例である。

図表 2 米国の FTA 批准に用いられた TPA の概要 (1/2)

	1984年 貿易・関税法	1988年 包括通商競争法	2002年 超党派TPA法	2015年 超党派TPA法【現行】
取得	1984年10月30日成立 (P.L. 98-573)	1988年8月23日成立	2002年8月6日成立	2015年6月29日成立
延長	—	1991年5月末に2年の延長が可能 ・進行中のFTA交渉について議会承認を得るスケジュール見直しを議会に提出する	2005年6月末に2年の延長が可能 ・進行中のFTA交渉について議会承認を得るスケジュール見直しを議会に提出する	2018年6月末に3年の延長が可能 ・進行中のFTA交渉について議会承認を得るスケジュール見直しを議会に提出する
延長の却下	—	上下院どちらかで延長に反対する決議案が可決すれば、大統領の延長申請は却下される		
失効	—	1993年5月末までに締結された協定を対象としていたが、1994年4月16日まで延長された(ウルグアイ・ラウンド実施法のため)	2007年6月末	2021年6月末【予定】
成立の経緯	・1974年通商法を改定し、二国間での通商協定の交渉や批准を定める。	・UR実施法を意識して、権限を付与。 ・為替操作国認定、外国投資委員会(CFIUS)などの枠組みも新たに含んで成立する。	・ブッシュ政権が政権立ち上げ時から課題に掲げ、8年ぶりに付与。 ・下院は 共和党 9割が賛成、 民主党 9割が反対、党派色の濃い採決により成立。上院は、ダシュル、ポーカスなど上層部は賛成。 ・バイデン上院議員は、最初の採決は賛成、両院協議会の採決では反対。	・環太平洋パートナーシップ協定(TPP)の交渉妥結が見えたことから、オバマ政権が 共和党 議会と手を組んで成立させる。 ・議会 民主党 は、貿易調整支援(TAA)拡充を含んだTPA法案にまで反対するなど、徹底的に反対。
成立時の政治環境	レーガン政権 下院: 民主党 386-1 上院: 共和党 発声採決	レーガン政権 下院: 民主党 376-45 上院: 民主党 85-11	ブッシュ(子)政権 下院: 共和党 215-212 上院: 民主党 64-34	オバマ政権 下院: 共和党 218-208 上院: 共和党 60-38
交渉が通知されたFTA(大多数はそのまま妥結、批准)	・イスラエル ・カナダ	・NAFTA ・(UR実施法)	・シンガポール ・オーストラリア ・パルーレン ・ペルー 【以下、オバマ政権下】 ・コロンビア ・パナマ ・韓国	・TPP(但し、締結後に離脱) ・NAFTA再交渉→USMCA ・日本 ・EU ・英国
交渉が既に始まっていたFTAの言及	—	—	チリ、シンガポール、FTAA	TPP、TTIP(EU)
スケジュール	・協定締結の90日前に議会に通知 ・その60日前に交渉を行うことを議会に通知 ・下院と上院に実施法案を提出(特に期日はなし)	・協定締結の90日前に議会に通知 ・その60日前に交渉を行うことを議会に通知 ・締結前から議会と協議を行う ・下院と上院に実施法案を提出(特に期日はなし)	・交渉開始の90日前に交渉を行うことを議会に通知 ・協定締結の90日前に議会に通知 ・締結前から議会と協議を行う ・締結後60日以内に、改正が必要となる法一覽を議会に提示 ・締結後90日以内に、国際貿易委員会(ITC)が影響報告 ・下院と上院に実施法案を提出	・交渉開始の90日前に交渉を行うことを議会に通知 ・協定締結の90日前に議会に通知 ・締結60日前に合意テキストのウェブ公表 ・締結前から議会と協議を行う ・締結後60日以内に、改正が必要となる法一覽を議会に提示 ・締結後105日以内に、ITCが影響報告 ・実施法案提出30日前に最終協定テキストを提出 ・下院と上院に実施法案を提出
実施法案のスケジュール	提出後、45日以内に下院蔵入委、15日以内に下院本会議、15日以内上院財政委、15日以内上院本会議にて採決 (1974年通商法151条: Trade authorities procedure)			

(出所) congress.gov、議会調査局(CRS)報告書より

3. 2002年超党派TPA法

3つ目のTPA(2002年超党派TPA法)はブッシュ政権が2001年に発足後、取得を目指し獲得したものである。99年のWTOシアトル閣僚会議で新ラウンドの立ち上げが合意に達せず、この頃、各国は二国間FTAの方を向き始めた。このTPAは2002年8月に成立し、1回の延長を経て、2007年6月末までに締結された通商協定を対象とした。当時は下院共和党、上院民主党のねじれ議会だったところ、TPA法案は、下院での採決はほぼ党派ラインに沿って賛成215、反対212と僅差で可決した。民主党の要望も組み込んで、貿易により雇用を失った労働者への支援プログラムである貿易調整支援(TAA)も拡充され、またTPAの「主要交渉目的」には初めて労働・環境が含まれた。民主党の支持は多くは集まらなかったが、上院では、民主党の上層部であるダシュル院内総務、ポーカス財政委員長は議事妨害により審議を妨げることはなく、法案の可決へとつながった。上下院議員それぞれ5人で構成される「議会監督グループ」が新設されたため、協定締結前の協議により合意内容を制御することは可能だと民主党上層部は判断したようである。結局、世界各国が二国間

FTA に向くタイミングを捉えて、この TPA はブッシュ政権による二国間 FTA 推進の原動力となり、4 つの中で最も多くの FTA を批准に導いた。ブッシュ政権期のシンガポール、チリ、オーストラリア、中米諸国との FTA (CAFTA-DR)、バーレーン、オマーン、ペルーに加えて、交渉はブッシュ政権で行われたが批准がオバマ政権まで先送りされたコロンビア、パナマ、韓国との FTA までがこの TPA に該当する。

なお 2002 年 TPA では、既にあった協定締結の 90 日前通知と合わせて、交渉開始の 90 日前に議会通知を行う義務が課せられ（それまでは、協定締結宣言の 60 日前に議会通知が必要）、また国際貿易委員会（ITC）が締結後 90 日以内に協定の影響報告を行うことも定められ、米国の FTA は更に時間のかかるプロセスとなった。

4. 2015 年超党派 TPA 法

4 つ目の TPA (2015 年超党派 TPA 法) は現行のものである。オバマ政権が、二期目の後半にさしかかり環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定の交渉妥結が見えたことから、上下院多数の共和党と協調して TPA を取得したのが全体像である。2014 年の中間選挙で上院も共和党多数となった後、オバマ政権はもはや選挙を気にする必要もなくなり、レガシー作りに励む中で TPP 批准を意識して TPA 取得に取り組んだ。この TPA 付与過程でも政治的対立が大きく表れたが、それは民主党内の政権と議会の分裂によるものだった。下院のペロシー院内総務は、TPP 以外の交渉権限も含む TPA を認めるつもりはないと反対した。また民主党は TPA 法案審議の過程で、本来賛成するはずの貿易調整支援 (TAA) 拡充を含んだ TPA 法案にまで反対するなど、徹底的に抵抗を続けた。2015 年 6 月 29 日に成立した現行 TPA は、1 回の延長を経て、2021 年 6 月末までに締結された通商協定を対象としている。TPA 取得はオバマ政権が行ったものの、活用したのは 2016 年大統領選を経て発足したトランプ政権である。トランプ政権はオバマ政権を徹底批判して TPP から離脱し、この TPA のもとで NAFTA 再交渉を進めて達成したのは皮肉な話である。それ以外の FTA である日本、EU¹、英国とは、開始通知は行われたものの交渉は継続中で²、この状態が続けば、現行 TPA で批准まで完了した FTA は NAFTA 再交渉のみとなり得る。なお現行 TPA は、これまであった報告義務に加えて、締結 60 日前に合意協定文のウェブ公表、交渉開始 30 日前に交渉目的の公表とアップデート、一議員の照会による機微情報の公開など、交渉過程で果たすべき義務を新たに課した。

なお、ここ 2 回の TPA の取得は必ずしも FTA 交渉の前に行われておらず、「まず権限を得てそれから交渉」という順にはなっていない。TPA は FTA 推進の一ツールだが、まず FTA の交渉の方が前政権から継ぐなどの形で先に始まり、後付け的にツールとしての TPA を取得するのが通例化しつつある。例えば、オバマ政権による現行 TPA の取得前から、米国の TPP 交渉は始まっていた。そのため TPA の法案には、既に交渉が始まっている FTA を列挙して、TPA のもとで審議すると明記した条項が含まれている。現行の TPA では TPP と米 EU 間の包括的貿易投資協定 (TTIP) が、2002 年 TPA ではチリ、シンガポール、FTAA が該当する。また政権は TPA がない時でも、議会への配慮から、TPA の義務に従った議会通知や協議プロセスを経た。その表れとして、オバマ政権は TPP について、2009 年 12 月 14 日に議会に交渉開始の意思を通知し、2010 年 3 月 15 日から交渉に参加している。90 日間を置くことで TPA があるかのような手順を踏んだ。

図表 3 米国の FTA 批准に用いられた TPA の概要 (2/2)

	1984年 貿易・関税法	1988年 包括通商競争法	2002年 超党派TPA法	2015年 超党派TPA法【現行】
全体の交渉目的 (a) Overall trade negotiating objectives		【3項目】 ①自由・平等・相互の市場アクセス、②障壁の削減・除去、③国際貿易の規律に沿ったシステム構築	【9項目】 1988年包括通商競争法の3項目に、以下を追加 ④米国の成長促進や生活水準向上と、世界経済の発展、⑤貿易政策と環境政策の相互作用、⑥労働者や子どもの権利尊重、⑦労働・環境法の保護を維持、⑧小企業の海外市場アクセスを平等に獲得、⑨児童労働禁止の完全順守	【13項目】 2002年TPAの9項目に、以下を追加 ⑩貿易と投資の関連、⑪貿易におけるインターネットの重要性認識、⑫国民の健康や安全保障、⑬相手国の信教の自由尊重
主要交渉目的 (b) Principal trade negotiating objectives		【16項目】 ・紛争解決 ・GATTなど多国間協定の改善 ・透明性 ・開発途上国 ・経常収支黒字 ・貿易と金融の協調 ・農業 ・不正貿易慣行 ・サービス貿易 ・知的財産権 ・外国直接投資 ・セーフガード ・特定の障壁 ・労働者の権利 ・先端技術へのアクセス ・国境税	【17項目】 ・貿易障壁 ・外国投資 ・透明性 ・WTOなど多国間協定の改善 ・規制慣行 ・電子商取引 ・農産品の相互貿易 ・労働・環境 ・紛争解決・執行 ・WTOから派生した協定(民間航空機協定) ・貿易救済法 ・国境税 ・繊維交渉 ・児童労働禁止	【21項目】 ・物品貿易 ・農産品貿易 ・知的財産権 ・デジタル貿易(財サービス)、越境データ ・規制慣行 ・国家所有企業 ・貿易上のローカライゼーション障壁 ・労働・環境 ・為替 ・WTOと多国間協定 ・貿易機関の透明性 ・紛争解決・執行 ・国境税 ・商業パートナーシップ(TTIPにおける反イスラエル活動の排除) ・相手国の法の支配
その他目的	-	-	(c) Promotion of certain priorities: 12項目(「WTOとILOの協力」、「相手国の労働権の状況」、「予期せざる為替変動の、貿易への影響」など)	(c) Capacity building and other priorities: 4項目
TPAに基づき個別協定で設定される交渉目的 / その公表	-	公表は定めず、「目的の推進につながる協定であること」を条件とする	公表は定めず、「目的の推進につながる協定であること」を条件とする	交渉開始30日前に目的(詳細版、包括版)をウェブ公表し、定期的に更新
透明性向上	-	・民間・公的セクターから通商協定に情報やアドバイスを受ける ・1974年設置の通商諮問委員会内に通商政策・交渉諮問委員会(ACTPN)を設ける	・民間・公的セクターから通商協定に情報やアドバイスを受ける	・一般国民からの交渉に対するインプットを、官報を通じて頻りに得よう「ガイドライン」で手順を定め、必要に応じ改定
議会との協議	「通商政策の優先順位について議会と協議」だけ定める	・協定締結前の協議 - 議会の委員会と、協定内容に照らしての目的達成について協議を行う	・交渉開始前の協議 ・農業交渉についての協議 ・繊維交渉についての協議 ・協定締結前の協議 - 議会の委員会と協議を行う - 「議会監督グループ」を構成(上下院それぞれ5人)	・議会との協議を、「交渉中」、「締結前」、「その他の協議」と分けて定める ・交渉中: 一議員の要請に基づき、USTRは交渉目的や進捗状況について面談を行い、関連機密情報を共有する ・その他: 「政権によるガイドライン」策定、「議会アドバイザー」選任 - USTRにChief Transparency Officer新設 - 上下院から一人ずつ議会アドバイザーを選任 - 上下院で「交渉諮問グループ」を構成(「議会監督グループ」を受け継ぐ)

(出所) congress.gov、議会調査局(CRS)報告書より

第3節 NAFTA 再交渉は TPA のもと、どのように進んだか

トランプ大統領が選挙戦での公約に掲げた NAFTA 再交渉は、現行の TPA に基づいて手順を踏んで進んだ。まず交渉開始の議会への通知は 2017 年 5 月 18 日に行われ、90 日後の 8 月 16 日から交渉が始まる。その 30 日前、7 月 17 日には交渉目的が公表された。この時点で USTR は、産業界の要望に基づいて「Do-No-Harm アプローチ」を掲げており、無茶な要望は出さず再交渉は 2017 年中に妥結可能だとの楽観論も見られた。しかし、TPA に基づいて交渉目的のアップデート版が 11 月 17 日に発表された際には保護主義的な内容へと変化し、周りの観測は段々と悲観的になる。米国はカナダの酪農品の供給管理制度の縮小でなく「撤廃」を目指し、政府調達における米国の市場開放度はカナダ、メキシコと「同等に留める」点などを掲げた。

交渉は 2018 年に入っても、自動車の原産地規則、政府調達、カナダの酪農品供給管理制度、サンセット条項、投資家対国家の紛争解決 (ISDS) の扱いなどで難航が続き、中間選挙前の批准は断念する。そして USTR は 8 月 31 日ようやく、メキシコとの間で大筋合意に達したことから協定締結の意思を通知する。その文書において、まだ供給管理制度を中心に合意に至っていなかったカナダについては、「その後もし合意するなら」と付け加え、場合によってはカナダを交渉から振り落とす構えを見せる。通知が 8 月 31 日に行われたのは、メキシコのペニャ=ニエト大統領の任期満了日である 11 月 30 日に締結するスケジュールを組んだため、その 90 日前に議会通知が必要だった。その後、カナダとも合意に達したので 9 月 30 日に再び通知を行ったが、実はこの通知を根拠に 90 日を経ないまま果たしてカナダと 11 月 30 日に締結が可能だったのかは微妙な点もある。

現行 TPA では締結後 105 日以内に、国際貿易委員会 (ITC) が影響報告書を発表する予定となっている。しかし政権は、2018 年末～2019 年 1 月にかけて自ら招いた政府閉鎖により、その分遅れてほぼ 5 カ月後、2019 年 4 月 18 日に報告書を発表する。ITC 報告を経て慣例的には批准法案はいつでも提出できる環境は揃ったが、そもそも 2018 年中間選挙で下院の多数は民主党に転じたため、政治環境面でスムーズに運ぶ前提にはなかった。後述する 4 つの課題を下院民主党が提示し、これに USTR が対応し米加墨が修正議定書に合意したため、批准が進む道が開けた。批准法案の 12 月 16 日の提出、上院での 20 年 1 月 16 日

の採決、大統領の1月29日の署名などを経て批准手続きは完了したが、NAFTA再交渉は政権一期目ほぼ全てを費やした。

NAFTA再交渉のプロセスによる帰結として、トランプ政権は、発足直後から再交渉を始めた事情もありTPAの手順を忠実に踏まえた。しかし、その引き換えに相当面倒で時間がかかるとの認識を持ったのではないだろうか。NAFTA再交渉に限らず、忠実に手順を踏むとFTA交渉は2年間かかってもおかしくなく、交渉開始時に有利だった政治環境は、批准時に選挙を挟んで変わっている可能性がある。そうすると今回のUSMCAのように新たな要望が出て、当初の妥結内容から修正を迫られる局面が出てくる。

これ以降、TPAに沿って進んでいるFTAはほぼなく、トランプ政権は議会を経ない政策推進に傾倒している。米韓FTAの再交渉は議会通知を行わず、日米貿易協定の第一段階も議会批准を経ない前提のもとで成立した。水面下で進んでいると言われる米国とインドの通商協議も、一般特惠関税制度(GSP)ステータス再付与、医療機器の非関税障壁撤廃などを含む部分合意として結ばれるようである。批准を忌避してのことで、FTAというパッケージで相手国と交渉を行わないがために、包括的な関税撤廃を伴うものとはならず、期待できる成果も限定的である。

また、交渉目的をアップデートしたことはTPAを忠実に守ったと言えるものの、結局、保護主義度合いの強い内容は最終合意では達成されておらず、掲げはするものの目的を達成できないことをどう考えるかの論点が残った。無茶な目的を掲げ、交渉は長引き、産業界の懸念も高まった。また無茶な目的を掲げた時に、議会がそれを軌道修正する機能は、曖昧に「協議を行う」と定められてはいるものの、明確ではない。交渉当事者に裁量があり、議会に与えられた権限はこの部分では限られている。

第4節 TPAの今後

1. 次のTPAの付与環境は

現行のTPAは2021年6月末に失効する。6月末は締結の期限であるため、実際には90

日前に議会に締結の意思を通知する順序から考えると、3月末には大筋合意など交渉をまとめる必要がある。そして現行TPAは2018年に3年間の延長を済ませており、延長はない。これ以上のTPAを望むなら、政権は権限を新たに議会から取得する必要がある。例えば大統領、上下院の多数とも同じ党で、大統領が望めば、失効日だけ書き換えた法案を成立させることで権限を再付与することは可能である。しかし実際の話はそれ程簡単ではなく、取得環境は、その時の議会の多数党と政権に大きく左右される。議会の多数党は、2020年の大統領・議会選を経ても変わらないと見込まれ、下院は民主党、上院は共和党のねじれ議会が続く可能性が高い。もし多数党が変わるなら、民主党の上院奪還の方が、共和党の下院奪還よりも可能性が高いため、共和党がTPA付与の議論を主導する出番はなさそうである。さりとて、下院の民主党がTPA付与の議論を主導するというのは、過去の付与における振り舞い方を見る限り懐疑的にならざるを得ない。

議会の多数党に加えて、一番の問題は政権がどうなるかである。まず、トランプ大統領再選となった場合、民主党が議会軽視を続けた同政権に通商交渉の権限を引き続き与えるとは考えにくい。何かを引き換えにしてトランプ政権と民主党が再付与で合意する展開は、理屈上は考えられるが、二期目が始まってすぐそうした政治取引が成立する可能性は高くないだろう。となると民主党は応じずTPAはそのまま失効することになる。前回2007年のTPA失効時に、ブッシュ政権はTPA再付与を求めたが、上下院多数の民主党議会が応じることはなかった。20年は大統領選に専念する中で21年3月末までに大筋合意に達するのは、どの国との交渉であれ厳しいスケジュールとなる。現行TPAに基づいて交渉開始が通知されている日本、EU、英国との交渉は、2021年6月末までに締結されなければ、いずれ交渉が妥結しても現行TPAのもとでは批准を行えない。批准が見えた段階で改めて、TPA取得へ動く必要が生じる。

また民主党候補勝利となれば、新政権が立ち上げ直後からTPAを求める程に通商政策に重点を置くかどうかは不透明である。新政権はそれよりも、下院民主党が多数で法案成立がある程度容易である好機を活かすべく、国内の政策課題に力を入れる可能性が高い。過去を振り返っても、ここ3代の大統領はいずれも下院の多数を持った状態で発足しており、オバマ政権は医療保険制度改革、トランプ政権やブッシュ政権は税制改正に発足後取り組んだ。TPAが途絶えることなく必要となるのは、既に行われているFTA交渉の勢いを削がな

いためとの側面が強い。民主党が政権を奪還した時に、トランプ政権が始めた日本、EU、英国との二国間交渉を、勢いを削がないようそのまま引き継いで進めるかは何とも言えない。例えば日本に関連して、バイデン大統領候補は TPP について「中国にアジアの貿易ルールを描かせる訳にはいかない、米国として再交渉する」と、いつ始めるのかは不透明ながらも表明している。現状、他の民主党候補者の中で TPP 復帰論は全く盛り上がりは無いが、少なくとも日米 FTA よりは TPP 再交渉に踏み込む方がまだ可能性があると考えられる。従って民主党候補勝利の際は、TPA をそのまま失効させ、通商政策に取り組む機運が生じた段階で TPA 取得を目指すシナリオになるのではないか。近年の TPA で議会民主党が付与を主導したことがない点も、一旦は失効する見通しの一根拠となる。TPA が失効すると、既に交渉が始まっている FTA は勢いを失うなど、通商政策の推進力が落ちる点は否めない。しかし新しい FTA の交渉開始は、米国の TPP 交渉が TPA なしで当初進んだように、可能である。以上をまとめると、大統領選の結果にかかわらず TPA は一旦失効し、しばらくは無い状態が続く可能性が高い。大統領選と議会選の結果パターンに応じて次の TPA を考えてみると、以下のようになる（図表 4）。

図表 4 選挙結果と TPA の今後

		議会選挙	
		少なくとも 下院が民主党で あり続ける	上下院とも 共和党となる
大統領選挙	トランプ再選	a. →望み薄	b. →TPA付与
	民主党が勝つ	c. →政権次第、 しばらく様子見か	d. →政権次第、 しばらく様子見か

(出所)各種情報より

2. チェック・アンド・バランスの取り方

その上で、将来付与される TPA の論点は、内容に何を盛り込むかである。結局、現状の TPA の仕組みは権限のバランスが政権に大きく寄っており、議会が関与する余地は限られており、チェック・アンド・バランスは十分に機能していないとの見方が多いようである。その一大要因はトランプ政権であり、議会は、政権の通商政策は通商拡大法 232 条、日米

貿易協定の第一段階など行政府の裁量で進められる措置に偏っており、議会軽視だと認識している。そのため、議会として通商政策に関与するにはどのような仕組みが適当なのか、いずれ議論が湧き起こることだろう。232 条の輸入制限措置は、FTA の批准を定める TPA とは必ずしも関係ないものの、政権の独善的な政策を議会が止められていない点で、チェック・アンド・バランスの議論に火が点いた。

議会として賛否を表明する機会はいまだとして、批准法案の採決一回のみに限られる。一部の議員にとって納得のいかない合意内容が含まれても、全体のパッケージとして見れば支持は集まり、批准法案は可決する。仮に議会に修正権が与えられていて、修正案を提出すれば可決するかもしれないが、与えられていないがために不満を持つ議員は反対するしかない。トゥーミー上院議員がサンセット条項や ISDS 撤廃条項に対して不満を持ったのはまさにこの文脈においてであり、一括採決であるため是々非々で賛否を表明することができない。

NAFTA 再交渉の過程では、USMCA 批准法案提出前に民主党が 4 つの懸案課題として①労働、②環境、③医薬品特許期間、④協定の執行強化（取り締まり）を提起し、ライトハイザー USTR 代表と協議を続け、最終的に民主党も納得のいく内容となり批准が進んだ。しかし、そもそも交渉過程で懸念を解消するような調整がなぜ施されなかったか、なぜ締結後になってこうした議論が湧き起こるのかという疑問点は残る。報告や協議の義務は課したものの、NAFTA 再交渉で辿った一連のプロセスは、議会が満足する内容を生み出すことにはつながっていない。

そして内容に対する懸念の声が強ければ見直しになり、相手国も巻き込んで実質的に再交渉に近い協議が行われる。反対がある中でも合意したからと批准法案を無理矢理提出し、あえなく否決とはならない。政権が強引に批准法案を提出し議会が TPA のもとでの審議権限をなく奪した前例としては、2008 年の米コロンビア FTA がある。従って何かしら懸念を解消する努力が続く。一方で、一度締結してしまえば協定文を書き換えることはできなくなる。協定文の書き換えイコール再交渉であり、そのためには TPA に定めるように再交渉前に議会通知を行い、締結前に通知するといった手続きが必要となりかねず、微修正のために余りに面倒なプロセスとなる。

このため、締結後の修正は米韓 FTA 然り USMCA 然り、付帯文書や議定書 (protocol of amendment) の形で施し、協定本文には手を付けないようにしている。しかし、余り美しい仕上がりとは言えまい。また韓国は破棄を武器に迫られたため再交渉に応じ、メキシコは早く再交渉を終わらせるインセンティブから再協議に応じたが、政権と交渉した後に議会など別の主体とも再協議を行うというのは、米国の国内事情に振り回される相手国にとっては迷惑な話である。

この「一括」の形が少し崩れる可能性があったのは 2002 年の TPA 付与である。審議において途中まで、一部議員の提案により、通商協定のうち貿易救済措置 [アンチダンピング / 補助金相殺関税 (AD/CVD)] の発動に関わる部分については、議会に一括審議を認めない権限を与える条項を含めていた (デイトン・クレイグ修正条項)。政権は議会上層部に対し、これが TPA に含まれると、相手国は自らのセンシティブ品目を交渉対象に載せないと言い始め通商交渉そのものが成り立たなくなると猛反対し、条項は最終的には含まれなかった。しかし今後の TPA 付与議論に際しては、議会は通商協定の一部について自らの権限を主張するかもしれない。

NAFTA 再交渉のプロセスを評して外交問題評議会 (CFR) のオールデン研究員は、「USMCA は TPA という制度のもとで批准される最後の通商協定になるだろう」と予測する。TPA の最大の意味は、政権が再交渉することにならないよう、交渉が妥結したら内容を固めて議会が賛否のみで批准を行うことを柱とする。しかし、今回起こったように、カナダやメキシコはトランプ政権と交渉しその後民主党と懸念 4 分野において、2 回交渉することとなった。今後の FTA 推進の上では TPA が必須でありながら、TPA の仕組みは機能していないとも評される。政権と議会がどのようなバランスを見い出すかは、いずれ TPA 失効が視野に入る段階で本格化すると思われる。

-
- 1 ここでの EU は、トランプ政権が 2018 年 10 月 16 日に交渉開始を議会通知した協定を指し、オバマ政権が EU と交渉した TTIP とは別のもの。
 - 2 2020 年 1 月に発効した日米貿易協定の第一段階部分は議会批准を経ていない。TPA に基づく開始通知を経て交渉は今も続いているとの整理になる。

第2章 トランプ政権3年目の通商政策とその展開

桜美林大学 名誉教授

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

瀧井 光夫

要約

1. トランプ政権の3年目は2年目に続き通商問題が大きな焦点となった。とりわけ米中貿易紛争は制裁と報復の応酬が続き、貿易取引の減少は世界経済の成長率を鈍化させ、米中分断（デカップリング）の懸念はサプライチェーンの再編にまで及びつつある。
2. トランプ政権の通商政策の重点目標は2018年の米国第一主義から、2019年は貿易収支不均衡是正となった。これは目標の変更ではなく、重点を移しただけであろう。政策ではUSMCA、対中交渉が重視され、WTOへの関心を縮小している。
3. 米中貿易紛争は2020年1月15日に「第1段階」の合意に達し、休戦に入った。しかし、合意文書に盛り込まれた知的財産、技術移転の章は問題の解決からはほど遠い。米国が301条（一方的措置）を発動して指摘した中国側の不合理かつ差別的で米国の通商に負担を負わせる制度の改革は、2020年以降に持ち越された。第1段階合意の第7章の紛争解決の仕組みが今後の問題解決のカギになるものと思われる。
4. 232条（国防条項）の発動件数はトランプ政権が歴代政権から突出して多い。鉄鋼、アルミニウムの輸入制限が発動され、自動車・同部品は対外交渉の脅しに使われたままで、大統領の決定はうやむやなままである。日本が最大の輸入相手国であるスポンジチタンは大統領決定が近づいており、決定の行方が注目される。
5. セーフガード措置は政権第1年目以降、件数は増えていないが、中間見直しで対応措置が見直される方向にある。アンチダンピング、相殺関税の調査、決定件数は政権発足以降増える傾向が続いており、それらが輸入制限的效果を発揮する状況が続いている。
6. トランプ政権発足後、3件の貿易協定が批准された。2019年に批准されたのは日米協定とUSMCAである。米国は2020年春から日米協定の第2段階の包括的な交渉に入ることを計画している。USMCAは大統領弾劾裁判入り直前に上院でも圧倒的多数で可決された。USMCAは下院民主党の要求に基づく再交渉が成功したことが特筆される。
7. GSP（一般特惠制度）は見直しが進み、2019年はトルコとインドが対象国から外された。今後も見直しが進み、対象国はさらに絞られていくものとみられる。

はじめに

トランプ大統領は米国第一主義を国是とするかのごとき通商戦略を展開している。政権 2 年目から本格的に展開されたこの通商戦略は、3 年目に入って米中貿易戦争を巻き起こした。その法的根拠は 1974 年通商法 301 条（一方的措置）であるが、自動車・同部品など国家安全保障を名目とした 1962 年通商拡大法 232 条（国防条項）の多数の発動もトランプ政権の重要な特徴となった。ほかに 1974 年通商法 201 条（セーフガード）、1930 年アンチダンピング法、相殺関税法の発動も無視することはできない。

こうしたトランプ政権の通商戦略・政策の結果は、米国の輸出入額をともに減少させ、欧州や日本など同盟諸国間との軋轢を増し、貿易の縮小は世界経済を鈍化させ、米国の政策方向に不透明感を増すとといったマイナス面ばかりが目立っている。しかし、本章では、これらの問題を検討するのではなく、これらの問題の背景にある政策そのものの動向を、詳細に検討しながら、トランプ政権の通商政策の問題点を明らかにしていく。

合わせて、ようやく批准された米国・メキシコ・カナダ間の貿易協定（USMCA）、短期間に合意され、米国が第二段階の包括的な協定締結を視野に入れている日米貿易協定、さらに見直しが進められている一般特惠関税制度（GSP）についても検討する。なお、以下は 2019 年 3 月の ITI 報告書¹を更新する観点で作成した。

第 1 節 トランプ政権の通商政策目標と執行体制

1. 通商政策の目標と 2019 年の課題

通商政策は国内政策であると同時に対外政策でもある。トランプ大統領の国内政策の重要課題は、①国内経済・産業の持続的発展、②不法移民対策の強化、③環境規制の緩和による国内開発・生産の重視、④税制、医療保険制度の改革であるが、通商政策は①の国内経済産業政策の重要な一部をなし、他の政策とともにその最優先の政策理念は「米国第一主義（America First）」にある。

また、通商政策の目標として、トランプ政権は政権発足時点から次の 4 点を挙げている。

- (1) 製造業を荒廃させ、雇用を奪い、貿易赤字を拡大する貿易協定は甘受しない。
- (2) タフで公正な貿易交渉を二国間で行う。米国の利益を損なう多国間交渉は行わない。
- (3) 米国の通商法制を積極的に発動して、海外市場を開放し、米国の輸出を拡大する。

(4) 通商政策の遂行に当たっては、米国の国家主権を守り、国家安全保障を重視する。

これら政策目標を達成するため、米国通商代表部 (USTR) は毎年 3 月に発表している報告書『通商政策課題 (アジェンダ) と年次報告』で、その年のアジェンダ (取り組むべき課題) を発表しているが、2019 年の報告書 (2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report) は、トランプ政権 3 年目の「通商政策アジェンダ」として、次の 4 項目を掲げている。

- (1) 欠陥を持つ貿易協定と多角的貿易体制の是正－北米自由貿易協定 (NAFTA)、米韓自由貿易協定 (KORUS) の是正、貿易投資枠組み協定 (TIFA) の推進、WTO 改革。
- (2) 不公正貿易慣行の是正－非市場経済国による過剰生産の中止、中国の米国知財権侵害の排除、貿易協定相手国の労働・環境義務の不履行是正、米農産物輸出に対する障壁除去。
- (3) 米通商法の攻撃的執行－中国の知財慣行の調査・是正交渉と 301 条執行、同盟国との協働による問題の解決、米国内産業に対するセーフガード措置の実施、輸入増大に対する国家安全保障の確保、米通商権限の執行強化、アンチダンピング (AD) 税・相殺関税 (CVD) 賦課による AD、CVD の取り締まり強化、一般特惠制度 (GSP) 等の貿易特惠の適切な運用、WTO における米国の国益防御。
- (4) 米国の貿易不均衡是正－国益保護・推進のための貿易政策が米国の中心課題、米国の国家安全保障重視の貿易政策に反対する行動の阻止、日本、EU、英国、ケニア等の戦略的貿易相手国との協定交渉の実施、米国通商法・通商権限の執行、米国の経常収支不均衡の是正、米国の貿易関係および世界経済のリバランスの推進。

表 1 は、同報告書の目次から 2018 年と 2019 年のアジェンダを比較したもののだが、通商政策の目標は 2018 年が「米国第一主義」、2019 年は「貿易のリバランス (再調整)」、つまり、貿易収支不均衡の是正を挙げている。これは、目標を米国第一主義から貿易収支不均衡の是正に変更したというのではなく、重点の置きどころを変えたということであろう。

個別に内容を見ると、自由貿易協定の改定では NAFTA の USMCA (米国・メキシコ・カナダ協定) への改定に最重点が置かれ (表 1 の 2019 年版欄の B.2.b.)、通商法の援用では 301 条による中国の知財権政策の解決が非常に重視され (同 A.3.b.および B.3.a.i.~v.)、2018 年版では大項目として挙げられた「多国間貿易システムの強化」(表 1 の 2018 年版欄

表1 大統領貿易政策アジェンダの構成(2018年版と2019年版の比較)

2018年版	2019年版
<p>標題: PUTTING AMERICA FIRST</p> <p>A. Trade Policy that Supports National Security Policy Building a Strong America Preserving National Sovereignty Responding to Economic Competitors Recognizing the Importance of Technology Working with Others</p> <p>B. Strengthening the U.S. Economy Improving competitiveness through tax cuts and reforms Reducing business tax rates to make American companies and workers more competitive Repatriation of offshore income Reforms to protect the U.S. tax base Impact of tax reform on the trade deficit Reducing Regulatory Burdens</p> <p>C. Negotiating Trade Deals That Work for All Americans 1. NAFTA 2. KORUS 3. Other Negotiations a. Expanding Trade and Investment with the United Kingdom b. Countries of the Trans-Pacific Partnership c. Seeking Bilateral Market Access for U.S. Agriculture d. Other Negotiations</p> <p>D. Enforcing and Defending U.S. Trade Laws 1. Section 301 China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation 2. Section 201 a. Large residential washing machines b. Solar cells and modules 3. Antidumping and Countervailing Duties a. Increase in Investigations b. Self-Initiation of Investigations 4. Section 232 5. Defending U.S. Trade Remedy Laws at the WTO 6. Protecting U.S. Rights under International Trade Agreements a. Offensive Enforcement Actions b. Defensive Enforcement Actions c. U.S. Concerns with WTO Dispute Settlement</p> <p>E. Strengthening the Multilateral Trading System 1. The WTO as a Forum for Trade Negotiations a. WTO Agriculture Negotiations b. Enabling Farmer Access to Safe Tools and Technologies c. Fisheries Subsidies d. Digital Trade 2. Development at the WTO 3. Countering Members that Flout WTO Rules</p> <p>CONCLUSION</p>	<p>標題: REBALANCING TRADE TO BENEFIT AMERICANS</p> <p>A. The Administration Inherited a Trade System With Many Problems 1. Outdated and Imbalanced Trade Agreements a. NAFTA b. KORUS 2. A failing multilateral trade system 3. Unfair trade that harmed U.S. workers and business a. Non-market policies causing overcapacity b. China's attacks on U.S. innovation c. Trading partners' disregard of labor and environmental obligations d. Trade barriers to U.S. farm exports that were not grounded in science</p> <p>B. The Administration Has Kept Its Promises to Make U.S. Trade Policy Work Better for American Workers 1. Withdrawing from the TPP 2. Obtaining better trade deals a. KORUS revisions b. Replacement of NAFTA with the USMCA i. The USMCA rebalances NAFTA in favor of U.S. workers ii. The USMCA upgrades key NAFTA obligations iii. The USMCA combats non-market practices iv. The USMCA's term and review provisions will encourage upgrades and improvements in the future v. The USMCA represents a significant improvement over the TPP c. Advancing U.S. interests through other negotiations 3. Aggressive enforcement of U.S. trade laws a. Investigation of China's intellectual property practices i. Purpose and history of Section 301 ii. USTR's investigation into China's treatment of U.S. intellectual property iii. U.S. efforts to negotiate with China and the imposition of tariffs iv. Working with allies to address mutual concerns v. Recent progress in negotiations b. Safeguard measures against imported washing machines and solar panels c. National security investigations of imports d. Robust enforcement of U.S. trade rights 4. Ensuring appropriate application of trade preference programs 5. Defending U.S. interests at the WTO</p> <p>C. The Administration Will Continue Rebalancing America's Trade Relationships 1. Supporting national security 2. Pursuing new trade deals with strategic partners 3. Continued enforcement of U.S. laws and trading rights 4. Rebalancing the global economy</p> <p>CONCLUSION</p>

(注) 2018年版は原文の項目番号の不揃いを修正した。発表は各年の3月1日。
 (出所) USTR(2018), (2019)

の E.1.~3.) が、2019 年版では小さな 1 項目「WTO における米国の国益の擁護」(B.5.) に縮小していること、米国の通商法制の執行では 2018 年版に挙げられていた「201 条」(D.2.) および「アンチダンピング・相殺関税」(D.3.) が 2019 年版ではなくなっていることが注目される。これらの変化は、2019 年における現実の米国の貿易政策の遂行と密接に関係している。

2. トランプ政権の通商政策執行体制

トランプ政権における閣僚など政権幹部の異動は、戦後のどの政権と比べても変動が激しい。通商政策の執行は、国家経済会議（NEC）、通商代表部（USTR）、財務省（DOT）、商務省（DOC）などが中心となって進められるが、国防、外交など他の政策執行部と比べると幹部は極めて安定し、異動が少ない。これはトランプ政権における通商政策の安定性が高いことを示している。

国家経済会議の議長は2018年4月、ゲイリー・コーンからラリー・クドローに代わったが、クドロー議長はコーン前議長ほど積極的にトランプ大統領の政策に異論を唱える姿勢を取ることもなく、通商政策の執行にはほとんど関与していない。現在、通商政策の策定、執行の柱は、ライトハイザー通商代表、ムニューシン財務長官およびロス商務長官が担っており、それぞれ政権発足当初から在任し、変更はない。なお、ピーター・ナバロ元国家通商会議議長が2018年2月からトランプ大統領の指名によって対中国貿易政策担当顧問としてホワイトハウスに入ったが、担当しているのは中国政策に限定されている。

トランプ政権では、政策全般に亘って、トランプ大統領が自ら政策立案、執行に関与し、政策決定を閣僚や顧問などの腹心に丸投げし、あるいは依存しきることはない。通商政策においても、トランプ大統領は頻繁に発信するツイッターで見解や政策を政権外に表明し、異論を言う他者を批判している。トランプ大統領は政府の最高責任者だけにとどまらず、政府の大番頭であると言っても過言ではない。

第2節 セーフガードおよびアンチダンピング・相殺関税

1. セーフガード（1974年通商法201-204条）

2017年、太陽光パネル（ソーラーセルおよびソーラーモジュール）と家庭用大型洗濯機の2件について、国際貿易委員会（ITC）は調査の結果、輸入の急増が国内産業に重大な損害、またはそのおそれがあると判定し、トランプ大統領は2018年1月23日、両品目に対してITCの勧告を上回る救済措置決定した。大統領による救済措置の実施は2002年3月の鉄鋼製品（14品目）以来16年ぶりである（ただし、この鉄鋼製品に対する救済措置は日本、EUなどがWTOに提訴し、米国の主張が認められず、米国は2003年12月に撤回した）。

この 2 品目に対する大統領決定によって、トランプ政権下では産業界から輸入救済を求める動きが高まり、201 条によるセーフガード提訴が増加するとみられた。しかし、セーフガードの発動対象は、輸入が急増した相手国に限定せず、すべての輸入相手国に適用されるグローバルなセーフガードが WTO ルールに従って実施されるため、長期にわたり厳格な調査が必要となり、輸入規制発動は迅速性に欠けるという問題がある。このため、保護主義的なトランプ政権発足後においても、セーフガード措置を求める提訴は増加することなく、2019 年末時点においても、業界からの提訴はこれら 2 件のみにとどまっている。

表2 201条による輸入救済措置

①太陽光パネル(4年間)

	1年目 (2018年2月7日～ 2019年2月6日)	2年目 (2019年2月7日～ 2020年2月6日)	3年目 (2020年2月7日～ 2021年2月6日)	4年目 (2021年2月7日～ 2022年2月6日)
追加関税(セル・モジュール)	30%	25%	20%	15%
追加関税免除の発電量の上 限(セルのみ)	2.5ギガワット	2.5ギガワット	2.5ギガワット	2.5ギガワット

②家庭用大型洗濯機(3年間)

	1年目 (2018年2月7日～ 2019年2月6日)	2年目 (2019年2月7日～ 2020年2月6日)	3年目 (2020年2月7日～ 2021年2月6日)
追加関税(120万台まで)	20%	18%	16%
追加関税(120万台超)	50%	45%	40%
対象部品に対する追加関税	50%	45%	40%
追加関税免除の対象部品輸 入量上限	50,000台	70,000台	90,000台

(出所)①はジェットロ2018年1月30日付、②は同29日付のビジネス短信(原典はUSTR、大統領布告)

2 品目に対する救済措置の概要は次のとおりである (表 2)。

(1) 太陽光パネル：4 年間の関税割当、最高 30%の追加関税賦課。

セーフガードの期間を WTO 協定上の上限である 4 年間としたのは、輸入による国内産業への損害が大きいと判定されたためとみられる。また、2016 年の輸入を国別にみると、マレーシア(金額ベースのシェアは 29%)、中国(17%)、韓国(15%)の 3 カ国で 6 割を占めている。

USTR は 2012 年に中国製太陽パネルの輸入に AD/CVD 税を賦課したが、その後中国はマレーシアなどに生産拠点を移し、AD/CVD 税を回避してきたとし、今回の 201 条発

動は中国の対米迂回輸出に対する対抗措置であることを強調している。

なお、ライトハイザー通商代表は、2019年12月、ITCに対して、関税割当の中間見直しの結果に合わせて、太陽光パネルの需要増に対応して、追加関税免除の発電量の上限を現行の2.5ギガワットから4.5ないし6ギガワットに引き上げるよう要請し、ITCに対して2020年3月8日までに回答するよう求めている²。

(2) 家庭用大型洗濯機：3年間の関税割当、40～50%の追加関税賦課。

セーフガード発動のための調査を米政府に要請したのは、米家電大手ワールドプール（本社：ミシガン州）。家庭用洗濯機については、2013年2月、韓国とメキシコからの輸入に、2017年1月は中国からの輸入にそれぞれAD税を課した。また、ワールドプール社は韓国企業が生産拠点を移動させ、AD税を回避してきたと主張していたが、韓国のサムスン電子とLGエレクトロニクスは米国での生産開始を決定した。トランプ大統領は、今回の決定は韓国2社の米国での生産を支援するものだと述べている。なお、セーフガード措置に関する2019年8月のITC中間見直しに基づき、トランプ大統領は輸入規制を強化する方針であると伝えられている³。

(3) 対象除外国

タイの洗濯機、タイとフィリピンの太陽パネルと洗濯機を除き、総輸出の3%以下の全GSP（一般特惠関税制度）の対象国は救済措置の対象から除外されている。なお、韓国および中国は2018年に米国の201条発動に対する異議をWTOに申し立てたが⁴、いずれも結論はまた出されていない。

2. 増加するアンチダンピング・相殺関税提訴

不公正貿易であるダンピング輸出および補助金付き輸出にかかわるAD（アンチダンピング）およびCVD（相殺関税）調査はITCが実施し、その報告を受けた商務省が該当する案件にAD税およびCVD税を賦課し、輸入価格の是正を図る。表3は2010年から2018年までの新規調査、予備決定、最終決定（ここまでがITCの担当）の件数、および商務長官の決定によるADおよびCVD税の賦課命令件数とその対象品目数および対象国数を示している。

年によって若干の変動はあるが、ADおよびCVDともに2015年から新規調査件数が増

え始め、2016年から課税命令件数が急増している。2016年はオバマ大統領の2期目の最後の年であり、2017年以降はトランプ大統領の政権下にある。政権発足以降、トランプ大統領およびロス商務長官は米国企業にADおよびCVDの提訴を積極的に奨励していたから、これが影響していると思われる⁵。

表3 AD・CVD調査と課税命令件数の推移

暦年		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AD	新規調査	3	21	5	42	16	43	36	58	31
	予備決定							35	54	34
	最終決定	19	4	16	10	36	17	41	36	52
	AD税賦課命令	17	4	7	8	20	14	32	33	41
	品目数	11	4	6	5	7	8	8	15	16
	国数	5	2	4	5	13	7	16	16	22
CVD	新規調査	2	12	9	14	16	23	16	26	22
	予備決定							14	17	25
	最終決定	11	3	9	12	9	12	25	16	21
	AD税賦課命令	10	3	2	4	6	9	16	11	18
	品目数	9	3	2	4	4	9	7	9	13
	国数	3	1	1	3	4	4	7	5	8

(注) 予備決定の件数は2010～15年まで発表なし。

(出所) ITC, Year in Trade 各年版。

2019年のAD案件で注目されたケースはメキシコ産トマトの問題である。米商務省はメキシコ産トマトに対するAD調査を1996年に開始し、AD税を仮決定した後、AD税を賦課せずに対米最低輸出価格を遵守させるために、AD税の停止協定をメキシコと締結した。その後協定は3回更新されたが、2018年11月、米国のトマト生産者が同協定の廃止を求めたため、米商務省はメキシコに協定離脱の意向を伝え、最低輸出価格の引き上げを求めた。

しかし、交渉はまとまらず、米国は2019年5月7日、メキシコ産トマトに1996年に決定されていた暫定AD税17.5%を賦課するとともに、AD調査を再開した。その後、米商務省は10月21日、メキシコ産トマトの対米ダンピング輸出についてクロの決定を下したが、ITCの被害調査の結果が出るまで、先にメキシコと締結したAD税停止協定を継続すると決定した。ITCの被害調査は11月22日発表され、米国トマト産業に対する被害を認めた結果、停止協定の継続が決まった⁶。

メキシコのトマトにとって米国は最大の輸出先であり(2018年のメキシコの輸入に占める米国のシェアは99.7%)、米国もメキシコに全消費量の半分を依存している。そうした相

互依存の状況のなかで、米国はメキシコの対米ダンピング輸出を認めながら、メキシコに対して対米輸出価格を維持させ、国境検査を義務付けて品質の維持を図っている。

第3節 国防条項（1964年通商拡大法 232条）の頻繁な発動

1. トランプ政権の象徴的な輸入制限手段

米国に輸入された特定の品目によって、米国の国家安全保障が脅威にさらされている場合、あるいはそのおそれがある場合には、1962年通商拡大法 232条によって大統領は当該品目の輸入を制限することができる。

この場合、申立人は当該品目の輸入によって国内産業に損害が発生していることを証明する必要はなく、専ら当該品目の輸入によって国家の安全が脅威にさらされている、またはそのおそれがあることのみが 232条発動の根拠となる⁷。また、GATT21条は「必須の安全保障上の関心」による輸入制限措置を GATT 違反の例外として認めているが、232条の発動が GATT21条に整合的であるか否かについては明確な説明がなされていない。また、232条は GATT1条（無差別の最恵国待遇原則）、同 2条（譲許税率）および同 19条（セーフガード）に違反するとも指摘されている。なお、232条が適用される国家安全保障は軍事的な問題だけに限定されず、国内産業の存続、国内生産の維持など経済的な問題も考慮の対象とされる⁸。

米国の歴代政権のうち調査開始件数が最も多いのがレーガン政権の 8 件だが、レーガン政権の件数は 8 年間における件数である。これに対して、トランプ政権の 5 件は大統領就任から僅か 3 年間における件数である。トランプ大統領の 232 条発動が、いかに他の大統領から突出しているかがわかる（表 4）。つまり、国家安全保障の確保を理由に輸入制限を実施する方針を最も強く表明している大統領がトランプ大統領である。

1962年10月の 232 条制定から 2019年12月までの 56 年間に、232 条による調査開始総件数 31 件のうち、トランプ政権の商務長官が調査を開始したのは 5 件、5 件のうちシロ（当該品目の輸入が国家安全保障を損なっていない、または損なうおそれがない）と決定されたのは僅か 1 件（ウラン鉱石・同製品）のみで、鉄鋼とアルミニウムの 2 件は輸入制限措置が実施された。また、クロと決定された自動車・同部品については、対外交渉によって輸入制限措置をとる方針であったが、その結果が明らかにされずに現在に至っている。残る 1

件（スポンジチタン）はまだ大統領の決定が出されていない。

表4 大統領別の232条調査・決定件数

大統領	調査開始 件数	品目
ケネディ	1	○マンガン・クロム鉄合金
ジョンソン	4	○タンゲステン・ミル製品、△軸受1、○時計・同部品、 ○合金・精製金属
ニクソン	3	○軸受、○回路遮断器、●石油、
フォード	1	●石油
カーター	3	○ボルト・ナット、●石油、●イラン原油
レーガン	8	○化学加工機、○マンガン・クロム鉄合金、○ボルト・ ナット、●リビア原油、●工作機械、○軸受、●石油、 ○プラスチック射出成型機
ブッシュ(父)	3	○ウラニウム、○ギア、○半導体パッケージング
クリントン	2	●原油・石油製品、●原油
ブッシュ(子)	1	○鉄鋼石・鉄鋼
トランプ	5	●鉄鋼、●アルミニウム、△自動車・同部品2、○ウラン 鉱石・同製品、△スポンジチタン3
合計(10政権)	31	○17、●11、△3

(注)○はシロ、●はクロ、△はその他。△の付いた軸受1は提訴者が調査開始後取り下げ、自動車・同部品2は本文参照、スポンジチタン3は大統領未発表。

(出所)米商務省BIS(Bureau of Industry and Security)

2. トランプ政権下の 232 条調査と大統領の決定

トランプ政権下で商務省が行った 5 件の 232 条調査と大統領の最終決定は、以下のとおりである⁹。

(1) 鉄鋼・アルミニウム製品

商務長官は調査の結果、①一部の鉄鋼製品およびアルミニウム製品の輸入は米国の安全保障に脅威を与えている、②国内鉄鋼産業は 80%以上の稼働率を維持する必要がある、などを理由に、大統領に両品目の数量割当または関税措置による輸入制限を勧告した。また、国防長官は商務長官の決定に同意しつつも、中国の鉄鋼輸出問題については省庁間協議でさらに検討すべきとした。

これを受けてトランプ大統領は 2018 年 3 月 8 日、鉄鋼には 25%、アルミニウムには 10%の追加関税の賦課を決定し、同 23 日から課税を開始した。しかし、対象国はその後の 2 国間交渉で変化し、最終的には¹⁰鉄鋼は韓国、ブラジル、アルゼンチン、オーストラリアの 4 カ国、アルミニウムはアルゼンチンとオーストラリアの 2 カ国が追加関税の賦課を免除さ

れた。また、対象国に加えて国内供給との関係から特定の品目は対象品目から除外された。

また、トルコから輸入された鉄鋼製品およびアルミニウム製品に対して、トランプ大統領は2018年8月10日付で大統領布告9772を出し、トルコ・リラが232条関税を賦課してから40%も下落していることなどを理由に¹¹、鉄鋼製品に対する232条関税を50%に引き上げた（トランプ大統領はアルミニウム製品に対する追加関税を20%に引き上げるとツイートしたが、実施されていない）。

なお、鉄鋼製品に25%とアルミニウム製品に10%の追加関税を課せば輸入価格が上昇し、輸入量は減少するはずだが、税関当局の232条関税収入は232条関税の実施から2019年3月28日までに、鉄鋼製品が47億ドル、アルミニウム製品が15億ドルに達した。

鉄鋼およびアルミニウム製品に対する米国の232条発動に対して、中国など6カ国は報復措置を発動し、中国など8カ国とEUはWTOに提訴した。同時に、米国内でも関係企業から米国国際貿易裁判所（U.S. Court of International Trade）に訴えられている（後述）¹²。

表5 トランプ政権の232条発動

品目	調査開始	報告書の 内容	大統領に報告書 提出	報告書の一般 公表	大統領の決定	大統領の輸入制 限措置
1 鉄鋼	2017年4月19日	クロ	2018年1月11日	2018年2月16日	2018年3月8日	追加関税賦課
2 アルミニウム	2017年4月26日	クロ	2018年1月22日	2018年2月16日	2018年3月8日	追加関税賦課
3 自動車・同部品	2018年5月23日	クロ	2019年2月17日	未発表	未決定	未発表
4 ウラン鉱石・同製品	2018年7月18日	クロ	2019年4月14日	未発表	2019年7月12日	輸入制限措置実 施せず
5 スポンジチタン	2019年3月4日	未発表	2019年11月29日	未発表	未決定	未発表

（注）「クロ」は米国の安全保障に脅威を与えている、またはそのおそれがあると決定したものの。この表にはないが「シロ」は脅威を与えていない、またはそのおそれがないと決定したものの。

（出所）商務省、ホワイトハウス資料

（2）自動車・同部品

鉄鋼およびアルミニウム製品に対する232条調査が、トランプ大統領による大統領覚書（覚書の日付は、鉄鋼が2017年4月20日、アルミニウムが同4月27日）によって開始されたのに対して、自動車・同部品の232条調査はロス商務長官がトランプ大統領と会談して実施を決められ、大統領の覚書などの商務長官に対する指示や命令の文書は公表されていない。このため、この調査は商務長官のイニシアティブで実施されたと解される。なお、自動車の対象はSUV（Sport Utility Vehicle）、バンおよびライトトラックに限定されている。

商務長官は 2019 年 2 月 17 日、トランプ大統領に報告書を提出した。232 条の規定では、大統領は商務長官から報告書を受領してから 90 日以内（2019 年 2 月 17 日から 90 日後は同年 5 月 18 日）に報告書に同意するか否かを決定し、同意する場合には、大統領は実施する措置を決定し、15 日以内に実行しなければならない。この規定に従って、トランプ大統領は 2019 年 2 月 17 日から 90 日が経過する 1 日前の 5 月 17 日に大統領布告 9888 を発出し、ライトハイザー通商代表に対して、EU、日本および通商代表が適切と判断した国と輸入規制協定の締結交渉を開始するよう命じた。

その後のプロセスは 232 条によって次のように規定されている。①大統領が輸入規制協定の締結交渉に入ることを決定した日から 180 日以内に協定を締結する、②協定が締結されない、または締結された協定が実行されない、または協定が国家安全保障に対する脅威を排除する効果を発揮しない場合には、大統領が他の必要な措置をとる。③大統領はこれらの措置および追加措置について官報（Federal Register）に発表する。

上記の大統領布告 9888 を発出した 2019 年 5 月 17 日から 180 日後は同年 11 月 13 日である。しかし、11 月 13 日以前およびその以降も、トランプ大統領は協定が締結されたのか否かを全く発表していない¹³。

また、商務長官の 232 条報告書は大統領に提出後、発表されることになっているが、現時点においても一切発表されていない。議会議員から発表の要請があるが、商務省は公表を拒否している。Cause of Action Institute は情報公開法に基づく要請を商務省に行ったが、拒否されたため、商務省を訴えている。

最近の報道（1 月 18 日付 Politico's Morning Trade）によると、2019 年 12 月 20 日にトランプ大統領が署名した 2020 年歳出法案によって、商務省は自動車・同部品に関する 232 条報告書を 30 日以内に官報に発表するよう求めているという。30 日後は、大統領が同法案に署名した 12 月 20 日から 30 日後の 2020 年 1 月 19 日（日）となる。商務省は 19 日の期限までに発表できるかどうか述べていないが、報告書は非公開部分を含めてセキュリティ・クリアランスを経て、議会議員およびスタッフは入手できるという。しかし、司法省は、外交上の理由で大統領は商務省に公表しないよう指示すると 1 月 17 日述べている¹⁴。

(3) ウラン鉱石・同製品¹⁵

上記 (1) ～ (2) の 3 件の 232 条調査はすべて大統領ないし商務長官が要求したものだ

が、4件目の(3)ウラン鉱石・同製品および5件目の(4)スポンジチタンは米国の民間企業、団体が商務省に要請したものである。

ウラン鉱石・同製品は、2018年1月16日、米国の民間鉱業企業2社（Energy Fuels および Ur-Energy）が商務省に調査を要請した。調査の過程で、ウラニウムの生産者側は過度の外国依存は国内のウラン産業に危機をもたらすと主張し、ウラニウムの使用者側である原子力発電企業（米国の原発依存度は約20%）は輸入を制限すれば、ウラニウムの価格上昇で原発企業の経営は困難になると主張して対立した。しかし、ロス商務長官はウラニウムの輸入依存度は2009年の85.8%から現在は約93%を超えており、輸入量は米国の安全保障を損なう水準に達しているとして、輸入規制の実施を大統領に勧告した。

しかし、トランプ大統領は輸入増大に対する商務長官の懸念を共有しつつも、より完全な検証が必要だとし、米国の現状を分析し、国内生産の拡大策を具申するため、国家安全保障および経済政策担当の大統領補佐官、国務、財務、内務、商務、エネルギー省の各長官等から成る核燃料作業部会の設置を決定した（2019年7月12日付の大統領覚書¹⁶）。なお、作業部会の大統領に対する報告書の提出期限は大統領覚書発出から90日後の2019年10月10日とされていたが、報告書の提出が遅れ、提出期限は30日延長された¹⁷。

(4) スポンジチタン

チタンスポンジ（titanium sponge）は日本ではスポンジチタンと呼ばれている。酸化チタンを主成分とする原料鉱石を生成して「スポンジチタン」となり、これを溶解・ casting して「チタンインゴット」が作られる。スポンジチタンはチタン製品の原料であり、航空宇宙機器、艦船、ミサイル、武器等の軍事・民事用機器に必須の素材である。

米国にはスポンジチタンの製造企業が2015年には3社あったが、現在は Titanium Metals Corporation（Timet）だけしか存在しない。米国におけるスポンジチタン消費量の60%以上を輸入が占めているが、2018年のスポンジチタンの輸入依存度は75%で、日本が最大の輸入相手国で輸入の90%以上を占めている。カザフスタンが第2位の輸入先だがシェアは6.5%に過ぎない。世界最大のスポンジチタン生産国は中国だが、中国は米国の輸入相手国にはなっていない。

Timet が2018年9月27日に商務省に提訴し、ロス商務長官は2019年3月4日、スポンジチタンの輸入が米国の国家安全保障の脅威となっているか否か調査を開始し、シャナ

ハン国防長官代行に書簡で調査の開始を通知した。商務省の調査報告書は2019年11月29日までに大統領に提出する。大統領は商務長官から報告書を受領してから90日以内に商務省報告に同意するか否か決定し、同意する場合は取るべき措置を15日以内に実施し、30日以内に議会に通知しなければならない。この232条の規定に従えば、商務長官が調査結果でクロと判定し、トランプ大統領がこれを認めれば、トランプ大統領の決定は2019年2月27日までに行われることになる。

3. 米国国際貿易裁判所の判決とその影響

(1) トルコからの鉄鋼製品輸入に対する追加関税の引き上げ¹⁸

上述の2. (1) で述べたように、トランプ大統領は2018年8月10日、大統領布告9772を発出し、トルコからの鉄鋼製品輸入に限定して232条による追加関税を25%から倍の50%に引き上げた。これに反対して、トルコなどから鉄鋼製品を輸入しているTranspacific Steel LLC（以下、TS社）は、大統領布告9772を違法とし、米国国際貿易裁判所（CIT, U.S. Court of International Trade）に提訴した。CITは2019年11月15日、大統領の措置は、米国憲法修正5条および232条に違反していると判定し、TS社の訴えを認め、同社が納付した関税の還付が認められるなど、被告である米政府は全面的に敗訴した。

CITの判決¹⁹は、主に二つの理由から大統領布告9772によって、トルコから輸入された鉄鋼製品に対する追加関税を50%に引き上げることは違法であるとしている。

第1の理由は、米国憲法修正5条違反。CITが大統領布告9772を憲法修正5条の「適正な法手続」（due process）に違反すると判断した理由は、次の3点である。①米政府はトルコからの輸入のみに限定したことを正当化する理由を説明していない。②米政府はトルコからの鉄鋼製品輸入が相対的に多いと主張するが、商務省報告によれば、トルコ以上に輸入が多い国が5カ国ある。③トルコからの鉄鋼輸入に14件のアンチダンピング税および相殺関税が課されていることは、トルコの対米輸出が米国の脅威となっていることを示すと米政府は主張している。しかし、アンチダンピングおよび相殺関税の件数は中国、インドおよび日本の方がトルコよりも多い。

第2の理由は、大統領に課している232条の期限違反。232条（19USC1862）は大統領が取る行動にそれぞれ期限を定めている。232条の手続き順にみた期限のすべてとプロセスを示すと、次のとおりである。

- A) 大統領は当該品目に関する調査報告書を商務長官から受理してから 90 日以内に、①報告書に同意するか否か決定し、②同意する場合は取るべき行動の実施内容と実施期間を決定する〔19USC1862 の (c) (1) (A)〕、決定後 15 日以内に大統領は決定した措置を実施する〔(c) (1) (B)〕。(c) (1) の決定後 30 日以内に大統領は議会に文書で報告する〔(c) (2)〕。
- B) 大統領が (c) (1) で、米国の輸入または米国への輸出を規制する貿易相手国との協定交渉を選択した場合は〔(c) (3) (A) (i)〕、大統領は (c) (1) (A) で決定した日から 180 日以内に協定が締結されない場合〔(c) (3) (ii) (I)〕、または締結された協定が実施されない場合、または協定が当該品目の輸入による国家安全保障への脅威を排除する効果を発揮しない場合〔(c) (3) (ii) (II)〕、大統領は国家安全保障を損なう恐れがないように、当該品目の輸入を調整するために必要なその他の措置を取る。大統領は官報 (Federal Register) に大統領が取った追加措置を公表する〔(c) (3) (ii)〕。
- C) 大統領が協定交渉を選択し、180 日以内に協定が締結されない場合、締結された協定が実施されない場合、および効果を発揮しない場合〔(c) (3) (B) (i)〕、および大統領が追加措置を採用しないと決定した場合〔(c) (3) (B) (ii)〕、大統領は官報にその決定の内容と理由を公表する〔(c) (3) (B)〕。

50%の追加関税賦課に係る 232 条の期限とは、上記 A) の 90 日以内である。トランプ大統領は商務長官の 232 条報告書を 2018 年 1 月 11 日に受け取り、その日から 90 日以内 (4 月 11 日まで) の 3 月 8 日に大統領布告 9705 を発出し、全輸入国からの鉄鋼製品に 25%の追加関税を賦課した。この結果、この場合では大統領が決定した行動が 232 条の規定した 90 日間の期限内に実施された。しかし、大統領がトルコからの輸入だけを対象にした 50%の追加関税賦課命令 (大統領布告 9772) を発出したのは、2018 年 8 月 10 日で、90 日以内という 4 月 11 日の期限から 4 ヶ月も経過した後となった。このため、大統領は 232 条の定めた期限を守っていないことになる。

この点について、CIT は判決で次のように書いている。①232 条について大統領権限を拡大解釈するトランプ大統領の考え方は誤っている。②232 条措置に関する大統領の裁量権は広範だが、大統領の措置は国家安全保障に対する脅威を排除するために取られるべきものである。③それぞれの期限は単にロードマップの行動を示したものではなく、大統領の権限を抑制するためのものでもある。

(2) CIT の判決の 232 条による自動車・同部品の輸入規制への影響

上記の CIT 判決は、自動車・同部品に対する 232 条措置とも密接に関係している。焦点となるのは、この場合も 232 条が規定している期限の問題だが、自動車・同部品の場合の期限は、前述の A) ではなく、B) の協定締結交渉期間の 180 日以内である。

具体的な経緯は次のとおり。2019 年 2 月 17 日、トランプ大統領は商務長官から自動車・同部品の国家安全保障に関する報告書を受領し、その日から 90 日以内（5 月 18 日まで）の 5 月 17 日に大統領布告 9888 を発出した。この布告は、トランプ大統領がライトハイザー米通商代表に対して、EU、日本および通商代表が適切と判断した国との輸入制限協定交渉の開始を指示したものである。協定は前述の規定の B) のとおり、大統領布告の日から 180 日以内、つまり 11 月 13 日までに締結しなければならない。しかし、11 月 13 日およびそれ以降、現在まで、トランプ大統領は輸入制限協定が締結されたとも、締結されなかったとも発表していない。また、これについては、官報にも掲載されていない。このように、協定交渉の開始については 232 条の期限が守られたが、協定締結の期限は守らなかった。

米政府が、180 日以内に輸入規制協定を EU、日本などと締結していない、つまり、米政府が協定の締結期限を守らなかったということは、上述のトルコからの鉄鋼製品輸入に関する CIT の判決を援用すれば、232 条の期限に違反し、トランプ大統領は協定を締結する根拠を喪失したことになる。しかも、B) の協定締結交渉の道は、A) の関税賦課などの行動を放棄した上で選択されたわけであるから、協定を締結できなかったことによって、232 条に基づき、関税賦課を含むすべての輸入規制は実施不可能になったということになる。

なお、上記の大統領布告 9888 は、大統領布告の日から 180 日以内に通商代表は大統領に協定交渉の進捗状況を「報告する」よう指示し、232 条の条文のように協定を「締結する」とは書かれていない。布告の文言を優先すれば、通商代表は 180 日以内に協定を締結する必要はないとも読める。しかし、基本は条文の 232 条にあるのだから、こうした解釈は間違いであろう。

なお、CIT 判決の解釈は、冒頭に示した通商法の専門家だけのものではない。米国政府もこの CIT 判決を深刻に受け止めている。米国の政治専門紙の貿易専門ニュースである POLITICO's Morning Trade は、11 月 22 日（金曜日）付で “TRUMP MULLING NEW TRADE ACTION AGAINST EU”（トランプ、EU に対する新たな貿易行動を熟慮中）と題して、次のように報じている。

「CIT の判決が出たことから、232 条による自動車の輸入規制を実施すれば、法的挑戦を受けやすいとの認識が高まっている。ホワイトハウスは戦略転換を急ぎ、EU による対米自動車輸出に圧力を掛け続けるための手段をあわただしく探し求めている。関係者によると、232 条に代わる手段として、232 条よりも包括的な対応が可能な 1974 年通商法 301 条の援用が検討されている。また、ジェニファー・ヒルマン・ジョージタウン大学法学部教授（米国通商代表部の元法律顧問、WTO 紛争解決機関の元上級委員会委員、現在は外交評議会シニア・フェロー）も、『大統領が 232 条で関税を賦課すれば、明らかに法的挑戦を受けることは必至で、挑戦を受ければ負けるリスクがある』と述べている。」

トランプ政権が提起した自動車・同部品に対する 232 条規制は、自動車業界も議会も強く反対している。そのためにトランプ政権は追加関税の賦課ではなく、EU や日本など主要対米輸出国との輸出入規制協定を締結することを選択したのではないかと考えられる。しかし、公表が強く求められている商務省作成の調査報告書も公開を拒否し続け、今回の協定交渉の結果も公表しなければ、トランプ政権の通商政策に対する信頼はますます失われる。CIT が 11 月に下した判決は、今後の政府の 232 条運用に大きな影響を及ぼすとみられているだけに、今後、トランプ政権が自動車・同部品の輸入に対してどのような政策を打ち出してくるのか、注視していかねばならない。

第 4 節 一方的措置（1974 年通商法 301 条）

1. 米知財権侵害問題と米中貿易紛争

232 条とともに、トランプ政権が積極的に活用しているのが 301 条である。232 条および 301 条は米国が一方的に貿易相手国の対米輸出に制限を加えるもので、WTO 協定上、多くの問題を含んでいる。現在、301 条案件は 2 件ある²⁰。トランプ政権の発足以前から続いている EU のホルモン剤使用牛肉輸入禁止問題とトランプ大統領が新たに開始した中国の米知財権侵害問題である²¹。EU から輸入されたホルモン剤使用の牛肉問題は 1987 年 9 月から協議が始まり、現在も米国と EU 間で対応が続いている。

中国による米知財権侵害問題は、2017 年 8 月 14 日付の大統領覚書によって USTR に調査が命じられ、同年 8 月 18 日 USTR は調査を開始した。2018 年 3 月 22 日、USTR は調

査結果²²をトランプ大統領に提出し、大統領はWTOへの提訴および対中輸入品に対する制裁関税の賦課を決定した。その後、米中間では米国の制裁関税発動、中国の報復関税による対抗措置発動が連綿と続き、紆余曲折を経て2020年1月15日、第1段階として、合意書が締結された。この間、両国間の貿易紛争は2年半に及んだ。この間の経過を把握しておくことは今後の展開を見ていくためにも重要であるので、次に詳述する。

表6 米中間の関税賦課の応酬

関税賦課開始日	措置国	対象製品の輸入規模	追加関税率	品目例
2018年7月6日	米国	① 340億ドル	25%	818品目
	中国	340億ドル	25%	545品目
2018年8月23日	米国	② 160億ドル	25%	284品目
	中国	160億ドル	25%	
2018年9月24日	米国	③ 2,000億ドル	10%	5,745品目
	中国	600億ドル	5%、10%	4,545品目
2019年5月10日	米国	③ 2,000億ドル	10%→25%	5,745品目
2019年6月1日	中国	600億ドル	5%、10%→5%、10%、20%、25%	5,130品目
2019年9月1日	米国	④A 1,200億ドル ④B 1,600億ドル	10%→15% 10%	3,243品目 555品目
	中国	290億ドル	5%、10%	
2019年10月1日 →10月15日 →見送り	米国	① 340億ドル	25%→30%→25%	818品目
		② 160億ドル	25%→30%→25%	279品目
		③ 2,000億ドル	25%→30%→25%	5,745品目
2019年12月15日	米国	④A 1,200億ドル	15%→7.5%	3,243品目
		④B 1,600億ドル	10%→15%→見送り	
	中国	750億ドル 117億ドル	5%、10%→見送り 5%、25%→見送り	3,361品目 211品目(自動車・同部品)

(注) →はその後の変更を示す。イタリック数字は2020年1月15日現在実施中を示す(ただし④A1,200億ドルの7.5%は2月14日から実施(1月22日官報掲載)、イタリック数字は米国のみ)。①は第1弾など○囲み数字は発動の順番を示す(米国のみ)。

(出所)ジェトロ・ビジネス短信から筆者作成。

2. 米中貿易紛争の紆余曲折²³

(1) 米国と中国の対立の始まり(2018年3-4月)

ライトハイザー通商代表はトランプ大統領の指示を受け、①2018年3月23日、中国を

TRIPS 協定違反の疑いで WTO に提訴、②4月3日、航空機器、医薬品等約 1,333 品目、総額 500 億ドルの対中輸入品に 25%の追加関税を賦課する方針を発表。同時にトランプ大統領はムニューシン財務長官に中国に対する対米投資規制の実施を指示²⁴。

中国は翌4月4日、米国の制裁措置と同額の 500 億ドル相当の大豆、自動車、航空機など対米輸入品 106 品目に 25%の追加関税を賦課す報復措置を発表。

(2) 制裁と報復の応酬 (2018 年 7 月 6 日～)

2018 年 5 月、財務長官・USTR 代表・商務長官が訪中。習主席の特使劉鶴副首相の訪米による協議の結果、5月19日、中国の対米輸入拡大、技術移転政策等について米中共同声明発表。6月7日、トランプ大統領は中興通訊 (ZTE) に対する米企業による部品供給禁止 (4月16日発表) を解除。共同声明により、米中協議は継続とされたが、米国は対中制裁の実施を発表、中国も間髪を置かずに対米報復を発表。両国は制裁と報復の第 1 弾を 2018 年 7 月 6 日に実行 (表 6 参照)。

その数日後、トランプ大統領、第 2 弾 160 億ドル、第 3 弾 2,000 億ドルの対中輸入に追加関税賦課の方針を発表。中国、8月3日、対米輸入 600 億ドルに 4 段階の追加関税賦課の方針発表。米国、8月23日、第 2 弾・対中輸入 160 億ドルに 25%の、9月24日、第 3 弾・2,000 億ドルに 10%の、それぞれ追加関税発動 (10%は 2018 年末まで、2019 年 1 月 1 日以降は 25%に引き上げ)。これにより米国の対中輸入額の約半分が追加関税賦課の対象となった。

ライトハイザー通商代表、11月20日、3月22日発表の 301 条調査報告書を再検証し、3月の調査で明らかにした中国の不公正・非合理・市場歪曲的慣行は是正されていないと発表。

(3) 米中協議の進展 (2018 年 12 月)

2018 年 12 月 1 日、アルゼンチン・ブエノスアイレス G20 で米中首脳会談、合意が成立。合意内容は、(a) 米・2019 年 1 月 1 日からの追加関税 25%への引き上げを 90 日間猶予、(b) 中・対米農産物、エネルギー製品等輸入で貿易不均衡是正、(c) 強制的技術移転、知財権保護、NTB、サイバー攻撃、サービス・農業の 5 分野の構造改革で米中交渉開始 (ただし、中国の発表内容は米国とはかなり異なる)。

(4) 対抗措置の緩和 (2019年3月)

2019年2月24日、トランプ大統領、米中交渉の進展を理由に、上記の90日猶予(3月2日まで)をさらに延期する考え表明。USTR、25%への引き上げ時期の延期を発表。中国、G20で3月31日まで一時停止で合意した米完成車・部品の追加関税を4月1日以降も停止と発表(3月31日)。

(5) 応酬の再開 (2019年5月)

2019年5月5日、トランプ大統領、第3弾の追加関税10%を5月10日から25%に引き上げる方針を発表(USTR発表は5月9日)。米国、10日午前0時、25%に引き上げ(表6)。5月9-10日、米中閣僚級貿易協議をワシントンで開催、合意できず。決裂の原因は、米中協議で合意した全50ページの合意案を中国の撤回、翻意とライトハイザー代表、ムニューシン長官が判断、トランプ大統領激高。トランプ大統領、5月10日、USTRに第4弾発動準備を指示。同13日、USTR、広範な消費財を含む第4弾対象品目リスト案を公表(対中輸入額3,000億ドル、3,800品目)、公聴会日程発表。

5月13日、中国、6月1日午前0時から第1~3弾の追加関税を5%、10%を10%、20%、25%に引き上げる(第4弾は5%で変わらず)と発表。

5月15日、米商務省、華為技術(ファーウェイ)と関連68社をEntity List(輸出管理規則EARに基づき、安全保障・外交政策上の米国益に反する活動を行っている企業に対する取引規制リスト)に登載、米国製品・技術の輸出禁止。同15日、トランプ大統領、外国の敵対企業に対する取引禁止の大統領令署名、この大統領令でトランプ大統領は中国の脅威に対して国家非常事態を宣言。この署名の法的根拠は2018年8月に成立した2019年度国防授權法(NDAA)の889条。NDAAによってファーウェイ、ZTEなど5社の米政府調達を禁止。

中国が6月2日発表した米中合意に関する「中国白書」に対して、USTRと財務省は連名で翌3日反論。

(6) 一時休戦 (2019年6月~7月)

G20大阪サミット、6月29日米中首脳会議開催。トランプ大統領、会談後、①米中貿易交渉再開、②第4弾の発動延期、③ファーウェイへの輸出規制緩和、④中国による米農産物

の大量購入、の合意を発表（ただし、中国は米農産物輸入など首脳会談で一方向的な約束はしていないと否定）。6月24日に予定されていたペンス副大統領演説を中止。ルビオ上院議員等輸出規制緩和に反対表明。トランプ大統領軟化の背景に習主席のG20直前の北朝鮮公式訪問、金正恩委員長との首脳会談があるとの見方。

7月30-31日、米中両国、上海で閣僚級貿易協議、進展なし（次回の協議は9月上旬、ワシントンで）。8月19日、米商務省、ファーウェイに対する輸出規制の一部猶予を3ヵ月間延長、同時にファーウェイの関連企業46社を制裁対象に追加。インテル等ファーウェイへの販売を継続との報道に対して、ロス長官は輸出許可は一切与えていないと声明。

(7) 1ヵ月で休戦崩壊、米中関税賦課の応酬（2019年8月）

8月1日、トランプ大統領、(a)再開した米中交渉の進展なし、(b)中国の米農産物の買い付けなし、(c)フェンタニルの対米輸出継続などを理由に、第4弾を9月1日実施（追加関税10%）と発表（表6）。8月5日夜、財務長官、中国を為替操作国に指定（トランプ大統領が財務長官に指示した由）。

8月6日、中国、対抗措置発表（米農産物の新規買い付け停止）。

8月13日、USTR、ノートパソコン、携帯電話、一部食品、衣料品、履物、玩具・スポーツ用品などを業界の要望を認め、10%課税を12月15日に延期と発表。

中国、8月23日、米国の第4弾の報復として9月1日からリスト1（冷凍水産物、牛肉、大豆、原油等）に5、10%、12月15日からリスト2（小麦、乗用車、ウイスキー、液化プロパンガス等）に同じく5、10%の追加関税賦課（対米輸入750億ドル分）、さらに追加関税賦課を停止していた完成車と自動車部品に12月15日から5、25%の追加関税賦課を発表。

同日、トランプ大統領、中国の報復に対する制裁措置として10月1日から次の追加関税率の引き上げを発表（USTRの発表も同日の23日）。①第1、2、3弾、25%から30%に、②第4弾の9月1日および12月15日発動予定の追加関税率を10%から15%に（表6）。同23日、トランプ大統領、米企業に中国に替る選択肢を探せとツイート。米国商業会議所、8月23日、米中摩擦激化に懸念し、中国との早期協定締結で問題解決を求める。

USTR、8月30日、第1～3弾の30%への追加関税引き上げについてのパブコメを募集、締め切りは9月20日、第4弾の引き上げについてのパブコメは募集せずと発表。

(8) 米中協議の進展、「第1段階」合意

トランプ大統領、9月11日、対中輸入2,500億ドル相当に対する25%から30%への引き上げ（8月23日発表分）を10月1日から10月15日に延期（劉鶴副首相が要請、10月1日は中国の建国70周年）。10月11日、米中貿易閣僚級協議（10月10-11日、ワシントン）をうけ10月15日実施予定の追加関税引き上げ見送りを発表（表6）。同協議後、米中第1段階の合意概要を発表、11月16-17日のAPEC（チリ・サンティアゴで開催）首脳会議で両国首脳署名へ（その後、大規模デモの発生でチリはAPEC開催を中止）。

10月24日、ペンス副大統領、ウィルソンセンターで演説、中国批判と同時に米国との協力を呼び掛け（当初、6月演説の予定だったもの）。中国政府、ペンス演説に強く反発。一部中国メディア、昨年10月の演説から前進とペンス演説を評価。

11月18日、商務省産業・安全保障局（BIS）、ファーウェイおよび関連114社への米国製品輸出禁止を2020年2月16日まで90日間延長と発表（2回目）。11月27日、トランプ大統領、「香港人権・民主主義法案」に署名。中国外交部、12月2日、対抗措置発表。

12月13日、USTR、米中第1段階合意を発表、①12月15日予定の第4B弾（対中輸入額1,600億ドル、表6）発動を見送り、②9月1日発動の第4A弾（同1,200億ドル、表6）15%を7.5%に引き下げ、③中国側の米知財権侵害等に関する措置、紛争解決制度の構築等を合意。米財務省、2010年1月13日、2019年8月5日認定した中国を為替操作国から解除。1月15日、ホワイトハウスで米中第1段階の経済・貿易協定に署名。30日以内に発効。

3. 第1段階合意と今後の展望

(1) 第1段階合意の内容

2020年1月15日に署名された第1段階の合意文書（The Phase One Economic and Trade Agreement）²⁵は序言に続き、①知的財産、②技術移転、③食品・農産物貿易、④金融サービス、⑤マクロ経済政策・為替問題・透明性、⑥貿易の拡大、⑦二国間評価・紛争解決、⑧最終規定、の全8章で構成されている（表7）。

表7 米中「第1段階」合意の概要

1 知的財産	企業秘密、医薬品関連知財、地理的表示、商標、海賊版、模造品等長年の懸念について規定	18
2 技術移転	USTRの301条調査で規定した中国の不正慣行に対処する拘束力のある義務を規定。市場アクセスの確保、政府の承認等の見返りに中国企業への技術移転を外国企業に強制しないことで合意。中国は透明性、公正、正当な法手続き、市場条件での技術移転等を行うことを約束。外国の技術確保を目的とした対外投資を支援、指示しないことを約束。	3
3 食品・農産物貿易	貿易の構造的障壁を規定し、米国の食品、農産物、海産物の劇的拡大と米国農水産業の所得拡大を図る。肉、家禽、海産物、コメ、乳製品、園芸品、飼料、ペットフード等米国の農水産物への非関税障壁を指摘。	23
4 金融サービス	外国資本制限、差別的規則など米国の銀行、保険、証券、信用格付サービス等への貿易投資障壁を指摘、障壁除去により米国金融サービスの競争条件をより対等にする。	4
5 マクロ経済政策・為替問題・透明性	競争的為替切り下げや為替レートの目標設定を行わず、透明性を高め、説明責任を果たし、取り締まりを強化する。これによりマクロ経済および為替レートの安定性が高まり、信頼性が確保される。	3
6 貿易の拡大	中国は今後2年間で米国の財サービス輸入額を2017年水準から2,000億ドル増やす。中国の約束は米国の製造業品、食品、農水産物、エネルギー製品およびサービスをカバーする。米国の財サービスの中国による輸入は2021年以降数年間の増加傾向を保ち、貿易不均衡の是正に寄与する。	23
7 二国間評価・紛争解決	本協定の効果的実施を確保し、公正かつ迅速な紛争解決に資する。次官、事務の両レベルで定期的な二国間協議の場を設け、強力な紛争解決手続きを定める。中国の不正貿易慣行の排除と義務の履行状況を米国は慎重にモニターする。	6
8 最終規定	本協定は両国の署名日から30日以内、または国内手続き完了を相互に通告した日のいずれか早い日に発効する。一方の国が協定の解除を他方の国に通告した日から60日後に協定は終了する。	2

(注) 右端欄は各章のページ数。

(出所) USTR(2020)のFact Sheet から筆者作成。

表8 米国の対中301条調査結果: 不合理、差別的で米国の商業活動に負担・制限となる中国の政策・慣行

中国の政策・慣行	内容
1. 強制的な技術移転	不透明、裁量的行政承認プロセス、合併事業要件等による中国企業への技術、知財の移転要求
2. ライセンス契約等における特定条項の強制	米国企業が中国企業とライセンス交渉、技術関連交渉を行う際、市場条件による交渉ができない
3. 組織的な米国企業の買収	最先端技術の取得、技術移転のため中国政府が米企業への投資、買収を指揮、不当に促進
4. 営業秘密の窃取等	米国の商用コンピュータネットワークへの不正侵入、サイバー空間を利用した知財等の窃取、支援

(出所) 経済産業省、2019年版不正貿易報告書 65-66ページから筆者作成。なお、この表の内容はUSTR (2019)のp.43 とほぼ同一である。

この2年間、米国は中国との厳しい貿易戦争を展開し、その影響は米中両国だけにとどまらず、世界経済と貿易の成長を抑え、先行きの不透明感を強めてきた。米国の対中高関税政策は、米国が301条調査で解明した中国の不合理かつ差別的な知財権、技術移転政策(表8)を中国に是正させることに最大の目標があった。しかし、第1段階合意の第1章「知的財産」、第2章「技術移転」で示されている合意事項は、中国政府、企業に対して法的拘束力もなく、違反した場合の罰則も明記されていない。

これに対して、「貿易の拡大」の章では、以下のように項目別に数値目標を掲げ、貿易不均衡の是正を中国に明確に求め、約束の履行を監視する姿勢を明確にしている。

中国の対米輸入を、①製造業品は2020年の1,200億ドルから2021年は1,319億ドルに（米国の2021年の対中製造業品輸出額は2017年比777億ドル増）、②農産物は同2年間に800億ドルに増やし（同320億ドル増）、さらにその後も年間50億ドル分の買い増しに努める、③エネルギー産品は301億ドルから455億ドルに（同524億ドル増）、④金融、保険等のサービスは999億ドルから1,122億ドルに増やす（同379億ドル増、以上4項目で2021年の2017年比増加額は2,000億ドル）。

さらに、⑤2021年以降も、数年間このペースで米国の財・サービスの輸入増加を米中両国は期待する。⑥米国の対中財・サービス貿易赤字は2019年に3,800億ドルに達したが、中国の対米輸入増により2020年、21年およびそれ以降大幅に縮小させる（should contribute significantly to the rebalancing of the U.S.-China trade relationship）。

さらに、米国が中国に輸出を増加させる具体的な品目が合意文書にはHSコード4桁番号を付けて、20ページにわたる一覧表で明示されている。

一方、合意事項の実行をどう担保するかについては、第7章「二国間評価・紛争解決」（Bilateral Evaluation and Dispute Resolution）で明記されている。まず、新設される「貿易枠組みグループ」（Trade Framework Group）を6ヵ月ごとに開催し（協定締結後2年間は開催頻度を増やせる）、「二国間評価・紛争解決事務局」（Bilateral Evaluation and Dispute Resolution Office）の両国の局長（次官レベル）は四半期ごと、事務レベル会合は毎月開催する、紛争解決のために指定された期限は守るなどが具体的に明記されている。第1段階合意の最大の収穫は、この「二国間の評価・紛争解決組織」にあると思われる。「知的財産」、「技術移転」などについて米国が指摘した中国側の問題が解決できるか否かは、米中両国が第7章をいかに有効に活用するか、また活用できるかにかかっている。

(2) 「第2段階」の交渉見通し

米中両国の追加関税賦課の応酬は、2020年1月の合意によって一旦終息した。米国の対中追加関税は、表6のイタリック数字および注で示したように、第1、2、3弾の2,500億

ドル相当の 6,842 品目に対する 25%が第 1 段階合意後も継続され、第 4 弾の一部 1,200 億ドル相当の 3,243 品目に対する 7.5%が 2 月 14 日から実施されることになった。なお、第 1 段階合意の時点では、中国の追加関税は現状のまま維持され、引き下げられてはいない。

合意後もこれらの追加関税を残したことについて、トランプ大統領は中国に第 2 段階交渉を促進させるための交渉カードだと述べている。トランプ大統領は 2019 年末から「年内の北京訪問」と「すみやかな第 2 段階の交渉の開始」を繰り返し主張しているが、中国政府はまだこれを受け入れているわけではない。

米国内では、第 1 段階で中国が約束した米国産品の輸入拡大の達成に懐疑的な見方が多いが、第 1 段階の合意の達成状況を見極めない限り、第 2 段階交渉を開始するのは難しい。第 2 段階の交渉では、第 1 段階合意の対象になっていない中国政府の産業補助金、国有企業問題など中国の中核的制度が対象になるのではないと思われるが、第 2 段階の交渉は 2020 年 11 月の大統領選挙前に始まることはないという見方が一般的である。しかし、いつ第 2 段階の交渉を始めるかということよりも、重要なことは、米中両国が合意した第 1 段階の約束を着実かつ確実に実行し、世界経済の安定的発展にリーダーシップを発揮することであろう。

第 5 節 貿易協定締結と一般特惠制度の見直し

1. 日米貿易協定と米・メキシコ・カナダ協定

トランプ政権が発足して以降、トランプ大統領が締結した国別の貿易協定は、韓国との改定自由貿易協定（米韓改定 FTA、米国の略称は KORUS）、日米自由貿易協定（日米 FTA、米国の略称は USJTA）および NAFTA を改定した米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）の 3 件である。このうち米韓改定 FTA は 2018 年 9 月に署名され、2019 年 1 月に発効している。ここでは、2019 年中に交渉が進展し、それぞれ 2020 年 1 月に批准された日米 FTA と USMCA について簡単に見ておこう。

(1) 日米 FTA

2019 年 4 月に交渉が開始された日米 FTA は 9 月 25 日の日米首脳会談で合意に至り、10 月 7 日に「日米貿易協定」と「日米デジタル貿易協定」が署名された。日本では、両協定は

臨時国会で承認され、2020年1月1日に発効した。なお、米国では2015年大統領貿易促進権限法により、関税率が5%を超えない品目の関税削減・撤廃および5%超の品目の関税半減は大統領の権限であるため、議会の承認は必要なく、大統領の署名で発効となった。

米議会の承認を必要としない範囲内で早期の合意を優先したため、今回新たに関税が削減・撤廃されたのは日本の農産品と米国の工業品のそれぞれ72億ドルにとどまり、自動車・同部品、コメなど日米の重要品目は交渉の対象から外された。米政府は、今回の合意を第1段階とし、第2段階の包括的な日米交渉の開始を期待している。USTRの方針では、日本との準備協定を2020年4月末または5月初旬に行い、直ちに「公正で互恵的な貿易」を実現するための交渉を開始する予定と伝えられている²⁶。

(2) USMCA

トランプ大統領は大統領就任前からNAFTAを最悪の貿易協定と非難し、しばしばその破棄に言及したが、米墨加3カ国は2018年11月末にNAFTAを大幅に改定したUSMCA協定に調印した。

新協定は、原産地規則をより厳しくし、乗用車・小型トラックの現地調達率をNAFTAの62.5%から75%に引き上げ、無税輸入に数量制限を導入し、さらに時給16ドル以上の労働者による生産割合まで規定したものとなったが、米国では民主党からメキシコの労働、環境、さらに生物製剤の特許期間などについて改定要求が出され、ペロシ下院議長とライトハイザー通商代表との粘り強い交渉によって民主党の要求がほぼ受け入れられ、メキシコ、カナダ両国も協定の改定に合意した。改定されたUSMCAはメキシコで3カ国の交渉代表が2019年12月調印し、メキシコに続き米国が批准した（カナダの批准はこれから行われる予定）。米国ではUSMCA実施法案は2019年12月19日下院を通過し、上院では翌年1月16日、正午からトランプ大統領に対する弾劾裁判が始まる直前に票決された。

票決の結果は、下院が賛成385、反対41、上院はそれぞれ89、10と圧倒的多数で可決された。前身のNAFTAの票決は、下院（1993年11月17日）が賛成234、反対200、上院（同11月20日）が賛成61、反対38であったから、USMCA協定の改定がいかに民主党の賛成を増やしたかがわかって²⁷。改定された主要部分は、労働（メキシコに対する公正なルール、監視の強化）、環境（環境保護状況の監視、査察制度の設立）、生物製剤（10年以上の包括的特許保護期間の撤廃、ジェネリック医薬品の競争促進）などである。

メキシコはすでに2019年12月、改定されたUSMCAを批准したが、カナダは今年1月29日ようやく下院に法案が提出された。協定はカナダが批准して90日後となるため、発効は6月中旬か7月初旬になるといわれている²⁸。

2. 一般特惠関税制度の見直し

トランプ政権になってから米国の一般特惠関税制度（GSP）の対象国が見直されている。特定の発展途上国から輸入された特定の製品に対する関税を免除するGSPは、1974年通商法に基づき1976年1月1日から実施されている。議会は1976年以降14回GSPの適用期間を更新し、現在のGSPは2018年3月の更新により2020年12月末まで有効となっている。2018年末のGSP対象国は121カ国・地域。このうち44カ国・地域が後発開発途上国（LDC, least developed country）。GSP対象品目は関税分類8桁で5,062品目、このうち全GSP対象国の品目が3,572品目、LDC国だけが対象になるのは1,490品目である²⁹。

表9はGSP対象国のうち米国がGSPを適用した2018年の輸入額（GSP輸入額）が大きい上位10カ国を示している。これら10カ国のGSP輸入額の合計は214.7億ドルで全GSP対象国からのGSP輸入額236.2億ドルの90.9%を占める。国別の輸入をみると、インドは米国の対インド輸入の15.1%がGSP輸入だが、カンボジアは31.0%、トルコは29.9%、ブラジルは9.6%、アルゼンチンは9.3%と国によって大きな差がある。米国全体をみると、全GSP輸入額236.2億ドルは、GSP対象国からの総輸入額2,375.4億ドルの9.9%、米国の総輸入額25,412.7億ドルの0.9%である。

表9 米国のGSP輸入(2018年)

単位:億ドル、%

順位	国	GSP輸入額	総輸入額	GSP輸入比率	順位	国	GSP輸入額	総輸入額	GSP輸入比率
1	インド	63.1	417.7	15.1	7	南ア	8.8	52.9	16.6
2	タイ	43.5	233.8	18.6	8	カンボジア	7.4	23.9	31.0
3	ブラジル	24.8	259.6	9.6	9	エクアドル	4.6	57.6	8.0
4	インドネシア	22.2	164.9	13.5	10	アルゼンチン	3.8	41.0	9.3
5	トルコ	19.2	64.3	29.9	全GSP対象国		236.2	2,375.4	9.9
6	フィリピン	17.3	91.9	18.8				25,412.7	0.9

(注)GSP輸入額は米国の当該国からの総輸入額のうちGSPの対象になった品目の輸入額。右欄最下段の総輸入額は米国の対世界輸入額。表中のインドとトルコは2019年に対象国から外された(本文参照)。

(出所)CRS(2019c)、ITC(2019)から筆者作成。

対象国の見直しは GSP 法の規定に従って毎年行われ、近年ではセイシエル、ジョージア、ベネズエラが高所得国化を理由にオバマ政権下の 2015 年 9 月 30 日、GSP 対象国から除外された。また、ミャンマーはオバマ政権下の 2016 年 9 月 14 日、27 年ぶりに GSP 対象国に復活し、アルゼンチンはトランプ政権下の 2017 年 12 月 22 日、GSP に再指定された。

さらに、USTR は 2018 年 4 月、インドとトルコについて審査を開始し、インドは輸入障壁の削減が進まず、米国の対インド輸出が制限されている、トルコは一人当たり国民所得の増大、貧困率の低下、輸出の多様化など GSP 受益国としての資格を超えている、とそれぞれ判定した。この結果、トランプ大統領はトルコについては 2019 年 5 月 16 日、インドについては同 5 月 31 日、受益国から除外した（発効はそれぞれ 5 月 17 日、6 月 5 日）。

なお、近年、議会では GSP の対象を縮小し、対象国は LDC に限定すべきだとの意見も増えている。

おわりに

トランプ政権の 3 年目は米中「第 1 段階」合意の署名で華々しく終わった。しかし、その内容をみると、2 年半の激しい紛争と交渉にしては成果が乏しいと言わざるを得ない。301 条を発動して解決を迫った中国側の問題は、強制力を持って解決するような内容にはなっていないからである。米国の輸出数量目標の方がはるかに強烈的な印象を与えるが、これも非現実的な目標だと批判されている。

2020 年 11 月は大統領本選挙の投票日が 3 日にある。大統領弾劾裁判を無傷で乗り切り、確実に再選されることを最高、最大の目標とするトランプ大統領が、2020 年はどうのような対中戦略を展開し、米中合意をどのように実行し、米中間の知財権、技術移転問題をどう解決していくのか。これらの問題が重要であることに変わりはないが、トランプ大統領の行動に振り回されることなく、わが国は世界の自由で開かれた通商秩序を維持、発展させるという使命を堅持し、実行していくことが最大の課題であることを忘れてはならない。

参考資料

- ・ 国際貿易投資研究所 (ITI) (2019) 『ITI 調査研究シリーズ、No.84 トランプ政権下の北米における新たな生産調達戦略』 2019 年 3 月。

- ・ 産業構造審議会（2019）『2019年版不公正貿易報告書—WTO協定及び経済連携協定・投資協定から見た主要国の貿易政策』経産省通商政策局、6月。
- ・ 滝井光夫（2018a）「米国防防条項の発動と問題点」『世界経済評論 IMPACT』No.1044、国際貿易投資研究所（ITI）、4月2日。
<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1044.html>
- ・ 滝井光夫（2018b）「米国の自動車輸入：232条調査の疑問と問題点」『世界経済評論 IMPACT』No.1109、国際貿易投資研究所（ITI）、7月9日。
<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1109.html>
- ・ 滝井光夫（2018c）「第3章 トランプ政権の貿易政策と貿易紛争」大木博已・滝井光夫・国際貿易投資研究所『米国通商政策リスクと対米投資・貿易』文眞堂、8月10日。
- ・ 滝井光夫（2019）「不可能になった232条による自動車輸入規制」『フラッシュ 446』、国際貿易投資研究所（ITI）、12月5日。<http://www.iti.or.jp/flash446.htm>
- ・ CRS (2018a), Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, February 23. www.crs.gov/7-7500
- ・ CRS (2018b), Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, Updated November 21. <https://crsreports.congress.gov/R45249>
- ・ CRS (2018c), The “National Security Exception” and the World Trade Organization, November 28. www.crs.gov/LSB10223
- ・ CRS INSIGHT (2019), Section 232 Investigation: Uranium Imports, July 15 (IN11145)
- ・ CRS (2019a), Congressional Research Service, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, Updated July 16, 2019.
- ・ CRS (2019b), Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, Updated April 2, 2019.
- ・ CRS(2019c), Generalized System of Preferences(GSP): Overview and Issues for Congress, Updated November 7, 2019.
- ・ Inside U.S. Trade（電子版）
- ・ ITC (2019), The Year in Trade 2018: Operation of the Trade Agreements Program-70th Report, October.
- ・ Politico’s Morning Trade（電子版）
- ・ USTR (2019), 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report.
- ・ USTR (2020), Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People’s Republic of China, January 15.

注

- 1 国際貿易投資研究所 (ITI) (2019)、第 1 章トランプ政権 2 年目の通商政策とその展開、1-22 ページ。
- 2 Inside U.S. Trade, January 17, 2020. pp.19-20.
- 3 Inside U.S. Trade, January 3, 2020. P.4.
- 4 国際貿易投資研究所 (ITI) (2019)、4 ページの表参照。
- 5 2018 年における AD 課税ケース (USITC 調査番号別) は USITC, The Year in Trade 2018-Operation of Trade Agreements Program, 70th Report, Table A.10 (p.272)、2018 年 12 月 31 日時点における AD 課税命令と課税停止協定は同 Table A.11 (p.276)、2018 年における CVD 課税ケース (USITC 調査番号別) は同 Table A.12 (p.284)、2018 年 12 月 31 日時点における CVD 課税命令と課税停止協定は同 Table A.13 (p.286)、現行 AD および CVD 課税命令のレビューおよび 2018 年中に完了した調査停止案件については同 Table A.14 をそれぞれ参照。
- 6 ジェトロ・ビジネス短信 (2019 年 5 月 9 日付、8 月 23 日付)、US Department of Commerce Continues Suspended Antidumping Investigation of Fresh Tomatoes from Mexico and Issues Final Affirmative Determination of Dumping, Office of Public Affairs, DOC. October 21, 2019, Inside U.S. Trade, November 29, 2019 を参照した。
- 7 CRS (2019a) 参照。この資料は、232 条制定の背景、同法の手続、提訴から発動までのプロセス、他の通商法制との関係、WTO との関係、議会の指摘する問題点を要領よく説明している。
- 8 商務省で国家安全保障問題を担当する BIS (産業・安全保障局) の Mission Statement には次のように書かれている。Protecting U.S. security includes not only supporting U.S. national defense, but also ensuring the health of the U.S. economy and the competitiveness of U.S. industry.
- 9 CRS (2019b) などを参照した。
- 10 課税対象国からどの国を除外するか、二国間交渉などでさまざまな変化があった。例えば韓国は米韓 FTA 改定交渉で譲歩した結果、除外され、NAFTA を USMCA に全面改訂する交渉が行われているにもかかわらず除外されなかった。その経緯は CRS (2019b) pp.7-9 参照。
- 11 トルコ・リラの下落以外に、トルコによる米国人牧師の逮捕、米国によるトルコ閣僚の在米資産凍結などの両国間の外交的関係の悪化とも言われた。
- 12 国際貿易投資研究所 (ITI) (2019) 12-14 ページ、CRS (2019b) pp.18-25 参照。このうち、米国内提訴については CRS (2019b) pp.20-21 参照。
- 13 BIS の HP に掲載されている 232 条調査の一覧リストに自動車・同部品がないのも不可解である (2020 年 1 月 23 日閲覧)。同 HP は <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>
- 14 Inside U.S. Trade, January 24, 2020. pp.1, 4.
- 15 CRS INSIGHT (2019) も参照した。
- 16 Memorandum on the Effect of Uranium Imports on the National Security and Establishment of the United States Nuclear Fuel Working Group
- 17 2019 年 12 月 5 日付 Bloomberg report によると作業グループはトランプ大統領に報告書を提出したが、報告書は公表されていないという。
- 18 滝井光夫 (2019)
- 19 判決文は全文で 17 ページ。 <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/19-142.pdf>。判決の解説として Sandler, Travis & Rosenberg, P.A. の (Section 232 Tariff Authority Limited, Court Says, <https://www.strtrade.com/news-publications-232-steel-tariff-Turkey-court-CIT-112119.html>)、Akin Gump の (AG Trade Law, 18 Nov. 2019, <https://www.akingump.com/en/experience/practices/international-trade/ag-trade-law/u-s-court-of-international-trade-confirms-limits-to-section-232.html>) などがある。本論では主に前者の解説を基にした。また Inside U.S. Trade, November 22,

2019 は “CIT calls Trump’s ‘expansive view’ of 232 power misguided” と題して判決内容を解説している。

20 ほかに EU のエアバス社向け補助金に対して、WTO が米国に認めた報復関税を米国が 301 条に基づいて実施している件がある。

21 USITC (2019) , pp.61-64.

22 <https://ustr.gov/issueareas/enforcement/section-301-investigations/record-section-301-investigation>

23 主にジェットロ・ビジネス短信から筆者作成（米政府発表等で一部補完）。

24 対米投資規制は 2018 年外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）として 2018 年 8 月 13 日制定。

25 USTR (2020)

26 Inside U.S. Trade, January 3, 2020, p.12.

27 票決結果は Congress.gov による。

28 Inside U.S. Trade, January 24, 2020, pp.6-7.

29 U.S. Customs and Border Protection のホームページ。

第3章 日米貿易協定の概要と評価¹

みずほ総合研究所 政策調査部

主席研究員 菅原 淳一

要約

- ・ 2018年9月の交渉開始合意を受け、2019年4月から開始された日米貿易交渉は、2019年9月25日の日米首脳会談において最終合意に至った。「日米貿易協定」は、10月7日に署名され、2020年1月1日に発効した。本協定は、物品貿易（市場アクセス及び原産地規則）のみを対象とする協定であり、全11条と日米それぞれの附属書で構成されている。
- ・ 交渉の最大の争点であった日本の農産物の自由化につき日本は、米国が特に重視していた牛肉・豚肉についてはCPTPP締約国及び日EU・EPAにおけるEU諸国と同等の待遇を約束したが、コメは除外するなど、日本の重要品目についてTPPと同等かそれ以下の水準での自由化しか約束していない。林水産品についてはすべて除外、工業品については、有税（現行無税でない）品目については関税削減・撤廃を一切約束しておらず、日本が約束したのは農産品・加工食品595品目（HS9桁水準）のみとなっている。
- ・ 米国が関税削減・撤廃を約束したのは、農産品42品目、工業品199品目（いずれもHS8桁水準）のみである。日本が最重視していた自動車・同部品の関税撤廃については、本協定の発効によって実現することには応じず、関税撤廃に向けた今後の交渉の対象となることを約束するにとどめた。
- ・ 本協定における関税削減・撤廃対象品目の貿易金額（2018年）は、日米それぞれ約72億ドルとなっており、日米双方とも限定的な自由化しか約束していない。このことは、本協定のWTO協定整合性への疑義を生じさせた。
- ・ 米国の「スピード重視」の姿勢とこれに日本が呼応したことにより、日米貿易協定は極めて短い交渉期間で合意され、物品貿易の自由化のみを対象とし、対象品目も限定的な「異例の」貿易協定となった。今回の合意により、日本は農林水産品の自由化をTPP水準以下にとどめ、米国による自動車・同部品の輸入制限措置の対日発動を当面回避することができた。一方的措置を振りかざし、ルールではなく「力」に基づく交渉を志向するトランプ政権との交渉であったことに鑑みれば、本協定により日本が交渉の「所期の目的」を実現したことを評価したい。

- ・ ただし、本協定は「第1段階の初期関税協定」に過ぎず、今後第2段階の交渉が控えている。交渉が本格化すれば、米国は為替条項等を含む難題を日本に突き付けてくるとみられ、日本にとって厳しいものとなることが予想される。

はじめに

2020年1月1日、「日米貿易協定 (Trade Agreement between Japan and the United States of America)」が発効した。本協定を巡っては、これを日米双方にとって「ウィン-ウィン」の内容となっているとする声もあれば、米国に一方的に有利な「不平等条約」であるとの声もあり、評価が大きく分かれている。

どのように評価するにせよ、本協定がこれまで日本が締結してきた経済連携協定 (EPA) とは大きく異なる特徴を有しているという点には異論はないであろう。極めて短い交渉期間、物品貿易の自由化のみを対象とした内容、限定的な対象品目等、日本にとって異例の貿易協定と言える。

本稿では、日米貿易協定の交渉の経緯とその背景、本協定の概要とその評価に際して注目すべき点を明らかにし、筆者なりの本協定に対する評価を示したい。また、日米貿易交渉の今後の展望についても触れることとする。

第1節 日米貿易交渉の経緯

日米2国間で貿易交渉を開始することには、2018年9月26日の日米首脳会談で合意していたが²、実際に交渉が開始されたのは2019年4月に入ってからのものであった。

米国では、貿易交渉開始にあたり、2015年大統領貿易促進権限 (TPA) 法に基づき、交渉開始90日前までにその旨を議会に通知し、また、交渉開始30日前までに具体的な交渉目的を公表することが政府に義務付けられている。ドナルド・トランプ米政権は、日本との交渉開始に関する通知を2018年10月16日に行い、同年12月21日に交渉目的の概要を公表した。これにより、公表後30日目となる2019年1月20日以降、米国は日本との交渉を開始することが可能となっていた。しかし、長引く米中貿易協議の影響等で、茂木敏充経済財政・再生相 (当時) とロバート・ライトハイザー米通商代表による第1回交渉会合が

開催されたのは 2019 年 4 月 15-16 日となった。

同会合ではまず、交渉の対象範囲が確定された。交渉の対象分野については、2018 年 9 月の日米首脳会談における共同声明（以下、18 年声明）において、日米両国は「物品、及びサービスを含む、早期に成果を生み出せる他の重要な分野」を交渉の対象とするとされていた（図表 1）³。これに基づき、同会合では、「農産品・自動車を含む物品貿易」についての交渉が開始された。また、「早期に成果を生み出せる他の重要な分野」として、デジタル貿易についても「適切な時期に」議論することとされた⁴。同会合に関して、米通商代表部（USTR）は声明の中で、日米両国は「農業を含む物品に関する貿易問題、及びデジタル貿易における高度な基準を確立する必要性を議論した」と述べ、「巨額の対日貿易赤字」についても問題提起したとしている⁵。ここからは、交渉の開始時点から、米国の関心は農業分野に集中しており、日本が重視していた自動車分野については優先度が低かったことがうかがえる。

図表 1 日米共同声明（2018 年 9 月 26 日）の概要

	日本	米国
基本姿勢	自由で、公正な、ルールに基づく貿易	相互主義的貿易 (reciprocal trade)
		日本及び他国との間の貿易赤字の削減
合意事項	物品に関する日米貿易交渉の開始 (a Japan-United States Trade Agreement on goods)	
	他の重要な分野(サービスを含む)で早期に結果を生じ得るものについても交渉 (as well as on other key areas including services, that can produce early achievements)	
	呼称 日米物品貿易協定 (TAG: Trade Agreement on goods)	米日貿易協定 (USJTA: United States-Japan Trade Agreement)
了解事項	上記交渉妥結後に他の貿易投資課題につき交渉	
	農林水産物につき、日本の既存のEPAIにおける市場アクセス水準を最大限とする	自動車分野につき、米国内での生産及び雇用の増大に資するものとする
	交渉中は、本共同声明の精神に反する措置の発動を控える	
	他の関税関連問題の早期解決に努める	

(出所) 外務省「日米首脳会談（平成 30 年 9 月 26 日）・日米共同声明」（日本語）・（英語）より、筆者作成

その後、同交渉は、4 月、5 月、6 月と開催された日米首脳会談を挟み、閣僚レベル、事務レベルで行われ、8 月 25 日に G7 ビアリティツ・サミットに際して開催された日米首脳会談において、農産物、工業製品、デジタル貿易の 3 分野に関する「主要な原則に関する合意」に達したことが発表された⁶。そして、9 月 25 日の日米首脳会談において最終合意に至り、10 月 7 日には「日米デジタル貿易協定」とともに、「日米貿易協定」が署名された。日本では、臨時国会（第 200 回国会）において、12 月 4 日に両協定が承認された。米国で

は議会承認が不要であったため、日米両国の合意により、両協定は 2020 年 1 月 1 日に発効することとなった。

第 2 節 日米貿易協定の構成

日米貿易協定は、かつて日本政府がこれを「日米物品貿易協定 (TAG)」と呼んだように、物品貿易（市場アクセス及び原産地規則）のみを対象とする協定であり、全 11 条と日米それぞれの附属書で構成されている。これに合わせ、6 案件に関する交換公文が日米両国政府間で交わされている⁷。

第 1 条は、「関税」等の本協定で用いられる用語を定義している。

第 2 条は、本協定と他の協定との関係を規定しており、WTO（世界貿易機関）協定や他の協定に基づく両国の現行の権利及び義務を確認している。

第 3 条は、GATT（関税貿易一般協定）第 20 条を本協定に組み込むことを規定している。GATT 第 20 条は、「一般的例外」に関する規定であり、同条を組み込むことにより、本協定においても同条で定められた「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」（b 項）や、「有限天然資源の保存に関する措置」（g 項）等が、一定の要件下で例外とされた。

第 4 条は、いわゆる「安全保障例外」を規定しており、日米両国は「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置を適用すること」等を妨げられないと定められている。本条は、GATT 第 21 条を踏襲しているが、同条では例外とみなされる措置に限定が付されているのに対し、本条にはそうした限定がない。前条のように、GATT の規定を組み込むのではなく、本条で規定していることから、本協定では「安全保障例外」に関する締約国の裁量が GATT 第 21 条によるよりも大きいとみられる。

第 5 条は、市場アクセス約束に関する規定であり、日米両国が附属書にしたがってそれぞれ自由化約束を履行すること等が定められている。

第 6 条は、紛争解決に関する規定であるが、いずれかの締約国の要請の後 30 日以内に協議を開始し、60 日以内に相互に満足すべき解決に達することを目指すとのみ定められている。日本の他の EPA にみられるような詳細な手続は定められていない。

第 7 条は、「この協定の附属書は、この協定の不可分の一部を成す。」と規定している。

第 8 条は、本協定の改正に関する規定である。日米両国が改正につき書面で合意した後、それぞれの国内手続を経て、当該改正の承認を書面により相互に通告した日から 30 日後、または両国が決定する他の日に、当該改正は効力を生ずる。

第 9 条は、本協定の発効に関する規定である。本協定は、日米両国がそれぞれ国内手続を完了したことを書面で相互に通告した日から 30 日後、または両国が決定する他の日に発効するとされている。本協定に関しては、米国では議会承認が不要であったため、日本が 12 月 4 日に国会承認を得た後、同 10 日に書面により相互に通告を行い、本協定の発効日を 2020 年 1 月 1 日とすることを日米両国で決定した⁸。

第 10 条は、本協定の終了（破棄）に関する規定である。日米いずれか一方が相手国に対して書面による終了の通告を行うことで本協定を終了させることができ、同通告から 4 カ月後、または両国が決定する他の日に本協定は終了すると定められている。日本がこれまでに締結した EPA では、TPP（環太平洋パートナーシップ）、CPTPP（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）、日 EU（欧州連合）EPA が通告から 6 カ月後、その他の EPA は同 1 年後に当該協定は終了（複数国間協定の場合は脱退）するとされており、本協定の 4 カ月後というのはこれらに比べて短くなっている。この点については、交渉において日本が米国に対し、自動車・同部品に関する 1962 年通商拡大法第 232 条に基づく追加関税を日本に課さないことの確約を求め、もし米国が同関税措置を発動した場合には本協定が失効する、いわゆる「サンセット条項」を本協定に盛り込むよう求めたとの報道があった⁹。最終的には、同条項は本協定には盛り込まれていないが、この日本の要求と、本条において通告から協定終了までの期間が通常協定より短くなっていることが関係しているとも考えられる。

第 11 条は、正文に関する規定である。本協定は、日本語と英語を等しく正文とするとして、米国の譲許を規定した附属書Ⅱに関しては英語のみを正文とするとして規定している。このため、日本政府は附属書Ⅱについては公定訳を公表していない。

第 3 節 日米両国の自由化約束の概要

日米貿易協定では、日本の自由化約束は附属書Ⅰ、米国のものは附属書Ⅱに規定されている。

交渉の最大の争点は、日本の農産物の自由化であった。これに関しては、18年声明において日本は、「農林水産品について、過去の経済連携協定で約束した市場アクセスの譲許内容が最大限である」との立場を明らかにしていた。農林水産品について日本がこれまでに最も高い水準で自由化を約束したのは TPP 及び日 EU・EPA である。米国との間では、一旦 TPP で合意しており、交渉で米国が TPP での水準を上回る自由化を求めてくるかどうかが目玉されていた。CPTPP と日 EU・EPA の発効により、日本市場で米国産品が競合国産品に比べて不利な状況に置かれていた牛肉と豚肉を米国は特に重視していたが¹⁰、これらについて日本は、CPTPP 締約国及び EU 諸国と同等の待遇を米国に認めた。その半面、コメは除外するなど、日本の重要品目について TPP と同等かそれ以下の水準での自由化しか日本は約束していない（図表 2）。TPP で関税削減・撤廃に応じていた林水産品についてはすべて除外となっている。また、工業品については、有税（現行無税でない）品目については関税削減・撤廃を一切約束していない。よって、日本が約束したのは農産品・加工食品 595 品目（HS9 桁水準）のみとなっている¹¹。

図表 2 日米貿易協定における日本の自由化約束の概要（TPP との比較）

	今回の合意	TPP	
農産品	コメ	譲許せず(除外)	当初5万トン→13年目以降7万トンの国別枠
	牛肉	CPTPP発効国と同率に SG発効基準: 2020年度24.2万トン→2033年度29.3万トン	現行38.5%→16年目以降9%に削減 SG発効基準: 当初59万トン→16年目73.8万トン
	豚肉	従価税・従量税ともCPTPP発効国と同一 従量税部分のSGはCPTPP発効国との合算	差額関税制度維持、従価税は現行4.3%→10年目撤廃 従量税は現行482円/kg→10年目以降50円/kg 従量税・従価税部分それぞれにSG設定
	乳製品	33品目につき米国枠設けず CPTPP発効国と同率	33品目(バター等)で関税割当枠設定(TPPワイド枠) ソフトチーズ以外: 現行29.8%→16年目撤廃
工業品	有税品目は譲許せず	関税撤廃率: 100%	

(出所) 日米貿易協定及び農林水産省・経済産業省資料より、筆者作成

他方、日本が重視していた米国の自動車・同部品関税の撤廃については、今回の協定発効によっては実現しないことになった。18年声明において米国は、「市場アクセスの交渉結果が米国の自動車産業の製造及び雇用の増加を目指すもの」にするという立場を明らかにしていた。日本の自動車・同部品関税はすでに無税であるため、「米国の自動車産業の製造及び雇用の増加」を実現するには、米国は日本からの輸入増につながる関連品目の関税削減・撤廃に応じることはできないということになる。今回の合意において米国は、TPP では約束していた自動車・同部品の関税撤廃を本協定の発効によって実現することには応じず、同品目が関税撤廃に向けた今後の交渉の対象となることを約束するにとどめた。

米国が関税削減・撤廃を約束したのは、農産品 42 品目、工業品 199 品目（いずれも HS8 桁水準）のみである。日本は米国に対して、日本の生産者・企業の輸出関心が高い品目を中心に自由化を求めた。農産品では、醤油、菓子類、ながいも、切り花、緑茶、盆栽、柿、メロン等の関税削減・撤廃が約束された。また、牛肉についても、輸出拡大につながる輸入枠の変更が合意された¹²。工業品については、経済産業省によれば¹³、①我が国の高い「ものづくり」の力を体現する高性能な工作機械・同部品等、②日本企業による米国現地事業が必要とする関連資機材（エアコン部品等）、③今後市場規模が大きく伸びることが期待される先端技術の品目（燃料電池等）、④地域経済を支え、米国消費者のニーズが高い品目（楽器、眼鏡・サングラス等）の 199 品目で関税が削減・撤廃された（図表 3）。最も現行関税率が高いのはライフル用望遠照準器（HS90131010）で、14.9%の関税率が協定発効 3 年目に半減（7.45%）する。これ以外の 198 品目は、即時もしくは 2 年目に関税が撤廃（現行関税率 5%以下）もしくは半減（同 5%超）となる。

図表 3 日米貿易協定における米国の工業品譲許品目（対日輸入額上位 10 品目）

HS番号	品目	対日輸入額	ベースレート	譲許内容	1年目	2年目
84571000	マシニングセンタ	73,073	4.2%	2年目撤廃	1.2%	0%
84581100	数値制御式横旋盤	43,782	4.4%	2年目撤廃	1.4%	0%
90021190	対物レンズ	39,332	2.3%	即時撤廃	0%	0%
84159080	エアコン部分品	29,414	1.4%	即時撤廃	0%	0%
82073060	プレス用等互換性工具	25,513	2.9%	即時撤廃	0%	0%
84771090	射出成形機	20,278	3.1%	2年目撤廃	0.1%	0%
84119990	ガスタービン部分品	19,143	2.4%	即時撤廃	0%	0%
38249992	その他化学品及び調製品	17,712	5.0%	2年目撤廃	2.0%	0%
84669398	金属加工用機械部分品	16,539	4.7%	2年目撤廃	1.7%	0%
82090000	工具用サーメット板、棒、チップ	16,184	4.6%	2年目撤廃	1.6%	0%

（注）貿易額は 2018 年実績（万ドル）。

（出所）経済産業省資料及び米国際貿易委員会統計より、筆者作成

このように、日米貿易協定では、日米双方とも極めて部分的な自由化しか約束していない。関税削減・撤廃対象品目の貿易金額（2018 年）は、日米それぞれ約 72 億ドルとなっている（次頁図表 4）¹⁴。この意味において、日本政府が主張する通り、今回の合意は「農産品と工業品について、バランスの取れた内容」（茂木敏充外相）¹⁵になっており、トランプ大統領の好む「相互主義（reciprocity）」にも適っている。ただし、72 億ドルは日本の対米輸出総額 15.5 兆円（2018 年）のわずか 5%の規模に過ぎない。

日米貿易協定が限定的な自由化しか約束していないことは、本協定の WTO 協定整合性への疑義を生じさせた。日本政府によれば、本協定における関税撤廃率は、日本が約 84%、

図表 4 日米貿易協定における日米双方の譲許の比較

	日本側約束	米国側約束
農林水産品	<ul style="list-style-type: none"> ●90%超につき、関税削減・撤廃・特惠アクセス ●輸入総額141億ドルのうち、72億ドル相当の関税削減・撤廃 <ul style="list-style-type: none"> -現行無税：52億ドル -即時撤廃：13億ドル -段階的撤廃：30億ドル -段階的削減：29億ドル 	<ul style="list-style-type: none"> ●42品目（4,264万ドル相当）につき関税削減・撤廃 <ul style="list-style-type: none"> -撤廃：1,990万ドル(19品目) - - 即時撤廃：12.5万ドル（6品目） - - 段階的撤廃：1,977.6万ドル（13品目） - 即時・段階的半減：2,273万ドル（23品目）
工業品	<ul style="list-style-type: none"> ●有税品目は譲許せず（新規約束は0ドル） 	<ul style="list-style-type: none"> ●199品目（71.7億ドル）につき関税削減・撤廃 <ul style="list-style-type: none"> -撤廃：65.8億ドル(150品目) - - 即時撤廃：24.7億ドル（51品目） - - 2年目撤廃：41.1億ドル（99品目） - 即時・段階的半減：5.9億ドル（49品目）
新規約束貿易額	約72億ドル	約72億ドル

（注）貿易額は2018年実績。（出所）日米両政府資料及び米国国際貿易委員会統計より、筆者作成

米国が約92%（いずれも貿易金額ベース）であるとされている。ただし、米国の数字には、米国が将来関税撤廃に応じると日本政府が見込んでいる自動車・同部品の金額が含まれている。これを除けば、米国の関税撤廃率は6割を切るとみられる。WTO協定[GATT第24条]は、先進国間の貿易協定に「実質上すべての貿易」の関税を撤廃することを求めており、関税撤廃率90%がその目安とされている。発効時において、日米貿易協定がこれを満たしているとは言い難い。

米国の譲許表（附属書II）には、「自動車・同部品関税は、関税撤廃に関する更なる交渉の対象となる」とのみ記載されている¹⁶。少なくとも、この文言のみをもって、米国が将来の自動車・同部品関税の撤廃を約束したとみなすのは無理がある。現時点において、米国の関税撤廃率に自動車・同部品の分を含めることには疑問を呈せざるを得ない。

日本政府の試算によれば、日米貿易協定は日本の実質GDPを約0.8%押し上げる効果があるとされる。ただし、これは、米国による自動車・同部品の関税撤廃の効果を含んでいる¹⁷。日本の農林水産物生産額への影響は、日米貿易協定のみで約600～1,100億円の減少、CPTPPと合わせた影響は約1,200～2,000億円の減少と見込まれている。この試算は、「関税削減等の影響で価格低下による生産額の減少が生じるものの、体質強化対策による生産コストの低減・品質向上や経営安定対策などの国内対策により、引き続き生産や農家所得が確保され、国内生産量が維持される」との前提に基づいている¹⁸。

第4節 日米貿易協定の「異例さ」

冒頭で、日米貿易協定はこれまでの日本が締結してきた貿易協定と比較して、異例の協定であると指摘した。この「異例さ」の最大の要因は、本協定を一刻も早く締結・発効させたという米国の「スピード重視」の姿勢にあったと言えるだろう。

日米貿易協定は、2019年4月の交渉開始から9月末の最終合意まで、半年足らずで妥結へと至った。TPPという交渉の土台があったとはいえ、このスピードは異例である。最終合意の12日後に署名、署名から3カ月も経たないうちに発効というのも異例と言える。

この米国の「スピード重視」の姿勢は、日本が2018年末にCPTPP、2019年2月1日に日EU・EPAを発効させたことにより、米国の輸出者が日本市場において競合国に比べて競争上不利な立場に置かれていたことに起因する。特に、牛肉や豚肉では、日本の輸入市場においてEPA特恵関税率が適用されないのは事実上米国のみとなっており、例えば、牛肉の関税率は交渉時、米国産向けは38.5%であるのに対し、オーストラリアやカナダ等のCPTPP締約国産向けは26.6%となっていた。この不利な状況を一刻も早く解消することを米国は重視していた。ソニー・パーデュー米農務長官は、農産品についてのみ先行して暫定合意に至ることを期待するとまで発言していた¹⁹。

米国側には、米中貿易摩擦で中国の報復関税の標的となった米国の農業生産者に新たな輸出機会を提供する必要もあっただろう。中国との摩擦は長期化し、USMCA(米墨加協定)の議会承認も思うように進まず、EUとの貿易交渉も進展をみない中で、最も合意の得やすい(the lowest-hanging fruit)日本との交渉で具体的成果を上げることは、トランプ政権にとって優先課題であったと考えられる。「スピード重視」である以上、交渉に数年は要すると見込まれる包括的なFTA(自由貿易協定)ではなく、物品貿易のみに焦点を絞った協定が望ましかった。対象品目が限定的となったのも、同じ理由によるものだろう。合わせてデジタル貿易に関する交渉が行われたのも、同分野が「早期に成果を生み出せる」と見込まれたためである。

さらに、トランプ政権は、協定を迅速に発効させるため、2015年TPA法第103条(a)の規定を活用し、時間を要する議会承認を不要とするという異例の措置をとった。同規定によれば、現行関税率が5%を越えない品目についての関税削減・撤廃と、5%超の品目についての関税半減は大統領の権限で可能とされる。そのため、今回の合意では、米国が関税撤廃を約束したのは現行関税率が5%以下の品目のみであり、5%超の品目については関税率

の半減しか約束していない。

日本にも、米国の「スピード重視」の姿勢に呼応するメリットがあった。ひとつには、18年声明で明確にしたように、農林水産品の自由化水準を TPP や日 EU・EPA と同等もしくはそれ以下に抑えることができると見込まれたことがある。交渉において米国は、TPP を上回る自由化要求や重要品目に関する日本にとって受け入れ困難な要求は交渉を長引かせかねないため、これを避けた。

もうひとつには、米国による自動車・同部品の輸入制限措置の対象から日本を除外する確約を得ることが日本にとって喫緊の課題であったことがある。米国は、1962年通商拡大法第232条に基づき、安全保障上脅威となるおそれを理由に、日本から輸入する自動車・同部品に追加関税や数量制限を課すおそれがあった。言うまでもなく、自動車産業は日本の基幹産業であり、自動車・同部品は日本の対米輸出総額の3分の1強（2018年実績で約5.5兆円）を占める最大の対米輸出品目である。米国による同品目への対日輸入制限措置の発動は何としても回避する必要がある。日本政府の試算によれば、米国が自動車・同部品に25%の追加関税を課した場合、日本の関税支払額は約1.9兆円増加することになる（2018年対米輸出実績に基づく）²⁰。2019年5月17日にトランプ大統領は、ライトハイザー通商代表に対し、180日以内（同11月13日まで）に自動車・同部品の輸入制限措置につき日本と交渉して報告するよう求める大統領布告を発していた。この期限が迫る中、日米貿易協定の早期合意と引き換えに、同措置の対日発動を回避することが日本のねらいであったとみられる²¹。

日米両国が「スピード重視」の思惑で一致した結果、日米貿易協定は極めて短い交渉期間で合意され、物品貿易の自由化のみを対象とし、対象品目も限定的な「異例の」貿易協定となった。

第5節 日米貿易協定の評価

以上のような特徴を持つ日米貿易協定をどのように評価すべきか。筆者は、一方的措置を振りかざし、ルールではなく「力」に基づく交渉を志向するトランプ政権との交渉であったことに鑑みれば、本協定により日本が交渉の「所期の目的」を実現したことを評価したい。

日米間での FTA 締結については、米国の TPP 復帰が最善策であるという基本的立場を

明らかにしていた日本が、「次善の策」として米国との 2 国間貿易協定の交渉開始に同意したのは、18 年声明に明記されているように、農林水産品の TPP 水準を上回る自由化と、米国による自動車・同部品の輸入制限措置の対日発動という国内で強い懸念がもたれていた 2 点を交渉によって回避することができると思込めたためであろう。

農林水産品については、これまでにみたように、日本は本協定で TPP と同等かそれ以下の水準での自由化約束にとどめた。米国による自動車・同部品の輸入制限措置についても、日米貿易交渉が最終合意に至った 2019 年 9 月 25 日の日米首脳会談での共同声明（以下、19 年声明）に、日米両国は日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定が「誠実に履行されている間、両協定及び本共同声明の精神に反する行動を取らない。」という 18 年声明と同様の文言が盛り込まれ、米国による自動車・同部品の輸入制限措置の対日発動は当面回避されることとなった（次頁図表 5）。

確かに、日本は牛肉や豚肉を含む重要品目の一部を TPP 水準まで自由化したのに対し、米国は自動車・同部品の輸入制限措置という「脅し」の対日発動見送りを約束したのみであり、TPP で約束していた自動車・同部品の関税撤廃には応じなかった。この点を重視すれば、日米貿易協定は「不平等」ということになるのだろう。しかし、他の主要国が米国との間で互いに WTO 協定上問題のある追加関税や数量制限の発動に至っている中、日本はこれを回避して、日米貿易協定で交渉の「所期の目的」を実現したことは評価されてよいのではないか。

第 6 節 日米貿易交渉の今後の展望

今回合意された日米貿易協定は、「第 1 段階の初期関税協定（first-stage initial tariff agreement）」²²に過ぎない。19 年声明によれば、協定発効後 4 カ月以内の協議を経て、「互恵的で公正かつ相互的な貿易を促進するため、関税や他の貿易上の制約、サービス貿易や投資に係る障壁、その他の課題についての交渉を開始する意図」があるとされている。この交渉を、少なくとも米国は、包括的な貿易協定締結のための交渉とみなしている²³。日本も、今回の合意では有税工業品については一切譲許していない点等から、第 2 段階の交渉を行うことを前提としているとみられる。米国の自動車・同部品の関税撤廃を実現し、今後の交渉によって日米貿易協定を WTO 協定上疑義のないものへと発展させる必要もある。

図表 5 日米共同声明 (2019年9月25日)

1. 我々、安倍晋三内閣総理大臣とドナルド・J・トランプ大統領は、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定に係る最終合意を確認し、歓迎する。我々は、今後、可能な限り速やかにこれらの協定の署名を行い、それぞれの国内手続が完了した後、早期に発効させることを共に望む。
2. 日米貿易協定は、世界の GDP の約 3 割を占める日米両国の二国間貿易を、強力かつ安定的で互恵的な形で拡大するために、一定の農産品及び工業品の関税を撤廃又は削減する。日米デジタル貿易協定は、この分野における高い水準のルールを確立し、日米両国がデジタル貿易に関する世界的なルールづくりにおいて引き続き主導的な役割を果たすことを示している。
3. こうした早期の成果が達成されたことから、日米両国は、日米貿易協定の発効後、4 か月以内に協議を終える意図であり、また、その後、互恵的で公正かつ相互的な貿易を促進するため、関税や他の貿易上の制約、サービス貿易や投資に係る障壁、その他の課題についての交渉を開始する意図である。
4. 日米両国は、信頼関係に基づき、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定を誠実に履行する。日米両国は、これらの協定が誠実に履行されている間、両協定及び本共同声明の精神に反する行動を取らない。また、日米両国は、他の関税関連問題の早期解決に努める。
5. 我々は、これらの成果を、日米関係の力強さの具体的な証左として歓迎する。

(出所) 内閣官房 TPP 等政府対策本部「日米共同声明」より抜粋

19年声明に基づけば、第2段階の交渉は早ければ来春にも始まることとなる。ただし、米中摩擦や米 EU 間の貿易交渉、米大統領選挙日程等を考えると、交渉が早期に進展する可能性は高くない。

交渉が本格化すれば、米国は日本に対して厳しい要求を突き付けてくる可能性が高い。米国は、2015年TPA法により、2018年12月21日に「米日貿易協定 (USJTA) 交渉—具体的交渉目的の概要」(以下、「対日貿易交渉目的」)を公表している(次頁図表6)²⁴。22項目からなる「対日貿易交渉目的」は、NAFTA(北米自由貿易協定)見直し交渉時の交渉目的²⁵と大変よく似た内容となっている。また、米国は、NAFTA見直し交渉によって合意されたUSMCAを今後の貿易協定のモデルと位置付けている²⁶。実際に、「日米デジタル貿易協定」は、USMCAのデジタル貿易章(第19章)を概ね踏襲したものになっている²⁷。したがって、今後の交渉では、「対日貿易交渉目的」に基づき、USMCAに盛り込まれている

図表 6 米国の「対日貿易交渉目的」の概要

交渉項目	概要（例）
物品貿易	関税・非関税障壁の削減・撤廃、自動車条項
衛生植物検疫（SPS）	米国の農産物・食品輸出を阻害する障壁の除去
税関・貿易円滑化・原産地規則	迅速通関、米国内生産を奨励する原産地規則
貿易の技術的障害（TBT）	強制規格・任意規格・適合性評価手続の透明性確保
良き規制慣行	日米間の規制の適合性の向上
透明性・公表・行政措置	法律・規制等の迅速な公表・意見公募機会の確保
サービス貿易（電気通信・金融含む）	ネガティブ・リスト方式による例外の最小化
デジタル貿易と越境データ移転	関税不賦課、無差別待遇、越境データ移転の自由
投資	すべての分野における投資障壁の削減・撤廃
知的財産	知的財産権の適切かつ効果的な保護
医薬品・医療機器の手続的公正性	償還制度の公正性の確保
国有・国営企業	WTO補助金協定を上回る規律の確保
競争政策	反競争的事業行為の禁止、消費者保護
労働	中核的労働基準の遵守、外国人労働者の保護
環境	強制力のある環境保護義務の確保
腐敗防止	公務員の腐敗行為の抑止
貿易救済	米通商法の厳格な執行の確保
政府調達	相互主義的開放、地方政府の除外
中小企業	中小企業による協定の活用促進
紛争解決	効果的・適時・透明な紛争解決手続の確保
一般規定	「非市場経済国とのFTA」条項
為替	日本による為替操作の回避を確保

（出所）USTR, *United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives*, December 2018 より、筆者作成

為替条項等を含む難題を日本に突き付けてくるだろう²⁸。農産物については、日本の譲許表（附属書 I）に、「米国は、将来の交渉において、農産品に関する特恵的な待遇を追求する。」（第 B 節第 1 款第 5 項）と明記されており、米国が農産物市場のさらなる開放を日本に求めてくることが想定される。

他方、日本は米国から自動車・同部品関税の撤廃を勝ち取らねばならない。日米貿易協定の国会審議において安倍晋三首相は、「今回の協定では、自動車及び自動車部品について、

単なる交渉の継続ではなく、さらなる交渉による関税撤廃を明記」したとして、「関税撤廃がなされることが前提となっている」と述べている。また、茂木外相は、「自動車・自動車部品については、本協定によって今後関税撤廃がなされることを前提に、市場アクセスの改善策として関税の撤廃時期や原産地規則等について交渉が行われる」とした上で、「関税撤廃までの期間が TPP12 で決定されている期間よりも短縮されることもあり得る」と答弁している²⁹。しかし、18年声明にあるように、米国にとって自動車・同部品は重要品目であり、その関税撤廃に関しての質問にライトハイザー代表は「削減される一連の工業製品関税がある。自動車関税はそのグループには入っていない。」と述べている。また、トランプ大統領も日本に対する自動車関税は「現状維持」と述べている³⁰。果たして、「関税撤廃がなされることが前提」との認識が日米間で共有されているのか、甚だ疑問である。

また、米国による自動車・同部品の輸入制限措置に関しても、対日発動の可能性がなくなったのか、疑問が残る。19年声明に盛り込まれた文言の意味を問われた安倍首相は、「この文言が、日本の自動車・自動車部品に対して米国通商拡大法 232 条に基づく追加関税を課さないことを意味するということについて、私から直接トランプ大統領に明確に確認した」と答弁している。茂木外相も、「米通商拡大法 232 条の追加関税を発動しないこと、数量規制のような管理貿易的措置は求めないことを米側に明確に確認」したとしている³¹。しかし、ライトハイザー通商代表は、「現時点で (at this point)」で日本にそうした措置を課す意図はないと発言しており³²、今後の交渉が難航した場合に再度それらの措置の対日発動が蒸し返される懸念が残る³³。

2020 年 11 月に行われる米大統領選の結果に大きく左右されるが、今後の交渉は日本にとって難しく厳しいものとなることが予想される。

- 1 本稿は、2020 年 1 月 6 日現在の情報に基づき執筆している。
- 2 日米間で 2 国間貿易交渉開始の合意に至る経緯とその背景については、菅原淳一「トランプ政権下の日米貿易協定」（一般財団法人国際貿易投資研究所 (ITI) 『トランプ政権下の北米における新たな生産調達戦略』、ITI 調査研究シリーズ、No.84、2019 年 3 月）参照。
- 3 この箇所につき、日本政府訳は「日米物品貿易協定 (TAG) について、また、他の重要な分野（サービスを含む）で早期に結果を生じ得るものについて」となっている（外務省「日米首脳会談（平成 30 年 9 月 26 日）・日米共同声明」（日本語））。
- 4 内閣官房 TPP 等政府対策本部「日米物品貿易協定 第 1 回交渉について 茂木大臣による記者会見の概要（2019 年 4 月 16 日）」。
- 5 USTR, “Statement from USTR on Meetings to Discuss the United States-Japan Trade Agreement”, 04/16/2019.

-
- 6 外務省「日米貿易交渉に関する日米両首脳の見聞記者会見（8月25日、於：フランス、ビアリッツ）」2019年8月25日。
 - 7 「牛肉、豚肉、ホエイのたんぱく質濃縮物、ホエイ粉及びオレンジ（生鮮のものに限る。）についての農産品セーフガード措置の運用に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」、「日本国産牛肉のアメリカ合衆国への輸入に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」、「一般の用途に供される指定乳製品等についての日本国のWTO関税割当ての運用に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」、「ホエイのたんぱく質濃縮物についての農産品セーフガード措置の運用に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」、「米についての日本国のWTO関税割当ての下で行われる売買同時契約方式の運用に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」、「日本国産酒類に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」（外務省「日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定に関連して作成された文書」）。
 - 8 外務省「日米貿易協定・日米デジタル貿易協定の効力発生のための通告」2019年12月10日。
 - 9 ‘U.S.-Japan Trade Deal May Be Delayed Over Car Tariffs’, *The New York Times*, September 23, 2019.
 - 10 この点については、注2参照。
 - 11 一部化学品（HS35類及び38類）が含まれているが、いずれもWTO協定上は農産品に分類されている品目である。
 - 12 TPPで米国は、現行200トンの日本向け低関税（4.4セント/kg）輸入枠に対し、最終的（発効14年目）に6,250トンの無税枠及び枠外税率26.4%の撤廃（同15年目）を約束していた。今回の合意では、現行の日本枠200トンと複数国向け低関税輸入枠64,805トンを合算した65,005トンの複数国向け低関税輸入枠に日本も含まれることとなった。
 - 13 経済産業省「日米貿易協定（工業品関連）、日米デジタル貿易協定の概要」2019年9月26日。
 - 14 米国の数字に自動車・同部品は含めていない。
 - 15 外務省「茂木外務大臣臨時会見記録（令和元年9月25日（水曜日）14時01分 於：米国・ニューヨーク）」。
 - 16 附属書Ⅱ・一般的注釈第7項には、“Customs duties on automobile and auto parts will be subject to further negotiations with respect to the elimination of customs duties.”と記されている。これにつき、日本政府は当初、自動車・同部品の「更なる交渉による関税撤廃」としていたが、その後「関税の撤廃に関して更に交渉」と修正している。同項の和訳については、本稿第2節で指摘したように、本協定第11条において、附属書Ⅱの正文は英語のみとされているため、日本政府の公定訳はない。
 - 17 内閣官房TPP等政府対策本部「日米貿易協定の経済効果分析」2019年10月29日。
 - 18 農林水産省「日米貿易協定による農林水産物の生産額への影響について（令和元年12月）」。
 - 19 「米農務長官、農産品の先行合意望む 対日貿易交渉で」日本経済新聞電子版、2019年4月12日。
 - 20 内閣官房・財務省・農林水産省・経済産業省「日米貿易協定に係る関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について（令和元年10月）」。
 - 21 この点については、菅原淳一「米の自動車輸入制限措置は交渉へ」『みずほインサイト』（2019年5月20日、みずほ総合研究所）参照。
 - 22 USTR, “FACT SHEET: Agriculture - Related Provisions of the U.S.-Japan Trade Agreement”, September 25, 2019.
 - 23 The White House, “PRESIDENT DONALD J. TRUMP HAS REACHED AGREEMENTS WITH JAPAN TO IMPROVE TRADE BETWEEN OUR NATIONS”, September 25, 2019.
 - 24 Office of the United States Trade Representative (USTR), *United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives*, December 2018.
 - 25 USTR, *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation, Monday, July 17, 2017*及び同年11月版。

-
- 26 USTR, *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, March 2019.
- 27 USMCA では金融サービス章（第 17 章）や附属書に置かれている規定も取り込まれている。
- 28 この点につき、菅原淳一「米国の『対日貿易交渉目的』の検討」『みずほレポート』（みずほ総合研究所、2019年1月18日）参照。
- 29 安倍首相、茂木外相の答弁とも、衆議院「第 200 回国会 本会議 第 4 号[令和元年 10 月 24 日（木曜日）]」。
- 30 トランプ大統領、ライトハイザー代表の発言とも、注 6 に同じ。
- 31 注 29 に同じ。
- 32 Office of the United States Trade Representative (USTR), “ON-THE-RECORD PRESS GAGGLE BY AMBASSADOR LIGHTHIZER ON THE U.S.-JAPAN TRADE AGREEMENT”, September 25, 2019.
- 33 この点については、1962 年通商拡大法の規定により、トランプ政権は同法 232 条に基づく自動車・同部品の輸入制限措置を最早発動できないとの意見がある。その場合でも、再度 232 条プロセスを始める、あるいは、1974 年通商法第 301 条等の他の法的根拠を用いて同措置を発動する可能性も拭いきれない。詳しくは、滝井光夫「不可能になった 232 条による自動車輸入規制」フラッシュ 446（国際貿易投資研究所（ITI）、2019 年 12 月 5 日）。また、米商務省が検討している、輸出国の通貨安誘導を補助金としみなして相殺関税を課すことを可能にする規則改訂が実現すれば、日本の自動車・同部品の対米輸出にこれを適用する可能性も生じる。

第4章 新 NAFTA (USMCA) の批准と日本企業への影響

(一財) 国際貿易投資研究所

研究主幹 高橋 俊樹

要約

米民主党のナンシー・ペロシ下院議長は 2019 年 12 月 10 日、USMCA (米国・メキシコ・カナダ協定) の修正議定書について、トランプ政権と合意に達したことを発表した。これを受けて米国、カナダ、メキシコ 3 国は同日、メキシコシティにおいて署名式を行った。そして、12 月 19 日、米議会下院で修正案を盛り込んだ USMCA 実施法案が 385-41 の圧倒的多数で可決された。米国上院では、気候変動に触れていないとの反対もあったものの、年を明けて 2020 年 1 月 16 日、USMCA 実施法案が賛成 89、反対 10 の大差で可決された。これを受けて、トランプ米国大統領は 1 月 29 日、USMCA 実施法案への署名を行った。これにより、米国の批准手続きは完了した。

メキシコは、USMCA (米国・メキシコ・カナダ協定) を議会で承認した最初の国であるが (2019 年 6 月)、2019 年 12 月 10 日における USMCA 修正議定書の署名のわずか 2 日後の 12 日、USMCA 修正案を上院の審議で 107-1 票の圧倒的多数で可決した。大統領が官報で批准を公布すれば、メキシコの批准手続きが完了する。ただし、メキシコの政府高官の 2020 年 1 月中旬の発言によれば、統一された規則に関する作業が残っているため USMCA の発効にはまだ時間が必要とのことである。このため、カナダの議会は 1 月下旬に休会明けとなるが、4 月までに批准するよう期待されている。

各締約国は、USMCA の発効のために必要な国内手続きを完了したときは、他の締約国に対し書面により通報する。協定は最後の通告の後、3 ヶ月目の月の初日に効力を発生することになるので、もしもカナダが 4 月に批准し手続きを終えるならば、USMCA は最短で 7 月初日に発効することになる。

USMCA の発効は、北米を中心とするサプライチェーンに大きな影響を与えることは明白である。特に、自動車関連を中心に原産地規則を満たす域内調達動きが活発化することは確実だ。しかしながら、日本企業がメキシコでの自動車の製造における原産地規則を満たすことはかなり難しい。USMCA の原産地規則においては、その多くの製品・材料の免税要

件として、関税分類変更基準（CTC）を満たすことが要求される。この意味において、原産地規則がかなり厳しくなった自動車以外の分野で、CTC をクリアすることで USMCA の活用を探る意義はあると思われる。また、メキシコでの自動車生産においても、米国やカナダから部材の調達を増やすなどをしながら、域内の原産地規則をクリアする努力が求められる。

もしも、通商拡大法 232 条の自動車への適用の可能性が低くなったのであれば、その 25% の追加関税のリスクが軽減されるので、たとえ乗用車の 2.5% の関税を支払っても、既存のサプライチェーンを無理に変えずに北米戦略を組み立てることも検討に値する。

はじめに

新 NAFTA（北米自由貿易協定）は 2018 年 8 月に米墨間で、9 月に米加間で合意に達し、11 月の署名を経て USMCA と名付けられた。その後、USMCA の修正議定書は 2019 年 12 月に米国、カナダ、メキシコにより署名された。既にメキシコと米国の USMCA 批准手続きは終えているので、カナダの手続き完了を待って、2020 年の夏頃には発効が見込まれる。USMCA の発効が近づく中、日本企業は USMCA のルール変更を注意深く分析し、アジア太平洋地域におけるサプライチェーンの再構築を含めた北米での事業戦略を描かなければならない。

第 1 節 難航した USMCA 実施法案の審議

1. メキシコ上院は USMCA 実施法案を可決

2018 年の夏から秋口にかけて約 1 年をかけた NAFTA の再交渉が合意に達し、11 月 30 日に署名を終えたにも係わらず、米国、カナダ、メキシコの 3 カ国とも、その後の議会での批准に向けた審議の動きは鈍かった。業を煮やしたトランプ大統領は、議会の批准手続きを促すため 12 月に NAFTA から離脱する意思を示したものの、下院での多数を占める民主党を動かすには不十分であった。しかしながら、2019 年の夏を前にして、その動向は急速な進展を見せることになった。

ロバート・ライトハイザー米国通商代表部（USTR）代表は 2019 年 5 月 30 日、議会に

新 NAFTA (USMCA) の実施に関する行政行動声明 (SAA、Statement of Administrative Action) の草案を提出した。同様に、カナダは新 NAFTA の実施法案を前日の 5 月 29 日に下院へ提出した。メキシコ政府も同じ 29 日に USMCA の協定文を議会上院に送付。その後、メキシコ上院は 2019 年 6 月 19 日、USMCA の批准法案を賛成 114、反対 3、棄権 3 の賛成多数で可決した。

メキシコが USMCA を批准した大きな理由として、米国とメキシコ両国政府間の不法移民対策に関する協議が 6 月 7 日に合意したことが挙げられる。これにより、米国が 6 月 10 日から予定していたメキシコからの全輸入品目への 5% の関税賦課は、無期限で停止されることになった。

2. きっかけは鉄鋼・アルミへの関税解除

カナダとメキシコにおいて、2019 年の 5 月まで議会へ法案の提出が行われなかった大きな理由の 1 つは、USMCA への署名以降も、米国通商法 232 条に基づく鉄鋼とアルミニウムに対する高関税の適用が続いたからであった。トランプ政権は NAFTA 再交渉の早期締結のカードとして鉄鋼・アルミへの高関税の適用を使った経緯があり、カナダとメキシコは NAFTA 再交渉の合意・署名により、速やかに撤廃されることを要求していた。

それにも係わらず米国は高関税を継続したため、両国とも USMCA の議会での批准手続き開始の取引材料としてその解除を持ち出していた。その結果、トランプ政権は 2019 年 5 月 17 日において、カナダとメキシコに対する鉄鋼・アルミへの高関税を撤廃することに合意した。それを受けて、ペンス副大統領は 5 月 30 日にカナダを訪問し、トルドー首相と会談を行い、2019 年の夏までの USMCA 実施法案の批准について議論を行った。これは、米加両国とも歩調を取り合いながら、秋から年内に批准を達成しようとしたことを示唆している。

3. ペロシ下院議長の懸念

ライトハイザー USTR 代表が議会に行政行動声明 (SAA) を提出した後も、トランプ政権とペロシ下院議長らの民主党との USMCA 批准への話し合いはなかなか解決の糸口を見いだせない状況が続いた。ペロシ下院議長は USMCA の批准手続きを進める上での問題点として、ストライキや賃金交渉などのメキシコの労働者の権利行使が保障されていないこと 1、

環境対策において有毒物投棄の増加などへの効果的な制裁が機能していないこと、バイオ医薬品のデータ保護期間を 10 年²としたことで薬価が高止まりする可能性があること、労働・環境の協定内容の確実な執行が保証されていないこと、などを挙げている。

こうしたペロシ下院議長を始めとする民主党の懸念もあり、メキシコのオブラドール大統領は 2019 年 5 月 1 日に連邦労働法を改正した。これにより、メキシコ政府は労働者の権利行使の改善を促進することになったが、依然として今後も過激な組合からの干渉を避けることは可能との見方もあり、民主党の要求を鎮静化することはできなかった。

ペロシ下院議長は、メキシコの労働者におけるストライキや賃金交渉などの権利行使のメカニズムが USMCA へ効果的に導入されなければ、生産コストで不利になる米国の労働者が雇用機会や所得の面で悪影響を受けると主張した。また、トランプ政権は米国の労働省国際労働局の予算を 79%もカットすることを提案したので、メキシコの労働法執行の監督責任を果たす役割の低下が懸念された。予算に関しては、メキシコ政府も労働法の執行関連の予算を 3 割以上も削減すると発表しており、民主党は主にこれは労働改革とは無関係の雇用プログラムの予算削減であることを知りつつも、反発の姿勢を見せた。

4. 進まなかった USMCA 実施法案の提出

ライトハイザー USTR 代表は、行政行動声明 (SAA) の送付から 30 日経過後に USMCA 実施法案を米議会に提出することは可能であった (規則上は 2019 年 6 月 29 日から)。しかしながら、ペロシ下院議長などの民主党指導部は労働・環境などの見直しを強く求めているため、USMCA 実施法案は民主党との綱引きに解決の糸口が見えない限り提出されにくく、結局は 12 月後半まで議会に提出されなかった。

ペロシ下院議長は、行政行動声明 (SAA) が提出されるや否や、9 人の民主党議員からなる USMCA ワーキンググループ (WG) を指名し、批准するかどうかの問題点を探るよう指示した。その WG の USMCA における関心事項や問題点については USTR に提出され、9 月 11 日に USTR は正式に民主党にそれに対する回答を通知した。これを受けて、民主党の WG は USTR のスタッフと何度も協議を行い、両方のコミュニケーションは良好であったようだ。一方では、民主党の WG はメキシコに飛び、オブラドール大統領と会談を行っている。

こうした中で、マカーシー下院少数党院内総務は、サンクスギビングディ (11 月 28 日) の前までに USMCA 法案への投票が行われることを期待する発言を行った。ところが、ペ

ロシ下院議長は9月24日、トランプ大統領が7月にウクライナのゼレンスキー大統領と電話会談した際、バイデン前副大統領に関する調査を進めるよう圧力をかけたとされることで、弾劾訴追に向けた調査に入ることを表明。しかし、同時に USMCA の民主党ワーキンググループに対して、批准に向けた USTR との協議を精力的に行うよう指示した。

トランプ大統領を始め共和党有力議員は、ペロシ下院議長が弾劾裁判を優先し、2019年内の USMCA の批准手続きを遅らせる可能性があることを危惧する表明を行った。結果としては、ペロシ下院議長は12月後半まで USMCA 実施法案の審議にゴーサインを出さなかったものの、最終的には議会採決を受け入れることになった。

ペロシ下院議長の決断は、民主党のリーダーの多くと同様に、USMCA が広範に国民や産業界から支持を得ていることを認識しており、その動きを重視せざるを得なかったからと考えられる。民主党が2020年の大統領選挙で勝利するには、前回の大統領選で失った中西部などの中間層の支持を得ることが不可欠であるが、USMCA は4対1の-marginで国民から支持されているようである。

その背景として、米国の農業分野は USMCA でのカナダの供給管理政策の変更で、鶏肉、卵、乳製品の生産と輸出を拡大できるし、何百万もの多くの雇用を抱える自動車関連産業は USMCA の原産地規則などの厳格化により雇用や部品の域内サプライチェーンの拡大を達成できる、ことなどが挙げられる。さらに、E コマースの進展で、3,000 万の中小企業がカナダやメキシコへの輸出を促進できる。つまり、USMCA が議会で批准されなければ、それはトランプ大統領にとっても民主党にとっても不利益な結果に結びつくことを意味する。

第2節 新 NAFTA でビジネス・チャンス拡大できるか

1. 下がらなかったワイシャツの関税

TPP（環太平洋パートナーシップ協定）は米国が途中で離脱したものの、日本を含む11か国間で既に発効しており、将来におけるそのメンバー国の拡大が期待されている。米国の TPP 離脱は、トランプ大統領の就任時に発表され、それからトランプ政権は一気に米国第1主義の貿易政策を進めることになった。TPP は農産物を含めても95%の自由化を誇る。米国が離脱したので、当初の合意から20項目以上もの分野を凍結して発効したものの、環太平洋地域の貿易投資の発展に大きく寄与すると思われる。

この TPP を活用して日本から米国にワイシャツを輸出しようとしたのは、メーカーズシャツ鎌倉であった³。米国はワイシャツに約 20%の関税を課しているが、もしも、米国が TPP に加盟していれば、①紡ぐ、②織る、③縫製、という 3 工程を TPP 域内で行うことにより、繊維の原産地規則であるヤーンフォワード・ルールを満たし、日本から米国へのワイシャツの輸出で関税を削減することができる。一般に、各国とも繊維製品や履物の関税は高く、国内産業を保護する傾向がある。FTA はこうした高い関税で守られている分野への輸出に効果的である。残念ながら、トランプ大統領による TPP 離脱で、ワイシャツの関税削減の計画は断念せざるを得なかったが、ニューヨークに店舗を構える鎌倉シャツの米国での評価は高いようである。

日本と米国との貿易で TPP を活用することはできないが、2019 年 9 月末に両国首脳が署名した日米貿易協定が発効すれば、それを利用して対米輸出における関税の削減が可能になる。ただし、米国における日米貿易協定の第 1 段階での関税削減は、関税率が 5%以下の製品などが対象であり、繊維製品は含まれていない。鎌倉シャツの日本から米国への輸出における関税削減の挑戦は、2020 年の 1 月にも発効が期待される第 1 段階の日米貿易協定では、まだ実現することができない。

ただし、現時点の日米貿易協定では無理であるが、新 NAFTA (USMCA) を活用して、メキシコの生産拠点から米国へ輸出する可能性は残っている。なぜならば、USMCA では繊維製品の原産地規則において、北米産以外の材料（縫糸、ポケット裏地、ゴムバンド、被覆布）の使用を制限するなど、NAFTA よりもルールを強化しているが、一方では、繊維製品の原産地規則の例外である「非原産繊維製品特惠関税割当 (TPLs)」を撤廃していないからだ。つまり、TPLs を活用すれば、日本などからの域外からの材料を使っても、縫製などの製造工程を協定国で行うことにより、関税割当枠内では関税を削減できる。

米国は、NAFTA 再交渉では TPLs の撤廃を要求したが、最終的には米国の加墨からの輸入では TPLs の水準を削減し、米国からカナダへの輸出では TPLs を拡大する、ということに了承した。また、「レーヨン繊維」と「目に見える裏地」の非域内原産材料の使用を認めた。

2. バイオ医薬品やデジタル貿易などでチャンスが生まれるか

トランプ大統領が USMCA 実施法案を 2019 年内に成立させようとしたのは、2020 年には大統領選挙が本格化するためだ。民主党のペロシ下院議長は、前向きな姿勢を見せながら

も、10年とした USMCA のバイオ医薬品のデータ保護期間を短縮するよう要求した。なぜならば、このデータ保護の10年間と、特許期間の20年をプラスした期間の間は、ジェネリック医薬品（新薬の特許が切れた後に発売される医薬品で価格が安い）は販売できない可能性があるためだ。

このバイオ医薬品のデータ保護期間については、TPP では8年としたが、USMCA は10年と期間を長くしている。これは、米国内での12年という規定を反映しているためである。データ保護期間を長くすれば、米国の新薬メーカーはその分だけジェネリック医薬品の市場参入を遅くすることができるため、競争力を維持しつつより大きな利益を確保できる。しかしながら、ペロシ下院議長は、データ保護期間の長期化で、薬価を下げることができなくなることを問題視した。薬価の高止まりで、消費者は高い薬を購入しなければならないし、政府の財政支出も増加するからだ。

カナダではバイオ医薬品のデータ保護期間は8年、メキシコは5年であるため、米国が期間短縮に向かえば、両国とも反対しないことは一目瞭然である。もしも10年よりも短縮化されれば、ジェネリック医薬品の製造関連会社は北米でのビジネス・チャンス維持拡大することが可能になる。

また、USMCA ではデジタル貿易が1つの章として新たに付け加えられた。そのデジタル貿易章は、データの自由移転の保証、コンテンツへの関税賦課の禁止、データのサーバー現地化要求の禁止（金融分野も含む）、ソースコードの開示要求の禁止、などを含んでいる。USMCA は、国内税や消費税を課す場合があるが、音楽、ゲーム、ビデオ、電子書籍などのデジタル製品の関税やその他の料金を禁止し、データの自由な移転を保証するなど、域内のデジタル貿易を促進することは確実である。この USMCA のデジタル貿易章は、そのほとんどを踏襲した形で日米貿易協定の第1段階の合意に組み込まれている。すなわち、日本企業は USMCA だけでなく、日米貿易協定を活用して米国のデジタル市場に参入し易くなるのである。

デジタル貿易に関連して、USMCA では一定額までの電子商取引において関税なしで越境取引ができるルールが導入された。米国は E コマースによる取引において、既に800ドルまで税関での無税枠を拡大している。これに対応して、USMCA においてカナダは200ドルから1500ドルへ、メキシコは50ドルから117ドルに無税の上限を引き上げている。USMCA の影響報告書は、これにより米国の電子商取引によるカナダへの輸出は3.3億ドル、メキシコへの輸出は9,100万ドル増加すると見込んでいる。すなわち、本や雑誌、CD、

医薬品などの E コマースを利用した中小企業の越境サービスは、USMCA 発効の恩恵を受けることになる。

3. 自動車・同部品へのインパクトと対応

USMCA が発効すれば、自動車・同部品の原産地規則が大きく厳格化されているため、これまで以上に北米域内原産の製品であることを達成するのが困難になる。自動車や一部の自動車部品は、最終的には 75%の域内原産比率を満たすことが求められる（NAFTA では 62.5%）。そのため、北米での企業の生産活動は、これまでよりアジアや欧州などの域外からグローバルに部材を調達することが難しくなる。その代わりに、北米原産の部材を調達する割合が高まり、対米投資を促進し米国での現地生産の比率を引き上げざるを得なくなる。これがコストアップにつながり、北米で生産された製品の競争力の低下をもたらす。

USMCA においては、自動車の完成車に組み込まれるエンジン、トランスミッション、リチウムイオン電池などの「スーパーコア部品」⁴や「自動車部品の基幹部品」⁵は、75%の高い域内原産比率を求められるだけでなく、原産地規則の達成に最も多く使われる関税番号変更基準（CTC）を利用できない。CTC とは、北米域外から輸入した自動車部品が域内で付加価値を加えられ、輸入時の関税番号とは違う製品になった場合、域内原産であることが認められ、関税が減免される規則のことを指している。したがって、スーパーコア部品や基幹部品では CTC を使えないため、その多くを北米域内から調達しない限り、メキシコやカナダから米国への輸出において、乗用車では 2.5%、SUV・ライトトラックでは 25%の関税を支払わなければならない。

さらに、前述のように、USMCA は時給 16 ドルを超える労働者が生産する北米の自動車工場からの部材購入額の割合が 40%～45%になることを要求する規定（賃金条項）を新たに設けた。現時点のメキシコの自動車工場の平均賃金は 5 ドル前後なので、メキシコでの自動車生産において、賃金条項という原産地規則を満たすことは、賃金が 20 ドルを超える米国やカナダの工場から一定量の部材を調達しない限り困難である。

こうしたことから、メキシコで生産する日本や欧州などの自動車関連メーカーには、北米原産の部材調達の割合を高め、対米投資を促進し米国での現地生産や現地販売の比率を引き上げるような圧力が高まることは確実である。しかしながら、必ずしも USMCA の規定の全てが日本企業にネガティブに作用するとは限らない。新 NAFTA では自動車・同部品を中心に原産地規則の基準が厳しくなったものの、同時に、域内原産比率の計算で高水準に引

き上げられた付加価値比率の達成を助ける新たなルールが導入されたからである。

例えば、USMCA では、エンジンなどの製品の域内原産比率の計算で原産地規則を満たしていれば、エンジンの組み立てに用いた部品に非原産材料を使用したとしても、それを100%北米原産材料とするロールアップ基準を認めている。また、TPP と同様に、域内で行われた「非原産材料の加工に係る価額」、「非原産材料の生産に使用された原産材料の価額」を原産割合の1部として換算することができる完全累積⁶の概念が導入された。それに、デミニミス規定⁷により、現行のNAFTA では北米域外からの原材料は製品価格の7%までは非原産材料にカウントされないが、新NAFTA では10%まで考慮されないことに変更された。これにより、非北米産の部材の利用可能性が拡大することで、これまでNAFTA 税率が適用されなかった製品がUSMCA の低関税率の対象になる可能性を増すことになる。

また、米国通商拡大法 232 条の自動車への適用が事実上は無理になったとの見方があるものの、USMCA の規定では、その適用を前提にした規定が設けられている。つまり、USMCA の原産地規則を満たすならば、米国のメキシコとカナダからの乗用車の輸入は260万台まで、ライトトラックの輸入は数量無制限で米通商拡大法 232 条による追加関税(25%)の対象から外れることになる。自動車部品については、メキシコからの輸入額は1,080億ドルまで、カナダからの輸入額は324億ドルまで追加関税の対象外となる。すなわち、USMCA のサイドレターで約束された 232 条適用除外の上限を超えなければ、原産地規則を満たしている場合は自動車・同部品の関税は無税、例え満たさなくても乗用車の関税は2.5%で済むことになる。

ここで見逃してならないことは、米国のメキシコとカナダからの対米自動車・同部品輸入における 232 条の回避枠にまだ余裕があるということである。2017年の米国のカナダとメキシコからの乗用車の輸入台数は180万台前後であるし、自動車部品の輸入出額ではカナダからが178億ドル、メキシコからが495億ドルであった。これは、カナダやメキシコの日系自動車関連子会社は、これからも米国のカナダやメキシコからの自動車・同部品の輸入を拡大できる余地があることを示している。

もしも 232 条の自動車への適用ができなくなったとすれば、カナダやメキシコからの対米乗用車輸出が260万台を超えたとしても、25%の関税がかからないことになるわけであるので、原産地規則さえ満たすことができれば、260万台をいくら超えようとも関税を払う必要はない。ただし、特にメキシコから米国への輸出においては、原産地規則を満たすことがかなり厳しくなったことが問題である。

USMCA の原産地規則は複雑であり、その基準をクリアすることができるかどうかによって、今後の企業の北米戦略が大きく変化することになる。したがって、個々の業種や品目ごとに原産地規則を満たすことができるかどうかを十分にその内容を吟味・分析した上で、北米やその他地域とのサプライチェーンの再編を検討することが必要である。すなわち、USMCA の発効を控え、アジア・中南米を含む広域の拠点から FTA/GSP（一般特惠関税）等を活用した対米輸出を行う新たな北米戦略を探らなければならない。

第 3 節 米国の新 NAFTA (USMCA) の批准の動向

1. USMCA 実施法案を可決

米民主党のナンシー・ペロシ下院議長は 2019 年 12 月 10 日、米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) の修正について、トランプ政権と合意に達したことを発表した。これを受けて米国、カナダ、メキシコ 3 カ国は同日、メキシコシティにおいて署名式を行った。

そして、12 月 19 日、米議会下院で修正案を盛り込んだ USMCA 実施法案が 385-41 の圧倒的多数で可決された。米国上院では、気候変動に触れていないとの反対もあったものの、年を明けて 2020 年 1 月 16 日、USMCA 実施法案が賛成 89、反対 10 の大差で可決された。これを受けて、トランプ米国大統領は 1 月 29 日、USMCA 実施法案への署名を行った。これにより、米国の批准手続きは完了となる。

ペロシ下院議長は記者会見を開き、「USMCA は NAFTA よりも優れたものだが、民主党の取り組みによって、トランプ政権から当初提示されたものより飛躍的に改善した」と表明した。USMCA の修正合意には労働、環境、バイオ医薬品のデータ保護期間、執行、に関する内容が含まれる。

前述のように、米国のライトハイザー USTR 代表、カナダのフリーランド外相、メキシコのヘスス・セアデ外務省北米担当次官は、メキシコシティの国立宮殿において、USMCA の内容を一部修正する議定書に署名した。この署名に至った背景として、米国通商代表部 (USTR) が USMCA 締約国と水面下で修正議定書案を交渉し、同意を得ることに成功したことが挙げられる。ライトハイザー USTR 代表は民主党との USMCA の修正でも手腕を発揮しただけでなく、カナダ・メキシコとの調整でも成果を上げたことになる。

メキシコは、USMCA を議会で承認した最初の国であるが (2019 年 6 月)、修正議定書

の署名のわずか2日後の12月12日、USMCA修正案を上院の審議で107-1票の圧倒的多数で可決した。大統領が官報で批准を公布すれば、メキシコの批准手続が完了する。ただし、メキシコの政府高官の2020年1月中旬の発言によれば、統一された規則に関する作業が残っているためUSMCAの発効にはまだ時間が必要とのことである。このため、カナダの議会は1月下旬から休会明けとなるが、4月までに批准するよう期待されている。

各締約国は、USMCAの発効のために必要な国内手続を完了したときは、他の締約国に対し書面により通報する。協定は最後の通告の後、3ヵ月目の月の初日に効力を発生することになるので、もしもカナダが4月に批准し手続を終えるならば、USMCAは最短で7月初日に発効することになる。ただし、予想以上に自動車分野の原産地規則に関わる具体的な解釈や適用方法、あるいは手続きなどを定めた統一規則が仕上がるまでに時間がかかれば、その分だけ延びる可能性もある。

2. 知財、労働、環境などの分野を修正・変更

USMCAは、自動車貿易で免税の特典を受けるためには、自動車に組み込まれる鉄鋼とアルミニウムの70%が北米産である必要があるという要件を設けた。同協定の修正議定書では、北米の自動車生産に関する米国の懸念に対処するため、自動車の原産地規則をさらに強化することになった。すなわち、自動車の原産地規則を満たすためには、修正議定書では、協定発効から7年目以降において、自動車に組み込まれる鉄鋼は北米域内で溶かし流し出されて製造されたものでなければならないと規定された（melted and poured standard）。アルミニウムについては、締約国は協定発効から10年目に適切な要件を考慮することになる。

知的財産に関しては、新規のバイオ医薬品に関するデータ保護期間はUSMCAでは最低10年間とされていたが、修正議定書では条項そのものを削除した。これは、民主党が薬価の高騰を招くと批判していたため、トランプ政権が譲歩することにより実現した。現在、米国では12年、カナダでは8年、メキシコでは5年のデータ保護期間を設けている。

また、紛争解決の問題の1つとして、米民主党は審議におけるパネル形成において被提訴国がパネルの設置をブロックできることに懸念を示していた（パネルブロッキング）。その結果、修正された議定書では、当事者がパネリストの選出プロセスへの参加を拒否した場合にパネルの形成を確保することにより、紛争解決パネルの設置がブロックされることを防いでいる。

労働の分野に関しては、メキシコ労働法の実施状況を監視するために、新しい米省庁間委員会が創設されメキシコの労働改革の実施に関する要件が議会に報告されるとともに、労働アタッシュの設置が盛り込まれた。組合結成の自由や団体交渉権が確立されていない工場生産された製品やサービスへの罰則規定も設けられた。また、修正前の規定では、労働者の権利に関する違反が「貿易と投資に影響する形で」発生したことを証明する必要があったが、修正後においては、パネルが特に明記しない限り違反が貿易と投資に影響を与えると想定することができる。一方では、米国側がメキシコ国内の工場に米国査察官が視察できるよう求めていたが、修正議定書では強制的な査察は規定されなかった。

環境に関しては、環境条項の法的強制力に関する議会の懸念に対処するため、USMCAの修正議定書は環境の章を改訂し、米省庁横断組織や環境専門アタッシュの設置等、協定の適用範囲および監視機能を拡大した。また、議定書に環境関連の多国間枠組み（MEA）との整合性を維持するための条項を新たに盛り込んだ。USMCAの修正議定書では、オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書、船舶による汚染防止のための国際条約、湿地に関するラムサール条約、南極海洋生物資源に関する条約、国際捕鯨条約、米州熱帯マグロ条約などのMEAについて、締約国がそれらMEAを順守することを規定している。

電子商取引に関しては、メキシコは国境税関での免税措置のデ・ミニミス関税基準を117ドルに引き上げたものの、相互主義の観点から、米国が800ドルの閾値を下げることを可能にした修正議定書における脚注は削除された。米産業界は、こうした修正案を盛り込んだUSMCA実施法案が上下両院で可決されたことを歓迎し、早期発動を求めた。

3. USMCAの影響と展望

米国の下院本会議は2019年12月18日、トランプ大統領を弾劾訴追する決議案を賛成多数で可決。上院はこれを受けて、大統領を有罪とし罷免すべきかどうかを審議する弾劾裁判を開くことになった。ペロシ下院議長は上院での可決を得られなくても、トランプ大統領の弾劾訴追を推し進めることで大統領選を少しでも有利に展開しようと考えている。トランプ大統領は弾劾訴追を受けたものの、共和党をしっかりと掌握しており、大統領選で共和党から再び指名されることは確実視されている。しかも、USMCAの発効に目途が立ち、米中貿易摩擦でも日米貿易協定でも第1段階での合意に達することができた。

つまり、トランプ政権は、次期大統領選が本格化する直前の2019年12月10日にUSMCAの修正議定書に署名し終え、2020年の1月16日には下院に続き上院でもUSMCA実施法

案を可決することができた。メキシコの修正後の実施法案は既に 2019 年 12 月に可決済みで、カナダは 2020 年 4 月に議会の承認を得ると期待されるので、もしもそのようになれば USMCA は 7 月初日に発効すると見込まれる。

USMCA の発効は、北米を中心とするサプライチェーンに大きな影響を与えることは明白である。特に、自動車関連を中心に原産地規則を満たす域内調達動きが活発化することは確実だ。しかしながら、日本企業がメキシコでの自動車の製造における原産地規則を満たすことはかなり難しい。

例えば、完成車の原産地規則を満たすにはスーパーコア部品の 7 品目で域内原産比率が 75%を超える必要があるし、自動車部品においても原産地規則を満たすには基幹部品(Core)であるエンジン、リチウムイオン電池、ショックアブソーバー等で 75%の域内原産比率をクリアしなければならない。さらに、前述のように、修正議定書における鉄鋼・アルミの 70%の域内での casting を求める条項の導入で、原産地規則を満たすことは当初の USMCA の合意内容よりもさらに厳しくなっている。

自動車関連以外でも、繊維・アパレル、化学品、ガラス、光ファイバーなどの分野において原産地規則が厳しくなっているものは、USMCA の発効前から中国を中心に韓国や日本の企業において、中国製造拠点をメキシコにシフトする動きが見られる。例えば、ジェトロの調査によると、2018 年の中国のメキシコへの投資は自動車産業等製造業が牽引し前年比 22.9%増の 2.5 億ドルであったが、その 1 年間でメキシコに進出した中国企業数は 67 社に達した（韓国 44 社、日本 36 社）。米中貿易摩擦は USMCA の原産地規則の厳格化にもかかわらず、アジアからメキシコへの生産移転をプッシュしたのである。

日本企業の例として、日本電産が米向け自動車・家電用部品の 1 部生産を中国からメキシコに移管したことが挙げられる。USMCA の原産地規則においては、その多くの製品・材料の免税要件として、関税分類変更基準 (CTC) を満たすことが要求される。この意味において、原産地規則がかなり厳しくなった自動車以外の分野で、CTC をクリアすることで USMCA の活用を探る意義はあると思われる。自動車においても、通商拡大法 232 条の適用の可能性が低くなったのであれば、25%の追加関税のリスクが軽減されるので、たとえ乗用車の 2.5%の関税を支払っても、既存のサプライチェーンを無理に変えずに北米戦略を組み立てることも検討に値する。

4. USMCA が示唆すること

USMCA 発効が我々に投げかけている大きなメッセージは、この大きく改定された新 NAFTA が米中貿易協定に対しても、日米貿易協定にも、おそらく米欧貿易協定にも、その枠組みの形成に大きなインパクトを与えるということである。その中でもデジタル貿易協定については既に日米貿易協定に取り入れられているし、これからはバイオ医薬品のデータ保護期間などの知的財産権、自動車の原産地規則、国有企業、税関・貿易円滑化、労働、環境、為替条項などの規定でも他の貿易協定の枠組み形成に影響を与えると思われる。

また、第 1 段階の日米貿易協定は 2020 年 1 月から発効したが、その関税削減の対象となる品目は限定されるので、本格的な関税削減が進展するのは第 2 段階での合意を待たなければならない。第 1 段階での農産物や加工食品の合意においては、米国は和牛輸入の WTO 関税割当を拡大し、切り花、柿、緑茶、チューインガム、醤油などの日本からの輸入品の関税を削減・撤廃した。

工業製品については、米国は「特定の工作機械、ファスナー、蒸気タービン、自転車、自転車部品、楽器」など、一部の日本製品の関税削減・撤廃を実施している。しかし、その関税撤廃の対象品目は全部合わせても 199 品目にすぎない。内訳を見ると関税撤廃は 150 品目でその輸入が 65.8 億ドル、関税半減は 49 品目で 5.9 億ドルである。自動車・同部品の関税削減については、第 2 段階での議論に持ち越された。この意味において、第 2 段階を含む日米貿易協定の全体の成果が本格化していない現状では、USMCA は日本企業にとって依然として北米戦略での最も有効なツールであると考えられる。

USMCA の実施法案の審議を開始するため、トランプ政権と民主党は 2019 年の最後の土壇場まで、USMCA の修正議定書の合意に向けた調整が続けられた。ペロシ下院議長は 9 人の民主党議員からなる USMCA ワーキンググループ (WG) を指名し、労働、環境、バイオ医薬品のデータ保護期間、執行の問題で徹底的に修正案を練るよう求めた。

ペロシ下院議長と民主党の WG に大きな影響を与えたのは、米国労働総同盟・産別会議 (AFL-CIO) のリチャード・トラムカ会長であった。特に労働に関する問題においては、たびたび同会長の発言が影響を与えているし、修正議定書に北米域内で鉄鋼を溶かし流し出すという casting 要件が導入されるなど、労働界寄りの内容に結びつく要因になっている。

また、ペロシ下院議長は USMCA の修正案のカードとして、途中からトランプ大統領の弾劾裁判を持ち出しており、トランプ大統領やライトハイザー USTR 代表に強いプレッシャーをかけた。USMCA の修正議定書がまとまったのは、ペロシ下院議長の圧力に耐え、最

後まで調整の労をいとわなかったライトハイザー-USTR 代表の功績によるところが大きい。同代表は民主党の WG とも連絡を絶やさず、各委員からの信頼も厚かったようだ。USMCA 修正議定書の署名後も、米国の査察官の派遣の解釈で米国とメキシコの間で食い違いがあった時も、ライトハイザー-USTR 代表はメキシコのヘスス・セアデ外務省北米担当次官に査察官の派遣はないと明確に回答したことで、同次官に安心感を与えたと伝えられる。

ライトハイザー-USTR 代表は USMCA の交渉だけでなく、米中貿易協定、日米貿易協定、米インド貿易協定の交渉にも辣腕を振るっており、文字通りの八面六臂の活躍であった。同代表は、レーガン政権時代に USTR 次席代表として対日鉄鋼協議で日本に輸出自主規制を呑ませたタフなネゴシエーターであり、豊富な経験を生かしているものと思われる。

したがって、同代表による第 2 段階の米中貿易交渉はトランプ大統領と違い 2020 年早々ではないと言及したこと、米欧貿易交渉は 2020 年の貿易アジェンダの優先事項の 1 つで、2019 年には 1,800 億ドルと見込まれる貿易赤字の解消が最優先となり貿易障壁の撤廃も同時並行的に行いたいと表明したこと、今後の第 2 段階の日米貿易協定の予定は 2020 年の 4 月か 5 月頃という発言、などは一段と注目される。

- 1 民主党は、メキシコで労働法が改正されもそれが適切に実行されるかどうかについて懸念しており、確実に実施される条件を協定に組み込むことを要求した。また、米国政府が労働基準でメキシコに対して紛争解決パネルの開設を要求しても、USMCA 協定ではメキシコ側がそれをブロックすることができることを問題とした。そのため、その後に北米 3 か国間で署名された USMCA の修正議定書において、いずれも変更が加えられた。
- 2 USMCA の修正議定書において、バイオ医薬品のデータ保護期間を 10 年とする条項そのものを削除した。
- 3 日経電子版 Men's Fashion 2018/8/12 より
- 4 スーパーコア部品とは、①エンジン、②変速機、③車体・シャシー、④車軸、⑤サスペンションシステム、⑥ステアリングシステム、⑦次世代電池、の 7 品目を指す。域内原産比率の計算では、完成車の域内原産を満たすため、単一の部品として計算可能。これらの部品は、関税番号変更基準 (CTC) を使うことができない。
- 5 自動車部品の基幹部品 (Core) の域内原産比率は 75% : エンジン、リチウムイオン電池、ショックアブソーバーなど 17 種類の部品。リチウムイオン電池以外のこれらの部品は、関税番号変更基準 (CTC) を使うことができない。
- 6 完全累積基準 : 通常の累積制度は、域内で原産地規則を満たした部品のみ累積ができるが、完全累積制度の場合には、部品自体が原産地規則を満たしていなくても、域内で行われた非原産部品の加工に係る価額や非原産部品に含まれる原産部品の価額は原産割合の 1 部として計算できる。
- 7 デミニミス規定は、関税番号変更基準の例外規程の一つとして使われる。関税番号変更基準 (CTC) では、用いられる部品や原材料の関税番号 (HS コード) が変わることが求められる。ある最終製品の X が域外の非原産材料の A と B、及び域内の原産材料の幾つかを用いて生産される場合、A は関税番号変更基準をクリアしたとしても、B はその条件をクリアできなかったとすれば、製品 X は原産地規則を満たすことができない。しかしながら、もしも B の価額が製品 X 全体の 10% 以下であれば「僅少の非原産材料」として無視することが可能になり、この製品 X は域内原産と認定される。

第5章 企業から見た日米貿易協定 ～原産地規則及び原産地手続の視点から～

パナソニック株式会社 渉外本部 国際渉外部 企画課

主幹 上之山 陽子

要約

- ・ 2020年1月1日、日米貿易協定が発効。両国がそれぞれ数百品目の関税を減免することを約束した。
- ・ 日米貿易協定では、日本が締結した特惠協定としては初めて、締約国がそれぞれ原産地規則及び原産地手続を規定した。また、証明制度では輸入者自己申告制度のみを採用した。
- ・ 日米貿易協定は、今後交渉される特惠協定において、締約国がそれぞれ異なる原産地規則及び原産地手続を規定する可能性を示唆した。
- ・ 日米貿易協定自体は対象品目が限定的であり、締約国ごとに異なる原産地規則や原産地手続が運用されることによる実際上の問題は生じないと考えられるが、今後交渉される特惠協定における輸出品及びその原材料の「原産地」の考え方を更に複雑化した。

はじめに

2020年1月1日、日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定（以下、日米貿易協定又は協定と省略する）が発効した。この協定は、アメリカ合衆国（以下、米国と省略する）が日本原産品の輸入時に8桁のHTSUSコード¹で241品目の関税を減免し、日本が米国原産品の輸入時に9桁の関税品目番号で600余品目の関税の減免を条件付きで約束した貿易協定である。

日本と米国というGDP規模の大きな先進国間で締結されたこの貿易協定が、WTO協定と整合的であるかどうか、つまり、WTOの最恵国待遇の例外を認める条件である、GATT²（関税及び貿易に関する一般協定）第24条の規定、「実質上のすべての貿易について、関税その他の制限的通商規則を廃止すること」及び「中間協定については、原則として10年以内に地域貿易協定を完成させるものでなければならない」ということをどのように担保するのかについては、専門家間の議論に任せたい。

本稿では、日米貿易協定をこれまでに日本が締結してきた経済連携協定（FTA/EPA）のうち、主に TPP 協定（以後 TPP と省略する）と比較しながら、これまでになかった考え方や、これまでと異なる規定を指摘しつつ、原産地規則及びその手続の観点から、企業が日本から米国向けに鉱工業品を輸出する際に、この協定を活用する場合の留意点について、考えていきたい。

第 1 節 日米貿易協定の内容

1. 概要

まず、日米貿易協定の全体像を表 1 にて俯瞰する。この協定は、協定本文と、2 つの附属書からなっている。協定本文は非常にシンプルな内容の 11 カ条のみで構成されており、附属書 I に日本国の関税及び関税に関連する規定、附属書 II に、米国の関税及び関税に関連する規定が含まれている。

これまで、日本国が締結してきた経済連携協定では、関税の譲許やその一般規則については、日米貿易協定と同様、それぞれの国が附属書に作成していたが、原産地規則や原産地手続については締約国共通の規則として協定本体及び附属書に定められていた。日米貿易協定では、原産地規則及び原産地手続は協定本文では規定されず、日本と米国がそれぞれ別個に附属書で規定しており、その点がこれまで日本が締結した経済連携協定と大きく異なっている。

表 1 日米貿易協定の構成

日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定の構成		
協定本文	第1条 一般的定義 第4条 安全保障例外 第7条 附属書との関係 第10条 失効	第2条 他の協定との関係 第5条 WTOとの関係等 第8条 改正 第11条 正文
附属書 I	日本国の 関税及び関税に関連する規定	第A節 一般規定 第B節 日本国の関税に係る約束（譲許表含む） 第1款 一般的注釈 第2款 関税の撤廃又は削減 第3款 関税割当 第4款 農産品セーフガード措置 第5款 日本国の表 第C節 日本国の原産地規則及び原産地手続 第1款 一般規則及び手続 第2款 品目別原産地規則の解釈のための一般的注釈 第3款 品目別原産地規則
附属書 II	アメリカ合衆国の 関税及び関税に関連する規定	一般的な注釈 アメリカ合衆国の関税スケジュール（譲許表） アメリカ合衆国の原産地規則及び原産地手続

出所：日米貿易協定より筆者作成

2. 協定本文

日米貿易協定の本文（全 11 カ条）とそれに対応すると考えられる TPP の条文を表 2 で比較した。日米貿易協定では、各条にタイトルは設けられていないが、表 1 及び表 2 など、本稿では、TPP に準じた表現で条のタイトルを簡易に記した。これは筆者によるものであり、協定の内容を正確に示すものではない。また、表 2 で日米貿易協定の条文が TPP に対応するものがなかったり、複数の箇所に分散したりしているものについては、類似規定の一部を記している。

表 2 日米貿易協定の本文と TPP 協定の条文の比較

日米貿易協定		TPP協定
第1条 一般的定義	(a)「関税」 (b)「現行の」 (c)「1994年のGATT」 (d)「原産」 (e)「WTO」 (f)「世界貿易機関設立協定」	第1章 冒頭の規定及び一般的定義 第B節 一般的定義 第1.3条 一般的定義 (上記に41項目の定義があり、その中に左の6つが含まれる)
第2条	他の協定との関係	第1.2条 他の協定との関係
第3条	一般的例外 (GATT第20条)	第29.1条1 一般的例外 (GATT第20条)
第4条	安全保障上の例外	第29.2条 安全保障のための例外
第5条	1 WTO+市場アクセスの改善 2 他のセーフガードとの関係 3 WTOの紛争解決との関係	前文 貿易及び投資の自由化 第6.2条 世界向けのセーフガード 他 第29.1条4 WTOの紛争解決との関係
第6条	協議	第27.1条 委員会の設置 他
第7条	附属書との関係	第30.1条 附属書、付録及び注
第8条	改正	第30.2条 改正
第9条	発効	第30.5条 効力発生
第10条	失効	第30.6条 脱退
第11条	正文	第30.8条 正文

出所：日米貿易協定及び TPP 協定より筆者作成

日米貿易協定の本文第1条で定められている6項目の一般的定義、つまり、(a)「関税」、(b)「現行の」、(c)「1994年のGATT」、(d)「原産」、(e)「WTO」、(f)「世界貿易機関設立協定」については、すべてTPPの第1章第B節第1.3条の一般的定義で定められた41項目に含まれている。6項目のうち、(a)～(c)、(e)、(f)の5項目については、基本的にTPPと同一の定義である。一方、日米貿易協定における、(d)「原産」の定義は、TPPを含むこれまで日本が締結した経済連携協定とは、根本的に異なっている。前述のとおり、これまでの協定では、「原産」の定義を締約国共通の規定としているが、日米貿易協定では、「原産」の定義を日本国においては附属書Iの規定、米国においては附属書IIの規定に従うとしており、両国で「原産」の定義が異なることを明確に示している。

第2条～第11条では、特筆すべき項目はほとんどないが、以下に簡単な内容と、参考となるTPPの条文を記す。第2条では、他の協定との関係を規定しており、TPPでは第1.2条「他の協定との関係」に定められている。TPPでは、複数国が関係してくるため、規定が複雑になっているが、基本的には両締約国が締結しているその他の協定に基づく現行の権

利及び義務についての確認である。第 3 条では、GATT 第 20 条の「一般的例外」が日米貿易協定の一部であることを示しており、TPP では第 29.1 条「一般的例外」で定められている。第 4 条では、安全保障のための例外が定められており、TPP では第 29.2 条「安全保障のための例外」で定められている。第 5 条 1 では、WTO 上の約束と協定上の市場アクセスの改善、が定められており、日米貿易協定が市場アクセスの改善のためのものであることを明示している。TPP では、前文に貿易及び投資の自由化が謳われており、第 2 章全体が市場アクセスについての規定となっている。第 5 条 2 では、この協定が GATT のセーフガード規定や WTO のセーフガード協定に基づく権利及び義務に影響を及ぼさないことを規定している。TPP では、第 6.2 条世界向けのセーフガード 1 に同様の規定がある。第 5 条 3 では WTO の紛争解決機関に承認された行動を妨げないことを規定しており、TPP では第 29.1 条一般的例外の 4 に同様の規定がある。第 6 条では、この協定の運用や解釈に関する両国の協議に要する期間が定められている。TPP では、複数国間の協議になることを前提として、第 27 章「運用及び制度に関する規定」で委員会の設置が規定されている。第 7 条は協定本文と附属書が不可分の一部であることを定めており、TPP では第 30 章「最終規定」で、付録、注も含めて不可分の一部としている。第 8 条で改正、第 9 条で発効、第 10 条で終了の通告が規定されている。TPP ではそれらも第 30 章「最終規定」の中で規定されている。但し、TPP では協定の失効規定はなく、脱退規定となっている。第 11 条で日本語、英語が正文であること、附属書 II は英語のみを正文とすることが規定されている。TPP では第 30.8 条で、英語、スペイン語、フランス語が正文とされているが、相違がある場合は英語の正文に基づくとされている。以上が協定本文の内容すべてである。

TPP にあって、日米貿易協定にない規定は多くあるが、日米貿易協定には、相互に関税の減免を実施するために必要な最低限の規定のみを盛り込んだと考えられる。また、二国間を前提とした規定と、複数国間で締結されることを前提とした規定では自ずと書きぶりが異なっている。

日米貿易協定第 9 条の発効に関する規定については、手続き完了の相互通知の 30 日後という規定以外に両締約国が決定する日、という選択肢を設けており、発効日を特定の日にするだけのために、通知日の調整を行う手間を省いている。企業にとっては通知から発効までに十分な準備期間を設けてほしいため、通知から発効までの猶予期間の定めは重要だが、今回のように事前に 2020 年 1 月 1 日の発効が想定³されている場合には、2019 年 12 月 10 日に両国間で相互に通知、3 週間後に発効という猶予期間は、許容範囲であったと考えられる。

3. 附属書

前述のとおり、この協定の不可分の一部である附属書は 2 つあり、附属書 I が日本の約束、附属書 II が米国の約束となっている。

附属書 I は、日本輸入時の市場アクセス改善を規定しており、3 つの節から構成され、第 A 節一般規定、第 B 節日本国の関税に係る約束（譲許表含む）、第 C 節 日本国の原産地規則及び原産地手続となっている。附属書 II は、米国輸入時の市場アクセス改善を規定しており、同様に大きく 3 つの分野（「一般的な注釈」、「米国の関税スケジュール」、「原産地規則及び原産地手続」）からなるが、分野に番号の付与はなく、タイトルのみとなっている。

日米貿易協定の原産地規則及び原産地手続については、第 3 節、第 4 節で、日米の規定を比較する。ほとんどの規定が重複しているが、若干の相違があり、表現が微妙に異なっている部分が多くみられる。その細かな相違が具体的にどのような違いとして表面化する可能性があるかどうかは、まだ不明である。

第 2 節 日本と米国の関税譲許

これまで日本が締結してきた経済連携協定では、基本的に両国がほとんどの産品について自由化を約束し、一部品目について除外品目を設けた。段階的撤廃の品目が多く含まれた協定もあるが、最終的には相互に貿易額ベースでも関税分類品目ベースでも 8～10 割の品目について自由化を約束していた。

一方、日米貿易協定によって 2020 年 1 月 1 日より関税の撤廃または削減が実施される品目は限定的であり、ほとんどの輸出産品は対象となっていない。そのため、この協定を活用しようとする企業は、まず、自社が扱う製品が関税の減免対象となっているのかどうかを確認する必要がある。

1. 日本の関税譲許について（米国から日本向け輸出）

日本の関税の譲許表は附属書 I 第 B 節にある。第 01 類～第 38 類までの農産品及びその加工品のみが譲許されており、鉱工業品は含まれていない。日本は機械（第 84 類）、電子機器（第 85 類）、自動車等の輸送機器（第 87 類）はすでにほとんど無税であるため、それほどおかしなことではない。日本の譲許は日本の 9 桁の関税分類コードで記載されており、

関税割当やセーフガード等の措置を条件にしているものが多いが、614品目について、何らかの関税減免を約束している。金額ベースでは約72億ドル相当分の貿易額の品目とされている⁴。米国から日本への輸入総額を約9兆円（2018年財務省貿易統計）とすると、どのくらい限定的か、想定可能であろう。

2. 米国の関税譲許について（日本から米国向け輸出）

米国の関税の譲許表は、附属書Ⅱの2つ目の分野「米国の関税スケジュール」にあり、8桁のHTSUSコードで、第06類～第21類の農産品及びその加工品42品目、及び第28類～第96類の鉱工業品199品目について、関税の半減又は撤廃を約束している。金額ベースでは約72億ドルの輸入額相当分⁵の貿易額の品目とされている。こちらも日本から米国への輸入総額を約15.5兆円（2018年財務省貿易統計）であることを考えると、日米貿易協定の活用が可能な品目を輸出している事業者がどのくらい限定されるか想定可能であろう。また、関税の撤廃が約束されている品目の関税率は5%以下、半減が約束されている品目の関税削減率も10%以下であることにも留意が必要である。経済連携協定の活用時には、輸入者が関税の減免を享受できるのと同時に、輸出者・生産者に原産性の管理コストが生じることを考慮する必要があるためである。

対米輸出時における日米貿易協定の使い方として、これまでの経済連携協定の活用方法と同じ手続きを進めるならば、まず、米国に輸出する製品の米国輸入時のHTSUSコードを確認する。次に、通常は関税率の確認を行うが、日米貿易協定は品目が限られているため、当該HTSUSコードが対象であるかどうかを経済産業省資料⁶や農林水産省の資料⁷で確認すれば、同時に減免される関税率も確認可能である。十分な関税の減免が実施されることを確認したら、協定上の原産地規則を確認し、それを担保する証憑を保存、そして輸入通関時に必要な手続きを行う。

どの経済連携協定を活用する場合も同じであるが、輸出者が自主的にFTA/EPAを活用したいと考えた場合でも、まず、輸入者に輸入時のHSコードを確認する必要がある。日米貿易協定でも輸入時のHTSUSコードは輸入者に確認する必要がある、輸出者や生産者がFTA/EPA活用の初動で主体的に動けない理由の一つとなっている。

3. 関税以外の手数料等の減免について

TPP にあって日米貿易協定にない規定の一つに、下記に記した TPP の第 2.14 条行政上の手数料及び手続の 4 がある。

4 いずれの締約国も、輸入若しくは輸出に際して又は輸入若しくは輸出に関連して従価により手数料及び課徴金を課してはならない。

TPP 締結時に、米国でこの規定が適用される手数料又は課徴金は、商業貨物税関使用料 (MPF : Merchandise Processing Fee) であった。米国は、多くの FTA 適用時にこの使用料を減免している⁸が、残念ながら今回の日米貿易協定にはこの規定が含まれなかった。TPP ではこの規定により、メキシコ税関が TPP 利用時に税関での手数料や課徴金を減免しており、関税の減免条件が同じ場合、日メキシコ EPA より TPP を使った方が輸入者のコストが安くなっている。

第 3 節 日米貿易協定における原産地規則

1. 日本輸入時の原産地規則について

日本輸入時の原産地規則は附属書 I 第 C 節に規定されているが、附属書 I の第 A 節にもいくつか参照すべき規定がある。第 A 節一般規定で定義している項目は TPP では一般規定で規定されているもの、市場アクセスで規定されているもの、原産地規則で規定されているものなどがまとめられている。例えば、第 A 節の定義のうち、「統一システム」「項」「号」は、TPP では協定本文の第 1.3 条一般的定義に含まれている。「類」「項」「号」は TPP では附属書 3-D 第 A 節の最初にも定義がある。「年」は附属書 2-D 日本国の関税率表の一般的注釈 7 に規定がある。

また、第 A 節一般規定の 2 には、この附属書における 9 桁の関税分類番号が 2019 年 4 月 1 日現在のものであり、かつ、これらが日本国の法令又は告示に従って変更されるものであること、変更された場合には公表される対照表とともに参照されることが明記されている。日本が過去に締結した経済連携協定では、通関時に適用される関税分類番号が更新されているにも関わらず、協定活用時の原産地証明書上には協定に定められた古い関税分類

番号の使用を続けなければならないという、非効率かつ不合理な規則が未だに適用されているため、日米貿易協定ではこのような規定が入ったと推察する。一方、米国の附属書Ⅱには、2019年1月1日現在の米国の関税分類番号である HTSUS コードが用いられていることは規定があるが、HTSUS コードが更新された際に、譲許された品目がどのように修正されるかについては、明記がない。この点については、通常、各国は、協定上に関税分類番号の変更による修正について規定がなくとも、運用上修正されてきたが、日本では明記がないため、修正されず古い番号を使い続けることを義務付けていることが例外的だといえるかもしれない。

2. 米国輸入時の原産地規則について

米国輸入時に関税の減免を受けるために充足すべき原産地規則は、附属書Ⅱの3つ目の分野「米国の原産地規則及び原産地手続」1～19に記載がある。この米国の規定の内容を、附属書Ⅰに規定されている日本輸入時の原産地規則と比較した。まず、原産地規則に関する規定(1～10)を表3で示す。次に、次条の表5で品目別原産地規則の注釈(17～18)及び品目別原産地規則(19)を示し、原産地証明制度(11～16)の規定は次節の表7で示した。

表3 日米貿易協定における原産地規則の日米比較(1)

	日本側(附属書Ⅰ) 第C節第1款 一般規則及び手続		米国側(附属書Ⅱ) 米国の原産地規則と原産地手続	
	第A節 一般規定1	(b) 統一システム (i) 関税上の特惠待遇 (l) 産品の価額 (a)-(l)の12語	1	(a) 統一システム (b) 関税上の特惠待遇 (c) 産品の価額 (a)～(c)の3語
定義(定義している項目は異なる) 米国側の(a)～(c)は日本側も規定あり	1	(i) 関税上の特惠待遇 (l) 産品の価額 (a)-(l)の12語	1	(a) 統一システム (b) 関税上の特惠待遇 (c) 産品の価額 (a)～(c)の3語
原産品(WO, PE, PSR)	2(a)	(i)-(iii)	2	(a)-(c)
完全生産品	2(b)	(i)-(vi)の6項目	3	(a)-(f)の6項目
僅少(CTCを使う場合10%以下無視)	3	(i)-(v)の例外	4	(a)-(c)の例外
代替性のある産品又は材料	4	原産として扱う	5,6	原産として扱う
小売用の包装材料・容器	6(a)	考慮しない	7(a)	考慮しない
輸送用のこん包材料・容器	6(b)	考慮しない	7(b)	考慮しない
附属品・解説資料等	5	考慮しない	7(C)	考慮しない
間接材料	7	原産材料とみなす	7(d)	考慮しない
セット	—	規定なし	8,9	通則3に基づくセットの原産性担保の方法
積送基準	8	直送されない場合に、原産性を保持するケースを例示	10	直送されない場合に、原産性を失うケースを例示

出所：日米貿易協定より筆者作成

言葉遣いや順番、書き方などに違いはあるが、基本的にほとんど同じ内容の規定が含まれている。米国が附属書Ⅱの3つ目の分野「米国の原産地規則及び原産地手続」の最初に1.で定義している(a)「統一システム」、(b)「関税上の特惠待遇」、(c)「製品の価額」は、すべて日本にも定義がある。それら以外の日本の定義にある項目「代替性のある製品又は材料」、「一般的に認められている会計原則」、「製品」、「間接材料」、「材料」、「非原産品」又は「非原産材料」、「原産品」又は「原産材料」、「輸送用のこん包材料及びこん包容器」、「生産」、「取引価額」は、米国の附属書Ⅱに文言の定義はないが、規定には用いられている。米国はそれらの定義は、二国間協定で改めて規定するものではなく、米国国内法に基づき解釈される項目と考えているのかもしれない。

2.「原産品」の規定や3.「完全生産品」の考え方はほぼ同じである。関税分類変更基準の救済規定である4.「僅少」についてもほぼ同じだが、例外品目については異なっている。これは譲許品目が異なるためだと考えられる。5-6.「代替性のある製品又は材料」の規定については書きぶりに細かな相違がある。7(a)「小売用の包装材」(b)「輸送用のこん包材」についての規定はほぼ同じで、(c)「附属品、予備部品、工具及び解説資料その他資料」の規定もほぼ同じだが、日本の方がより細かに規定している。(d)「間接材料」については、日本は原産材料とみなすとし、米国は考慮しない、と規定している。日本の規定はTPPと同じである。関税番号変更基準を用いる場合はどちらの規定であっても大きな問題は生じないと考えられるが、原産材料とみなす場合には、間接材料についても、総部品表のリストに記載が求められる可能性がある。

8-9.「セット」の規定はTPPにもあるが、日米貿易協定では日本は規定を設けていない。これは日本の譲許に「セット」の配慮が必要な品目が含まれていないためだと想定される。但し、日米貿易協定における米国の「セット」に関する規定はTPPの規定とは異なっている。TPP(第3.17条1)では、統一システムの解釈に関する通則3⁹(a)(b)に基づいて分類されたセットについては、その分類に基づく品目別規則が適用され、通則3(c)の場合のみ、セット及びセットを構成する各製品の双方に協定上の原産地規則及び手続の充足が求められるが、日米貿易協定における米国の規定では、通則3に基づいて分類されたセットすべてに対して、TPP(第3.17条2)で通則3(c)のみが対象となっている規定と同じ条件、つまり、セット及びセットを構成する各製品の双方に協定上の原産地規則及び手続の充足が求められており、留意が必要である。

10.「積送基準」の規定は同じ内容を、日本は原産性が担保される例を、米国は原産性が

失われる例を挙げて規定している。

3. 日米間における品目別原産地規則の相違

日米貿易協定における品目別原産地規則は、日本は附属書 I 第 C 節第 3 款に、米国は附属書 II の 3 つ目の分野「米国の原産地規則及び原産地手続」の 19 で規定している。

これまで日本が締結してきた経済連携協定では、通常、すべての品目について共通の品目別原産地規則が規定された。ところが、日米貿易協定では、日本は第 C 節第 2 款 1 に規定されている特定の品目のみ、米国は譲許品目のみに品目別原産地規則を定めた。日本と米国で規定している品目がまったく重ならないのであれば、品目別原産地規則が異なる、という問題は生じなかったが、品目別原産地規則が両国によってそれぞれ定められたものが、米国の HTSUS コードベースで 15 品目あった。ほとんどは両国で同じ品目別原産地規則が定められたが、1806 項の一部産品にのみ、米国と日本で異なる品目別原産地規則が定められた。

表 4 日本と米国の両国が品目別原産地規則を設定している品目

日本側(附属書 II 第 C 節第 3 款)	米国側 (品目別原産地規則)	
第4類～第15類で 品目別原産地規則 の規定のない品目	CC	08107000
	CC	09021010
	CC	15159060
170410	CTH	17041000
180620	CTH	18062022 18062060 18062067 18062079
1806.31 - 1806.90 (譲許品目ではない)	CC (カカオ含有量割合 が製品の重量の70%を 超える菓子に限る) CTSH (その他の産品)	CTSH 18063100 18063201 18063255 18069001
210310	CTH	21031000
210390	CTSH	21039040 21039072

出所：日米貿易協定より筆者作成

このことにより、1806.31-1806.90 (チョコレートその他のココアを含有する調製食料品) の産品のうち、カカオ含有量が製品の重量の 70%を超える菓子については、日本と米国で品目別原産地規則が異なることになった。但し、この品目は日本の譲許品目ではないため、

日本に輸入される製品の材料・部品として 1806.31-1806.90 が用いられる場合が対象となる。

図 1 はご参考であるが、日本が締結している経済連携協定の品目別原産地規則を検索するための、財務省の原産地ポータルサイトである。通常は協定ごとに品目別原産地規則を検索するが、日米貿易協定では、日本と米国でチェックする□が異なっており、日本と米国で品目別原産地規則が異なることを明示的に表している。

図 1 財務省 原産地ポータル 品目別原産地規則検索画面
<https://www.customs.go.jp/searchro/jrosv001.jsp> より



次に、日米貿易協定における品目別原産地規則の注釈及び品目別原産地規則について、附属書Ⅱの「米国の原産地規則及び原産地手続」17～19の規定を日本の規定と表 5 で比較した。

表 5 日米貿易協定における原産地規則の日米比較 (2)

		日本側 (附属書 I) 第 C 節 他	米国側 (附属書 II) 米国の原産地規則と原産地手続	
品目別 原産地規則 注釈	定義	第 A 節 一般規定 1 で規定	17	類、項、号の定義
	品目別規則の表の見方	第 C 節 第 3 款 冒頭	18 (a)	
	関税分類の変更要件は 非原産材料のみ	第 C 節 第 2 款 3(a)	18 (b)	
	特定材料を除外する規則 の場合、当該特定材料は 原産材料であること	第 C 節 第 2 款 3(b)	18 (c) 前半	
	except from~xx における xx の原産地規則の考え方	第 C 節 第 2 款 1 に規定されている 品目以外の原産地規則なし	18 (c) 後半	完全生産品、締約国で完全に 生産されたもの、又は 米国 法に基づいた実質的変更が 行われた産品
	品目別規則が選択制の 場合	第 C 節 第 2 款 3(c)	18 (d)	
	通則 2 (a) が適用される 場合	規定なし	18 (e)	通則 2(a) が関税分類変更の 例外となる場合、関税分類変 更が生じたとはみなされない
品目別原産地規則	第 C 節 第 3 款 第 C 節 第 2 款 1 に規定されている 品目で品目別原産地規則の規 定がない品目の規則はすべて CC (2 桁関税分類変更基準)	19	すべての譲許品目に品目別 原産地規則あり	

出所：日米貿易協定より筆者作成

ここでもほとんどの規定は同等の内容となっているが、大きく異なるのが、米国で 18 (c) の後半に規定されている、品目別原産地規則が規定されていない材料・部品に対する原産地規則の考え方である。日本は譲許品目以外の原産地規則も規定しており（それが十分であるか否かの検証は行っていない）、第 C 節 第 2 款の 1 に規定されている品目すべてについて原産地規則がある。これに対し、米国は譲許した品目にしか協定上の原産地規則が設けなかったため、輸出品を生産するための材料・部品の原産性をどのように判断するかについては、別に規定を設けなければならない。

例えば、図 2 に日米貿易協定の米国の品目別原産地規則の一部を示したが、日本から米国に輸出される「84068110」の品目別原産地規則は「CTSH, except from subheading 8406.82」となっている。このように、CTSH(6 桁関税分類変更基準)で 8406.82 からの変更が除外されている場合には、8406.82 の材料・部品については米国または日本原産でなければならない。このことは、日本は第 2 款 3 (b)、米国は 18 (c) の前半に規定している。但し、8406.82 は譲許品目ではないため、品目別原産地規則は規定されておらず、米国は 18 (c) の後半で、これらの材料・部品が協定上米国原産であることを示すために充足すべき

規則は、「完全生産品」、「米国又は日本で完全に生産された場合」、もしくは「締約国外から持ち込まれた又は締約国外で生産された材料・部品が、米国又は日本で、米国法に基づいた実質的な変更が実施されている場合」と規定している。

図2 日米貿易協定（英文）P137、附属書II（米国の）品目別原産地規則より

日本から米国に輸出される製品の 輸入時HTSUSコード	品目別原産地規則
83014030	CTSH
83014060	CTSH
83016000	CC
83017000	CC
84068110	CTSH, except from subheading 8406.82
84069030	CTH
84069040	CTH
84069045	CTH
84119990	CTH
84141000	CTSH

この規則では、輸出産品である「84068110」の総部品表に8406.82の部品がある場合は、それが協定上原産材料であることを示さなければならず、その規則は、「完全生産品」、「日本又は米国で完全に生産される場合」もしくは「（締約国外で生産された材料に対し）米国法に基づいた実質的な変更が（日本又は米国で）実施されている場合」となっている。

この米国の18(c)後半の規定の大きな問題点は、日本で生産され、米国に輸出される産品の原産性を証明する場合、その材料・部品の原産性を証明するのに、米国法に基づく実質的な変更基準を充足しなければならないことである。実質的な変更基準の考え方は日本と米国で大きく異なっており、米国の実質的な変更の考え方の詳細を承知している日本の企業はそれほど多くないことが想定される。

日本における実質的な変更の考え方は、基本的には4桁関税分類変更基準である¹⁰。それに対し、米国の実質的な変更基準は、名称、特徴、用途の変更に基づくものとされ¹¹、多くの場合はケース・バイ・ケースで適用されるとしている¹²。このことは、日本から米国向けに輸出する産品の原産性を証明する証憑を残す際に困難を生じさせる可能性がある。

その他の品目別原産地規則の注釈の違いとしては、米国が18(e)で規定している統一システムの解釈に関する通則2(a)¹³（完成した物品としての重要な特性を持つ未完成の物品、組み立てていないもの、分解してあるものを含む）に関する規定を、日本は設けていない。これは日本の譲許品目に、組み立てたり分解したりするような鉱工業品を想定していないためだと考えられる。

第4節 日米貿易協定における原産地手続

1. 原産地証明手続について

協定では、関税の減免を与える当該産品が充足すべき原産地規則を規定した後、それを輸入国の税関に対してどのように示すのかを規定する必要がある。日本がこれまで締結してきた経済連携協定では、輸出国の当局が原産地証明書を発行し、それを輸入国税関に提出する第三者証明制度を主に採用してきた。その後、第三者証明制度との選択制で認定輸出者自己証明制度を導入したり、最近では TPP や日 EU EPA など、第三者証明制度を採用せず、企業が自ら申告をする自己申告制度のみを採用したりするなどしてきた。但し、これまで日本が導入してきた自己申告制度では、輸出者や生産者が自己申告書を作成し、輸出者や生産者がその信憑性を担保することが認められていたところ、日米貿易協定では、原産地証明制度として輸入者自己申告制度のみが採用された。

表6に記したとおり、原産地証明制度も経済連携協定ごとに多岐にわたっており、また、一言で自己申告制度と言っても協定ごとに異なる制度が導入されている。特に複数国が参加する TPP などでは、現状として、すべての締約国に対して同じ原産地申告書が使えるわけではなく、輸入国ごともしくは輸入国の税関ごとに申告書に記載を要求される文言が変わってくるがあるので、留意が必要である。

表6 日本が締結した経済連携協定が採用している原産地証明制度

証明制度	第三者証明制度	自己申告制度			
対象EPA	右記以外の日本が締結したEPA（日豪、日墨、日瑞、日ペルーは併用）	日メキシコEPA 日スイスEPA 日ペルーEPA	日豪EPA TPP	日EU EPA	日米貿易協定
証明者	商工会議所に登録し、原産判定を行った企業	経済産業省の認定を受けた、輸出者	生産者、輸出者、輸入者	輸出者（生産者含む） または輸入者	輸入者
証明手続	商工会議所が原産地証明書を発行	インボイス上に申告文	最低限の記載事項を明記した申告書を作成	輸出者：インボイス上に申告 輸入者：形式を問わない	日本側：別途規定 米国側：輸入申告の一部として申告、輸入者の情報の形式を問わない
検認	商工会議所経由	経済産業省経由	直接	税関経由	輸入者経由

出所：各種資料より筆者作成

輸入者自己申告制度は、輸入国税関にとって簡便な制度である。輸入国税関が輸入申告に関して疑義や質問がある場合は、同国内にいる輸入者に対してのみ問い合わせをすれば良い。そうすれば、輸入者が必要に応じて輸出者や生産者に対して適切な文書を出すための調整を行うため、輸入国税関は適切な文書が提出されるのを待っていれば良い。これまで日本が締結してきた経済連携協定では、輸入国税関が原産性に関する検認を実施する際には、輸出国政府を經由して発給機関や税関に問い合わせしたり、遠い国にいる輸出者や生産者に対して、輸入国税関自身が問い合わせをしたりしなければならなかった。

一方、輸出国の生産者、輸出者の立場からすると、これまで、輸入国税関からの問い合わせに対しては、自国政府の発給機関や税関を通じて（TPP 及び日豪 EPA で自己申告を選択した場合以外）回答すれば良かったため、自国内で対応が可能であった。TPP の場合は、証明者に対して、輸入国税関から直接質問や問い合わせが入る可能性があるが、輸入者等の他社を間に挟むことなく、証明者自身が説明することが可能であった。

これまでの経済連携協定では、原産性の判断や証明については、主に輸出者・生産者に一任されてきた。輸入者自己申告制度では、その判断が輸入者に移管されるため、輸入者自己申告制度のみで運用される経済連携協定は、輸出国の企業にとって活用するハードルが高くなる可能性がある。もちろん、輸入者が品目別原産地規則を十分に理解し、輸出者・生産者からその証明に必要な情報を入手できれば問題ないが、生産者主導でモノづくりを行ってきた企業は、輸入者にそこまでの証明資料を提出することができないことが想定される。そのような場合、輸入者が輸出者からどのような証憑を入手することにより、輸出者を信用し、輸入者の責任で自己申告をするのが、すべて民間ベースの契約に一任されることになったのである。つまり、輸入者が輸出者・生産者が持つ原産性にかかる詳細な証憑を手許に入手できなければ、協定の活用ができないと判断し、輸出者・生産者がその情報を輸入者に開示したくないと考えた場合は、協定の活用が困難になる。また、輸入者が勝手に、日米貿易協定上の特惠原産地と、カートン表示等における非特惠原産地を混同しないよう、輸入者と輸出者、生産者の間で、日米貿易協定上の原産性に関する情報を密に共有しておくことが必須である。

2. 日米間における原産地証明制度の相違

日米貿易協定における米国の原産地証明手続は附属書Ⅱの 3 つ目の分野「米国の原産地規則及び原産地手続」の 11～16 に規定されており、それを表 7 で日本の手続と比較した。

輸入者自己申告制度を採用しているという点ではどちらも同じだが、規定ぶりには相違がある。

表 7 日米貿易協定における原産地手続の日米比較

日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定における「原産地手続」の相違点				
	日本側 (附属書 I 第C節第1款)		米国側 (附属書 II 原産地規則と手続)	
特恵待遇の要求 (輸入者自己証明のみ)	9	申告の要件については別途定める	11-13	輸入通関の一部として申告し、必要な情報は輸入者が任意の形式で準備
検認： 輸入税関は、輸入者に対して原産性を確認するための情報を要請できる。輸出者や生産者から直接送付される情報を受領することも可能	10(a)	日本国は、輸出者又は生産者から直接提供される当該情報を受領することができる	14	輸入者は、輸出者又は生産者が、米国に直接情報や書面を提供するように手配することができる
否認	10(b)	(ii) (a)の規定により、産品が関税上の特恵待遇を受ける資格があることを決定するのに十分な情報を輸入者から得られなかった場合	15	(b) 14の規定により、産品が関税上の特恵待遇を受ける資格があることを決定するのに十分な情報を得られなかった場合
照会所の設置	第A節 3		16	

出所：日米貿易協定より筆者作成

特恵待遇の要求については、日本は「申告の要件については別途定める」となっており、その内容は、日米貿易協定には定められていない。日本の税関は、これまで締結してきた経済連携協定の自己申告制度の運用と同じく、日本国内の規定として、輸入者に対し、原産品申告書と原産品申告明細書の提出を義務付けている。こういった書類の提出は他の経済連携協定でも協定上は規定されておらず、日本の税関独自のものである。米国は「輸入通関の一部として申告する」とだけ協定に規定されており、発効後の1月2日に、特恵税率利用の要件として、輸入手続き時に HTSUS コードの前に”JP”という記号を付与して申告する必要があることを発表した(1月13日以前の輸入は事後還付)¹⁴。それ以外の必要な情報は輸入者が任意の形で準備することになっている。つまり、米国税関は輸入申告時に”JP”という記号を付与する以外の情報はまったく要求していない。もちろん、輸入通関後に、税務申告を確定する際に税関から輸入者に問い合わせが入る可能性があるため、何らかの証憑保存が必要である。

輸入国税関からの検認の際、生産者が輸入者に開示したくない情報を直接輸入国税関に提出することが可能であることを、日本、米国の双方ともに規定している。同じ内容ではあ

るが、日本の規定は「日本国（日本の輸入税関を想定）が受領することが可能」となっており、米国の規定は「輸入者が手配することが可能」となっており、主体が異なっている。

否認の規定についても、両国はほぼ同じ3つの規定を少し異なる文言で定めているが、2つ目の規定では、日本のみ「産品が関税上の特惠待遇を受ける資格があることを決定するのに十分な情報を輸入者から得られない場合」と規定しており、米国の規定が誰から得られた情報か、ということを問うていないことと対比的である。

照会所の設置については、両国ともに同じ規定を定め、後日、両国ともに税関の問い合わせ窓口を公表している。

おわりに

日米貿易協定は、FTA 締結時に締約国が共通の原産地規則を運用するのではなく、締約国それぞれが異なる規則や手続を規定し、運用することを許容した。日米貿易協定の第2段階の交渉において、共通の関税譲許品目がさらに増えた際に、現在の日米貿易協定をどのように発展させるのか、注目される。FTA の規則が、スパゲッティボウルとなっている状況下では、輸入国が国内法に基づく規則を用いるのは、輸入国ベースでの規則の共通化の道筋の一つかもしれない。しかし、すでに輸入国において協定ごとに異なる規則を運用している状況下では、やはり、更なるスパゲッティボウル状況を悪化させるだけではないか、と危惧する。

また、日米貿易協定において、輸入者自己申告制度のみが採用されたことにより、これまで、特に日本では、生産者が管理してきた特惠原産地を証明するための証憑の内容を、どのように輸入者に伝えるのかということを、ビジネスごとに判断していく必要性が出てきた。

ビジネスのグローバル化には、ヒト、モノ、おカネ、そして情報の円滑な移動が重要である。混とんとする世界の通商情勢の中で、相互に市場アクセスの向上を目指して締結される協定の原産地規則が、かえってグローバルに事業を展開する企業の自由なサプライチェーン構築を阻害するものにならないよう今後とも注視していきたい。そして、多様化・広域化するビジネスの中で、自由で開かれた貿易環境が維持されていくことを期待し続けたいと考えている。

-
- 1 Harmonize Tariff Schedule of the United States number、6桁のHSコードに米国で用いられている7桁目以降の分類コードを追加したコード
 - 2 協定の和文では「ガット」となっているが、本稿ではGATTに統一した
 - 3 ジェトロビジネス短信 2019年10月8日、米政権により目指す発効日が事前に公表されていた
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/10/2f5dea0fb2a24314.html>
 - 4 みずほ総合研究所 みずほインサイト 2019年9月30日「日米貿易交渉は第2段階へ」図表3、政策調査部主席研究員 菅原淳一氏
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl190930.pdf>
 - 5 同上
 - 6 経済産業省 HP より、日米貿易協定における米国側の工業品に関する合意の詳細
<https://www.meti.go.jp/press/2019/09/20190926006/20190926006-2.pdf>
 - 7 農林水産省 HP より、日米貿易交渉における米国側の農林水産品に関する合意内容
<https://www.maff.go.jp/j/kokusai/tag/attach/pdf/index-21.pdf>
 - 8 米国税関・国境取締局 HP より、MPF and Preferential Trade Programs
<https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2018-Aug/B%20MPF%20Table%2C%20Aug%202%2C%202018.pdf>
 - 9 税関 HP より、関税率表の解釈に関する通則
<https://www.customs.go.jp/tariff/mikata/tuusoku.pdf>
 - 10 ジェトロ貿易・投資相談 Q&A より、原産地認定基準の「実質的変更を加える製造・加工」：日本
<https://www.jetro.go.jp/world/qa/04A-011216.html>
 - 11 米国税関・国境取締局 HP より、U.S. Rules of Origin
https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Apr/icp026_3.pdf
 - 12 日本貿易関係手続簡易化協会（JASTPRO）HP より、第31話 米国の非特惠原産地規則他
http://www.jastpro.org/essay/hachobori/hac_31.html
 - 13 税関 HP より、関税率表の解釈に関する通則（9に同じ）
<https://www.customs.go.jp/tariff/mikata/tuusoku.pdf>
 - 14 税関 HP より、日米貿易協定の米国輸入時の手続について
<https://www.customs.go.jp/kyotsu/kokusai/us-procedure.pdf>

第6章 米欧間の貿易摩擦と貿易協議の行方

デロイト トーマツ コンサルティング合同会社

チーフ通商アナリスト 福山 章子

要約

米国による鉄鋼・アルミ製品への関税措置を発端に米国と EU はお互いの輸入品に対して高関税を発動し合っている。解決を探るため、米国と EU は貿易協議を開始した。協議の最中にも米国が新たな関税措置を発動する等、先行きは不透明だが、EU が米国から大豆や LNG を大量に購入する等の変化も見られる。米欧で連携したルール形成や、中国をはじめとする第三国の不公正な貿易慣行の是正に向けた取組みも実施している。日本企業はこれらの動きを他人事と捉えず、クロスボーダーでの連携も含めて最大限に活用することが 2020 年の新たな戦略のひとつとなり得る。

第1節 トランプ大統領は中国の次のターゲットを EU に

米国のトランプ大統領は自らを「タリフマン」と称し、諸外国からの輸入品に次々と高関税をかけている。輸入品に高関税をかけ、貿易赤字を解消することが米国の雇用を増やすと信じているためだ。周知のとおり中国が最大のターゲットだが、唯一のターゲットではない。EU（欧州連合）との間の貿易赤字もトランプ大統領は問題視してきた。EU のことを「中国より悪い」と発言することさえある。現在（2020年1月23日時点）、中国との貿易協議が「第一段階」の合意に達し、新 NAFTA 協定 [USMCA（米国・メキシコ・カナダ協定）] の発効も目途がたった。日米貿易協定も発効した。通商面で次にトランプ大統領のターゲットになるのは EU だ。

本稿では、現在進行中の米国と EU の間の貿易摩擦と貿易協議について解説する。

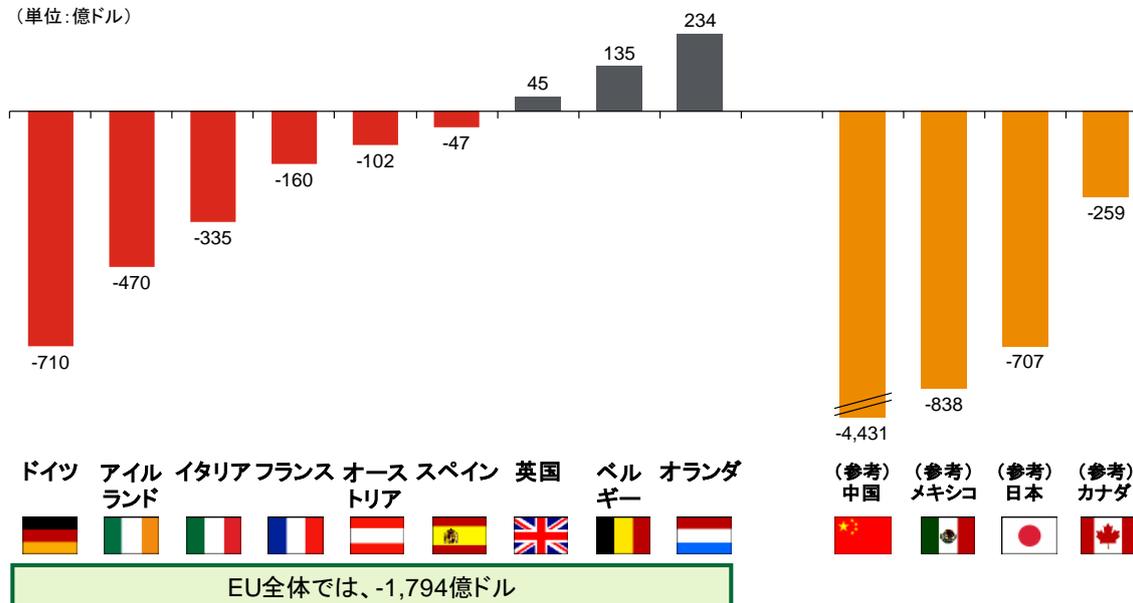
トランプ大統領は、EU に対して「ドイツの BMW、ダイムラー、VW は米国内での生産に貢献していない」（2017年1月 ドイツ紙 Bild インタビュー）「EU が米国を不当に扱っ

ているため、我々が彼ら（EU）とビジネスをすることはほぼ不可能になっている。それなのに自動車や他のあらゆる製品を米国に輸出している」（2018年3月 スウェーデンのロベーン首相との記者会見）「貿易赤字は巨額だ。是正しないなら、自動車やほかの製品にも課税する。これなら公平だ！」（2018年3月 Twitter）といった発言をしている。

米国と EU 各国の貿易関係では、ドイツが単独でも米国の貿易収支の赤字国として第 3 位にランクインしている。EU 加盟国による貿易赤字額を合計すると約 1,794 億ドルで、トップの中国に次ぐ規模となる。

【図1】米国におけるEU主要国との間の貿易収支(2018年)

(単位:億ドル)



出所: UN Comtradeを基にデロイトトーマツコンサルティング作成

国別の貿易では、ドイツからは自動車、航空機、医療・医薬品関連の輸入が多い。特に自動車関連が多く、1,500cc-3,000ccの乗用車の2018年の輸入額は約139億ドルに及ぶ。トランプ大統領がドイツの自動車メーカーを名指しで問題視する所以だ。EUのうち貿易赤字がドイツに次いで多いのはアイルランド。だが、同国からの輸入は血液や人工の人体等の医療関連品が多く、貿易赤字を強く問題視する性質のものではないと推測される。続くイタリアとフランスからは、自動車、航空機といった工業品、アルコールやファッション関連の消費財の輸入が多く、これらはトランプ大統領が問題視する輸入超過だ（図2）。

【図2】米国におけるEU各国からの輸入額上位10品目（2018年）

【ドイツ】  輸出 			【アイルランド】  輸出 		
HSコード	品名	輸入額 (百万ドル)	HSコード	品名	輸入額 (百万ドル)
8703.23	乗用車 (1,500cc-3,000cc)	13,928	3004.90	その他の医薬品	12,496
3004.90	その他の医薬品	5,219	3002.15	血液・免疫産品 (投与量にしたもの又は小売用の形状若しくは包装にしたものに限る)	4,067
8703.24	乗用車 (3,000cc超)	3,869	2933.59	ピリミジン環又はピペラジン環を有する化合物	4,050
3002.15	血液・免疫産品 (投与量にしたもの又は小売用の形状若しくは包装にしたものに限る)	3,794	3002.90	その他の血液・ワクチン	2,933
3002.12	免疫血清その他の血液成分物	1,780	3002.20	人間のワクチン	2,863
8802.40	飛行機その他の航空機 (自重が15,000キログラムを超えるもの)	1,639	3302.10	精油、レジノイド、調製香料及び化粧品類 (食用又は飲料用)	2,773
3004.31	インスリンを含有する医療用品	1,620	2935.90	その他のスルホンアミド	2,571
8708.40	ギヤボックス及びその部品	1,515	9021.39	人工の人体	2,378
9018.90	その他の医療機器	1,400	3002.14	血液・免疫産品 (混合したもので、投与量にしてなく、かつ、小売用の形状又は包装にしてないものに限る)	2,136
8411.12	ターボジェット (推力が25キロニュートンを超えるもの)	1,346	9021.31	人工の関節	1,502

【イタリア】  輸出 			【フランス】  輸出 		
HSコード	品名	輸入額 (百万ドル)	HSコード	品名	輸入額 (百万ドル)
3004.90	その他の医薬品	3,745	8411.91	ターボジェット、ターボプロペラその他のガスタービン部品	4,317
8703.23	乗用車 (1,500cc-3,000cc)	3,184	8802.40	飛行機その他の航空機 (自重が15,000キログラムを超えるもの)	3,458
8803.30	飛行機又はヘリコプターのその他の部分品	2,059	9701.10	書画	2,395
2204.21	ワイン (2リットル以下の容器入りしたもの)	1,576	2208.20	スピリッツ (蒸留酒)	1,556
8703.24	乗用車 (3,000cc超)	1,441	3004.90	その他の医薬品	1,550
9004.10	サングラス	834	3303.00	香水及びオーデオロン	1,509
2710.12	軽質油及びその調製品	817	8411.12	ターボジェット (推力が25キロニュートンを超えるもの)	1,488
7113.19	その他の貴金属製品	802	8803.30	飛行機又はヘリコプターのその他の部分品	1,420
4202.21	ハンドバッグ・旅行カバン (外面が革製又は合成皮革製のもの)	659	2204.21	ワイン (2リットル以下の容器入りしたもの)	1,385
3002.15	血液・免疫産品 (投与量にしたもの又は小売用の形状若しくは包装にしたものに限る)	592	8802.30	飛行機その他の航空機 (自重が2,300キログラムを超え15,000キログラム以下のもの)	915

脚注: HSコード6桁で抽出
出所: UN Comtradeを基にデロイトトーマツコンサルティング作成

第2節 TTIPの高い理想は実現できなかった

オバマ政権時代に遡ると、米国とEUはTTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）という通商協定の締結に向けた交渉を行っていた。2013年7月から2016年12月末までに全15回の交渉会合を開催した。

TTIPが実現すると人口約8.1億人、GDP約32.6兆円（注：人口、GDPともに交渉開始に合意をした2011年時点¹⁾）と巨大な経済圏となる。米国、EU各々に「TTIPによってEU経済は1,000億ユーロの成長が見込まれ、200万人の新規雇用を生み出す」（英国 キャメロン首相 2013年6月）「年間4,580億ドルのEUへの物品とサービスの輸出がTTIPによって更に増加する」（米国ホワイトハウス Fact Sheet 2013年6月）といった期待をしていた。また、「我々は、21世紀の基準を主導するプレイヤーとなる」（バローズ欧州委員長 2013年6月）、「世界の貿易システムの模範となるルールを作り、マルチラテラルな貿易システムを強化する」（オバマ大統領 2013年6月）といった発言からもわかるとおり、米国とEU

が協力して世界のルール形成をリードすることを意図していた。

しかしながら交渉は難航、2016年末に妥結を断念し、米国の新大統領の誕生まで事実上交渉を中断することとなった。その後、トランプ大統領の就任後も交渉は行われず、2019年4月の欧州理事会決定で、EU側は「TTIPの交渉指令はもはや用いるものではなく適切ではない」との立場を表明した。

TTIP交渉の概要について簡単に紹介する。TTIPは4部で構成され、Part1：市場アクセス、Part2：規制協力、Part3：ルール、Part4：制度的事項から成る。米国とEUの関税は平均4%と低いため、TTIPでは非関税障壁の撤廃や新ルールの導入が主要な論点だった。

Part1の「市場アクセス」では、物品貿易、サービス貿易、政府調達、原産地規則について交渉した。97%の物品は「ある程度の時期」までに関税を撤廃することで合意していた。残り3%の農産品や繊維、自動車等は「センシティブ品目」に該当し、関税撤廃の対象外となっていた。

サービス分野については双方がテキスト案を提示していたが、開放の内容については意見に隔たりがあった。意見の相違が比較的少ない項目として、建築、エンジニアリング、会計の専門資格のMRA（相互承認）について意見交換を行っていた。

政府調達の開放はTTIPにおけるEUの優先項目のひとつであり、米国に対し、州レベルの調達の開放や手続き上の参入障壁の撤廃を要求した。だが、政府調達は米国にとって非常にセンシティブな分野で、妥結点は見出せていなかった。

Part2の「規制協力」はTTIPの目玉のひとつだ。横断的項目として、TBT（貿易の技術的障壁）、SPS（衛生植物検疫措置）について議論し、分野別で化学品、化粧品、エンジニアリング、医療機器、農薬、ICT、医薬品、繊維、自動車について議論していた。総論としては、米国よりEUの方が規制が厳しく、米国がEUに対して「過度な規制をあらためよう」求めている構図が多い。これに対してEU内では、市民やNGO等の間で「TTIPによって、米国からEU基準を遵守しない危険な物品（特に食品）が輸入される」といった懸念が広がり、TTIP交渉のボトルネックだと報道されることも度々あった。実際にはある程度は交渉が進んでいた分野もあり、自動車のシートベルトや照明、化学物質の評価について双方の基準の同等性を確認し、貿易障壁を低減するための方法について議論していた。

Part3の「ルール」では、持続可能な開発、エネルギーと原材料、貿易円滑化、中小企業、投資、競争、知的財産とGI（地理的表示）、紛争処理について交渉を行った。なかでも投資は特に意見の隔たりが大きく、投資に関する交渉は中断していた。EUはISDS（国家

と投資家間の紛争解決)の導入に強く反対し、恒常的な 2 審制の ICS (投資裁判所制度)の設立を提案した。これに対して米国は、裁判所ではなく投資家差別を専門に審判する裁定機関に提訴できるようにすべきと主張し、議論は平行線だった。

TTIP は世界のルールを主導する先進的な枠組みの構築を目指してスタートしたものの、お互いに譲歩が少なく、「先進的」とは言いがたいものとなっていた。食品の安全基準や投資等についても意見に隔たりが大きく、仮にトランプ大統領が就任していなかったとしても合意は困難だったと考えられる。

第 3 節 米欧間の貿易摩擦は米国の鉄・アルミ製品への関税措置が発端

現在、米国と EU はお互いの輸入品の一部に対して高関税をかけている。このような事態になったのは、米国による鉄鋼・アルミ製品への関税賦課が発端だ。米国は 2018 年 3 月、通商拡大法 232 条に基づき、米国に輸入される鉄鋼製品に 25%、アルミ製品に 10%の追加関税を発動した。

発動当初、EU は関税の適用から暫定的に除外されていた。だが、恒久的な適用除外ではなかったことから関税発動と同時に遺憾の意を表明し、「自国の国内産業保護だけを優先する、根拠のない露骨な介入について極めて残念。ハーレー・ダビッドソン、バーボン・ウィスキー、ジーンズなどに輸入関税をかける (2018 年 3 月 ユンケル欧州委員長)」といった発言をしている。発言のとおり、米国が EU から輸入する鉄鋼・アルミ製品に関税を課した場合は、28 億ユーロ規模の米国からの輸入品に対して即座に報復措置を実施するとして、対象品のリストを公表した。

EU はこうした牽制と併行し、米国の関税発動の直後から交渉を続けた。4 月にはフランスのマクロン大統領がトランプ大統領と会談し、貿易問題に言及した。続いてドイツのメルケル首相もトランプ大統領と会談した。メルケル首相は、EU を関税の対象から恒久的に除外するよう求め、問題の解決のために EU と米国の二国間の通商交渉を行うことを示唆した。だが、トランプ大統領は理解を示さず、自動車を中心とした米欧間の貿易不均衡の是正と NATO (北大西洋条約機構) への拠出金の増額を求めた。会談前後に報道された米独両首脳表情は硬い。同月には、米国のロス商務長官と EU のマルムストローム欧州委員 (通商担当) も電話で協議を行った。ロス長官は、EU から米国への鉄鋼・アルミ輸出を 2016

年～2017年の90%の水準にとどめるよう要求した。つまり、WTO（世界貿易機関）で違反とされている数量制限を求めたが、EUはこれを断固拒否した。いずれの協議も合意に至らず、米国は2018年6月、EUから輸入される鉄鋼・アルミ製品に対しても関税を発動。EUも、米国からの輸入品に対して25%の関税を課することとなった²。スイートコーン、コメ、オレンジジュース、ピーナツバター、バーボン・ウィスキー等の食料品、タバコ、マニキュア、アイシャドー等の消費財、Tシャツ、デニムのズボン、男性用の靴等の繊維製品、フラットロール、鉄鋼パイプ・チューブ、建材等の鉄鋼製品、500cc超のバイク、ヨット等が対象だ。

米欧間の交渉の難しさは、米国とEUの間だけの問題ではない。EU内部の調整にも困難が伴う。貿易立国であるドイツは巨額の貿易黒字を維持しており、米国への輸出を縮小することには後ろ向きだ。むしろ、FTA（自由貿易協定）のような通商協定を締結することによってEU側の関税を削減し、ドイツ、米国ともにWin-Winとなるかたちを望んでいる。これに対してフランスは、ドイツの貿易黒字を快く思っていない。さらに国内の農家を保護したい意向があるため、EU側の関税削減による問題解決には強く反対し、米国に対して譲歩することなく断固たる態度で臨むことを要望している。EU内部での利害調整の結果、数量制限は受け入れられないことを主張し、通商協定の交渉開始を示唆したが、米国との協議は合意に至らなかった。

さらにこの交渉の最中の2018年5月23日、米国商務省は通商拡大法232条に基づき自動車・自動車部品に関する調査を開始した。安全保障上の脅威が認められれば、米国に輸入される自動車・自動車部品に20～25%の追加関税を課するという。米国の自動車の輸入のうち、ドイツは日本、メキシコ、カナダに次ぐ第4位だ。ドイツを始めとするEU諸国がこの調査に大きな懸念を持ったことは説明する間でもないだろう。なお、自動車・自動車部品に対する関税賦課は一時保留されたかのように見えたが、2020年1月、トランプ大統領はEUに対して課税する可能性があることを再び示唆している。

第4節 農産品の扱いについて隔たりを残しつつも、通商関係の強化に合意

米欧が互いに高関税をかけ合った状況で、2018年7月25日、ユンケル欧州委員長がホワイトハウスを訪問、トランプ大統領と会談し通商関係の強化に合意したとの共同声明を

発表した。THE WALL STREET JOURNAL の報道によると、突然とも言えるこの合意は、ユンケル委員長の作戦だったとされている。EU 側には、何としても自動車・自動車部品に対する高関税発動を回避したい意向があった。同紙によると、ユンケル委員長はトランプ大統領に対して「簡単な」説明用のカードを用意し、貿易や規格などの具体的な問題に言及した。その上で「もし、あなたが愚かなことをしたいなら、私も愚かなまねをすることになる」と、くぎを刺したという。米国側としても、EU や中国による報復措置が米国経済にマイナス影響を与えている側面があることに加え、自動車に対する関税は米国内からも反対の声が多く、次なる打ち手にやや手詰まりの感があったため、EU の提案を受け入れられる状況にあった。

米国と EU は、4 つの項目に合意をした。

- (1) 通商関係の強化
 - ✓ 自動車以外の工業品に関する関税・非関税障壁及び補助金の撤廃に向けて協力する
 - ✓ サービス、化学品、医薬品、医療機器及び大豆等についても貿易障壁を削減し、貿易の拡大を進める
- (2) エネルギー分野での戦略的協力
 - ✓ EU 側はエネルギー調達源の多様化のために、米国からの LNG（液化天然ガス輸入）の拡大を目指す
- (3) 国際基準の形成に向けた対話の緊密化
 - ✓ 貿易を円滑化し、行政の非効率性を改め、コストを抑えるため、国際基準の形成に向けた緊密な政策対話の機会を創出する
- (4) 不公正貿易慣行の排除
 - ✓ 世界の不公正な貿易慣行から欧米企業を保護するための協力を進める
 - ✓ WTO 改革を進めるために協力する。特に知的財産権侵害や強制的な技術移転、工業製品分野の補助金、国営企業がもたらす市場歪曲、供給過剰の問題への対応で連携する

これらに加えて、鉄鋼・アルミ製品への追加関税の問題と、これに対する EU の対抗措置の問題についても解消に向けて取り組むとした。また、交渉中は自動車にかかる関税の発動を控えること、速やかに上級レベルのワーキンググループを立ち上げることに合意した。

しかしながら、この合意の直後、米国と EU の間で交渉範囲の認識に隔たりがあることが明らかになった。トランプ大統領は、合意の翌日に行ったアイオワ州での演説で、「我々は米国の農家のために欧州市場を開放した」と発言した。これに対し、EU 側は、「農産品は

交渉の対象外だ」と主張した。共同声明には大豆以外の農産品は明記されていない。ただし、「Farmers（農家）」に対して市場を開放すると記されており、この文言だけを読むとトランプ大統領の発言も全く根拠が無いとも言えない。だが、EU側は、「farmers」という文言は、共同声明でひとつ前段に記載のある「soybeans（大豆）」にしかかかっていないと言いつ張る。合意の曖昧さを物語っている。その後も米国は農産品を交渉の対象に含めることを要求し続けた。

2019年1月11日、USTR（米国通商代表部）がEUとの「交渉目的」を公表した。「交渉目的」によると、米国が想定する交渉範囲は多岐に亘っている。物品貿易に加え、TBT、SPS、貿易円滑化、規制慣行、サービス貿易、デジタル貿易、投資、知的財産、国有企業、補助金、競争、労働、環境、貿易救済措置、政府調達、中小企業、為替等が含まれている。通常のFTAのパッケージだ。物品貿易には農産品も含まれており、EU側の関税・非関税障壁の削減等を求めている。

続く1月18日、欧州委員会も米国との貿易協議に関する交渉権限の付託を得るための交渉指令案を公表した。欧州委員会は、「農産品を除く工業品の関税撤廃」と「非関税障壁撤廃に向けた適合性評価」の2つの協定を締結することを提案した。

2019年4月、EU理事会は、EUとして米国との貿易協議を開始する権限を欧州委員会に付託する交渉指令案を承認した。

指令の主な内容は次の通りだ。

関税分野では

- ✓ 過去の米国との交渉においてEUが優先する分野の合意が困難だった経緯を踏まえ、今回の協議は、農産品を除く工業品の関税撤廃に限定する
- ✓ エネルギー集約品や水産品等のセンシティブな品目は関税撤廃までのスケジュールに配慮する
- ✓ さらにセンシティブな品目については関税撤廃の対象から除外することも検討する

適合性評価分野では、

- ✓ 第三者機関による適合性評価が求められる品目を重点的に取り扱う
- ✓ 特に機械と電気電子製品について、適合性評価手続きの障壁を取り除く

交渉全般に関しては、

- ✓ 米国が通商拡大法 232 条や通商法 301 条等に基づく措置を発動する場合、EU側は合意に基づく関税譲許を停止することができる

- ✓ 今後、米国が EU 原産品にさらなる貿易制限措置を発動しようとした場合、交渉を打ち切ることもあり得る
- ✓ 今回の交渉を妥結する際、米国が EU 産の鉄鋼・アルミ製品に追加関税を発動してはならない
- ✓ TTIP の交渉マンデートはもはや用いるものではなく適切ではない

等が規定されている。

米国の交渉目的は多岐に亘るが、EU 側の交渉指令の対象範囲は限定されており、両者の範囲が一致したところで当面の交渉を行っている。

第 5 節 今般の米欧の貿易協議は実務面に集中し、一定程度は前進がある

2019 年 7 月 25 日、ユンケル欧州委員長とトランプ大統領による通商関係強化の合意から 1 年後のタイミングで、EU が貿易協議の進捗報告書「Progress Report」を公表した。日本で報道されることは殆どないが、双方は可能な範囲で交渉を進めてきたことがわかる。報告書の内容を紹介する。

【適合性評価】 EU が協議の柱の 1 つとした適合性評価では、法令で第三者機関による適合性評価が求められ場合、米国、EU 域内の適合性評価機関が相手国の法令に基づく試験、検査、認証等を実施できるようにする（MRA（相互承認協定））ことに合意した。現状で MRA が有効に機能しているのは 2 分野（①EMC（電磁両立性）、②通信）のみだが、全ての産業への拡大を目指す。

【標準化の協力】 国際標準化における米欧間の協力が可能な新規分野として、ロボティクス、3D プリンタ、サイバーセキュリティ、消費者製品の IoT、オイル・ガス関連の機械、自動運転、コネクテッドカー等を例示した。また、米欧の連携によって中国をはじめとする新興国が標準化をリードすることに対抗すると明記している。

【規制協力】 規制協力の個別分野では医薬品について、2019 年 7 月 15 日までに既存の医薬品の GMP（Good Manufacturing Practice）の MRA に基づき、米国側の認定が遅れていた最後の EU 加盟国を認定することとした。これによって米欧双方の管理コストを低減し、中国やインド等、注意が必要なプレイヤーの対応に時間を費やすことができるとしてい

る。2020年～2021年にかけて MRA の対象範囲を拡大する。

医療機器では、EU は Medical Device Single Audit Program に基づく医療機器の監査レポートの活用を促進する。また、米国と EU は UDI（機器固有識別子）のデータベースの連携に向けて協力をを行うとした。

【サイバーセキュリティ】 EU は米国内で審議・策定されている基準を EU の基準として取り入れることを積極的に検討する。また、消費者製品の IoT のサイバーセキュリティの基準について今後協力をを行うとした。

【大豆に関する協力】 米国の多大な関心事であり、EU は 2021 年 7 月 1 日までの期限付きで、米国産の大豆が EU でバイオ燃料として活用される場合の基準に適合していることを確認した。米国産の大豆がさらに、2021 年～2030 年まで適用される EU の再生可能エネルギー指令の基準に基づいていれば、2021 年以降も延長適用の可能性はある。なお、2018 年 7 月～2019 年 6 月の間、EU による米国産の大豆の輸入は 900 万トン、約 29 億ユーロであり、一昨年と比較して輸入量は 96%、輸入額は 88%、それぞれ大幅に増加した。EU における米国産大豆の輸入シェアは 33%から 60%に増加した。

【LNG に関する協力】 大豆と並ぶ米国の関心事の LNG について、EU による米国産 LNG の輸入は 1 年間で 367%も急増した。報告書を読むと米国産 LNG 輸入拡大のための EU の努力がうかがえる。例えば、欧州委員会と米国の商務省及びエネルギー省が協力してビジネススペースの LNG 供給契約の締結を促進した。2019 年 5 月に欧州委員会主催でハイレベルの LNG ビジネスフォーラムを開催。米欧双方から 210 の政府関係機関、240 のビジネス関係者が出席した。また、欧州委員会は東欧地域が LNG を輸入するためのフィージビリティの評価のため、ポーランド、リトアニア、キエフ、ウクライナ等でワークショップを開催した。これに加え、EU 各国は LNG 受け入れのためのインフラ整備を実施した。2019 年 1 月、クロアチアは同地域で初の LNG ターミナルの建設を決定。ハンガリー、中欧、南欧への供給が可能になる。ポーランドでは既存ターミナルの拡張のために 3.5 億ユーロの投資に合意。ドイツ北部地域もターミナルの新設を検討している。併せて、EU は米国が LNG を輸出できるよう自動的なライセンスの付与も検討している。EU の並々ならぬ努力が見てとれる。

【不公正な貿易措置に対する協力】 米国と EU は、第三国による不公正な貿易政策（国家に

よる過度な介入、市場原理に基づかない政策、補助金、技術移転の強要等)による市場歪曲の懸念を確認した。同時に、①産業補助金及び保護貿易、②技術移転の強要に関連する投資政策、③米国・EU 域内への投資のスクリーニングと輸出の管理で協力を強化することに合意した。

【産業補助金と保護貿易】 中国をはじめする第三国の産業補助金の情報とその評価にかかる情報の交換を継続することも確認した。WTO について、貿易歪曲的な保護措置にかかる DS (紛争解決処理) 案件での協力、補助金委員会における逆通報等、補助金通報メカニズムの強化でも協力していることを確認した。

EU は、民間航空機について米国との間で報復措置の応酬を避けるための新ルールの導入を提案した。新ルールは将来的に中国やロシア等にも効果的としている。

中国が鉄鋼と半導体にかかる補助金を廃止し、過剰生産をやめるよう圧力を加える。半導体では GAMS (Government Authorities Meeting on Semiconductors) において、補助金及び暗号化について透明性の向上を目指すことを確認した。

【技術移転の強要】 中国で新たに成立した外商投資法の施行が骨抜きになることを防ぐため、米国と EU が協力して施行のモニタリングを行う。中国での出資の際に合弁が要求され、外国企業の技術移転が強要されることに特に懸念を有することを確認した。

【対内直接投資のスクリーニングと輸出管理】 2019 年 3 月、EU は外国からの直接投資をスクリーニングするメカニズムを新たに導入した。重要インフラ、重要技術、センシティブデータの取扱いを特に懸念している。立法過程では米国が積極的に協力し、今後、日本も含めて協力する。エマージング技術の輸出管理についても日米欧で協力を行うとしている。

【日米欧の三極協力】 2019 年 5 月の日米欧の大臣会合において、第三国の貿易歪曲的で非市場的な措置等に関する対応の協力の継続に合意した。日米欧で連携し、産業補助金と国有企業の規律強化のためにテキストベースの提案を行った。技術移転の強要についても既存ルールの改定に向けた協力を行っている。さらに、米国と EU は WTO の監視機能の強化についても協力することを確認した。

【総合的な評価】 EU の評価としては、2018 年 7 月から 1 年間の取り組みの結果、特にエネルギー、大豆、医薬品・医療機器については大きな進展があった。規制の協力について、

EUは更に追加的な分野で米国と協力をする用意がある。また、第三国による非競争的な措置やWTO改革、標準化の協力、投資の監視、輸出管理等についても引き続き米国とともに取り組んでいく。同時に、米国が鉄鋼・アルミ製品への関税賦課を取りやめることを期待する。そうすれば、EUの報復措置を見直すこともできる。他の品目、特に自動車・同部品等への追加関税賦課を実施しないことを期待するとしている。

TTIPと今般の貿易協議を比較するといくつかの相違点と共通点がある。まず相違点として、(1) TTIPは理想の高い「包括的な通商協定」と捉えられるものであったが、今次協議は「工業品の関税」と「適合性評価」の実務面が中心だ。(2) TTIPは特にEUが高い理想を掲げていたが、今次貿易協議は、米国の保護主義に対するEU側の防御の要素も強い。米国产の大豆やLNGの購入等、EUによる米国側への配慮が随所から読み取れる。(3)「規制協力」はTTIPと今次貿易協議の共通項目であるものの、内容は後退している。TTIPは米欧間の制度そのものの調和を目指したが、今次協議では制度の違いを前提とした上で、適合性評価手続きにかかるコストの削減、リードタイムの短縮(MRA)が中心だ。共通点としては、(4)新規分野の国際標準化における協力がある。特に米欧双方の標準が未策定の分野では、今後も協力を前向きに検討する余地がある。また、前向きな相違点として、(5)今次貿易協議では、国際的なルール形成を視野に入れた項目が多く含まれている。第三国の貿易不均衡措置への対応など、国際的なルール形成を主導すべき先進国としての米欧の役割が盛り込まれている点は評価できる。日本政府としても協力ができる分野だ。

ただし、EUの交渉指令に記載がある通り、今後、米国がEU原産品にさらなる貿易制限措置を発動しようとした場合、交渉を打ち切ることもあり得る点には留意が必要だ。これに加え、2020年1月にはトランプ大統領がさらに範囲の広い交渉を要求していることから、尚のこと先行きは不透明だ。

【図3】TTIPと今次貿易協議の比較(主要なポイント)

- 1 ■ TTIPは理想が高かったが、今次貿易協議の対象範囲は実務面が中心
➢ TTIPは「包括的なFTA」と捉えられるものであったが、今次協議は「工業品の関税」と「適合性評価」に限定
- 2 ■ 今次貿易協議は米国の保護主義に対するEU側の防御の要素が強い
➢ 米産産の大豆やLNGの購入等、EUによる米国側への配慮が随所から読み取れる
- 3 ■ 「規制協力」はTTIPと今次貿易協議の共通項目であるものの、内容は後退
➢ TTIPは米欧間の制度そのものの調和を目指したが、今次協議では、制度の違いを前提とした上で、適合性評価手続きにかかるコストの削減とリードタイム短縮(MRA)が対象
- 4 ■ 新規分野の国際標準化における協力は両者で共通
➢ 米欧双方の標準が未策定の分野では、今後も協力を前向きに検討する余地がある
- 5 ■ 今次貿易協議では、国際的なルール形成を視野に入れた項目を含む
➢ 第三国の貿易不均衡措置への対応など、国際的なルール形成を主導すべき先進国としての米欧の役割が盛り込まれている

出所: デロイト トーマツ コンサルティング 作成

第6節 貿易協議が進む傍ら、ボーイング・エアバス紛争の火種もあり、貿易摩擦が直ちに収束するわけではない

2019年10月、米国はEUからの輸入品に対して新たに高関税を発動した。米国とEUはWTOの紛争解決処理制度において、米国がボーイング社に対して供与する補助金、EU各国がエアバス社に対して供与する補助金がそれぞれWTO違反であるとして紛争を行っていた。

この紛争の歴史は長く発端は1991年に遡るが、本稿では詳細は割愛する。最近の動向としては、2019年3月に、WTOが違反と判断したエアバス社に対する補助金の一部をEUが廃止していないとの判断結果が公開された。これを基に米国はEUからの輸入品約75億ドル分に対して関税を発動した。米国の関税発動はWTOの判断結果に基づく正当な措置ではあるが、米国が鉄鋼・アルミ製品への関税を発動し、それに対してEUが制裁措置を実施している最中での最適な判断であったかは不明だ。

米国の制裁措置は、EU全加盟国に対して課されるものと、各加盟国に対して課されるものがある。全加盟国に課されるものとしては、ヨーグルト、フレッシュカードチーズ、オレンジ、保存処理をしたさくらんぼ、保存した豚肉調整品等があり、25%の関税がかけられている(図4)。

【図4】米国によるボーイング・エアバス紛争の報復措置の対象品目(例)(1)

HSコード	対象品目(例)	輸出国	追加 関税率
0403.10.50	ヨーグルト (In dry form)	 全加盟国	25%
0405.20.20	デイリースブレッド(バター入り)		
0406.10.28	フレッシュカードチーズ		
0805.10.00	オレンジ(乾燥もしくは生鮮)		
0812.10.00	保存処理をしたさくらんぼ		
1602.49.10	保存をした豚肉調製品		
1605.53.05	ムール貝		
0403.10.90	ヨーグルト (Not in dry form)	 フランス、ポーランドを除く加盟国	
0405.10.10	バター		
0406.30.89	プロセスチーズ		
1601.00.20	豚肉のソーセージ		
2008.70.20	処理済の桃		
2009.89.80	トマト以外の野菜1種類のジュース		
0405.20.80	デイリースブレッド(その他)	 ポーランドを除く加盟国	
0406.30.85	プロセスチーズ(乳脂肪0.5%以下)		
1602.41.90	豚もも肉のミンチ		

出所：米国官報、Trade Compassを基にデロイト トーマツ コンサルティング作成

個別の国が対象となる措置は、大きいのがドイツ、英国、スペイン、フランスから輸入される 30,000kg 以上の航空機に対する 10%の関税だ。これは、4 カ国が供与していた補助金の規模が特に大きかったためだ。航空機その他、4 カ国から輸入されるオリーブ、オリーブ調整品及び 2 リットル以下のワイン等についても 25%の関税がかけられている。この他、ドイツ、英国、スペインから輸入されるフレッシュチーズ、バージンオイル、リキュール及びコーディアルについても 25%の関税が賦課されている。さらに、ドイツについては食品以外も対象になっており、非金属性のプライヤ、ニューマチックツール等の工具に 25%の関税がかけられている。英国は、スコッチウイスキー、羊毛のセーターや女性用のコート等の衣類にも 25%の関税がかかっている（図 5）。EU 加盟国の中でもドイツと英国がターゲットになっている印象だ³。

【図5】米国によるボーイング・エアバス紛争の報復措置の対象品目(例)(2)

HSコード	対象品目(例)	輸出国				追加 関税率
		 ドイツ	 英国	 スペイン	 フランス	
8802.40.0040 8802.40.0060 8802.40.0070	30,000kg以上の航空機 (移動者用、貨物用)	○	○	○	○	10%
0711.20.18	オリーブ	○	○	○	○	25%
2005.70.08	オリーブの調理品					
2204.21.50	2L以下のワイン					
0203.29.40	その他の冷凍豚肉					
0406.10.84	フレッシュチーズ	○	○	○		
1509.10.20	バージンオリーブオイル					
2005.70.12	塩気のあるグリーンオリーブ					
2208.70.00*	リキュール及びコーディアル					
8203.20.20	非金属性のプライヤ	○	—	—	—	
8467.19.10	ニューマチックツール	—	—	—	—	
2208.30.30	スコッチウイスキー	—	○	—	—	
6110.11.00	羊毛のセーター	—		—	—	
6202.99.15	女性用のコート	—		—	—	

*脚注：イタリアとアイルランドも対象、出所：米国官報、Trade Compassを基にデロイト トーマツ コンサルティング作成

欧州委員会は米国が措置を発動した直後にステートメントを公表し、EUの農家と消費者を守るとした上で対抗措置をとる姿勢を示している。他方、WTOでは米欧ともにその補助金が違反とされていることから、報復措置の応酬ではなく話し合いによる解決が望ましい旨も併せて述べている。

2019年12月、米国は新たな報告書が公表されたことを受け、EUに対する追加の課税措置の原案を発表した。既存の追加関税対象品目の税率の引き上げ、新たな品目への最大100%の追加関税賦課の可能性を示唆している。EUへの圧力をかけ、補助金を撤廃させるのが狙いだが、実際に追加措置を発動すると米欧間の報復合戦は長引く結果となろう。

第7節 フランスのデジタル課税は一時休戦も予断を許さない

2019年7月、フランスでデジタル課税法案が可決された。フランス国内の年間売上高が2,500万ユーロ以上かつ世界売上高が7億5,000万ユーロ以上のIT企業を対象に、2019年1月からのフランス国内での売上高に対し3%を課税する。巨額の利益を計上する米国のIT巨人GAFA（Google, Amazon, Facebook, Apple）への対応策にほかならない。

このフランスの措置が不適切であるとして、米国は 2019 年 7 月から 1974 年通商法 301 条に基づく調査を開始した。2019 年 12 月にはフランスのデジタル課税が不公正な貿易慣行に該当するとの報告書を公表した。対抗措置として、USTR はフランスからの輸入額約 24 億ドル相当の品目に最大 100%の追加関税を課す方針を公表した。制裁措置の候補は、スパークリングワイン、カバン、ヨーグルト、化粧品等だ。米国の小売店はワインやカバン等への課税に強く反対した。

その後の 2020 年 1 月、米仏の首脳会談が行われ、少なくとも 2020 年末までは「休戦」し協議を継続することとなったが、先行きについて予断を許さない。イタリア、スペインやチェコ等もデジタル課税を検討しており、導入するとこれらの国からの輸入品に対して追加関税がかかる可能性も依然としてある。

第 8 節 クロスボーダーの連携で米欧のルール形成の動きを活用せよ

米欧間の貿易摩擦は今後どのように収束していくか。「予測不能」の度合いが特に高いトランプ大統領と比較すると EU の方が冷静であると捉えられる。米国产 LNG や大豆の大量購入等を通じて米国の措置のエスカレートを食い止めたいという EU 側の配慮も見られる。しかしながら、EU の立場として、ルールを軽視し、国際的な秩序を乱すような行為を黙って見過ごすことはできない。実際に、米国と EU は第二次世界大戦以降、国際ルールに基づくかたちでお互いに WTO 提訴や報復措置を行ってきた歴史がある。米国側が種々の関税措置を撤回しない限り、EU 側も米国に対する措置を撤回するのは困難であろう。また、仮に貿易摩擦の解決の道を探るとしても、TTIP 交渉の経緯を踏まえると米国と EU が対象範囲の広い「通商協定」に合意をするのは相当にハードルが高い。

かかる状況下で通商面の歩み寄りを探る場合、自ずと米欧の連携による「新たなルール形成の主導」や「第三国の不公正な貿易慣行への対応」が挙げられると考えられる。この動き自体が直ちに日本政府や日本企業に悪影響を及ぼすものではない。ただし、日本が蚊帳の外に置かれた状態で欧米主導のルール作りが進んでしまうと、中長期的には日本企業にとってビジネス上の不利益となる可能性がある。これは現在に始まったことではないが、米欧間で関税合戦が続いているからといって両国間の関係が断絶しているわけではなく、むしろ水面下で妥結点を探っていると考えるべきだろう。これまでと異なる分野で欧米が連携してルール形成を行う可能性もある。特に「新産業」と呼ばれる分野では米欧連携の動きが見られ

る。例えば「Additive Manufacturing（付加製造）」では、米国とドイツの標準化機関が覚書を締結し、標準化や技術の普及で連携するとしている。一部の日本企業は国際舞台でのルール形成に成功しているが、全体として十分とは言えない。日本政府と協業して対応することがもちろん主流ではあるが、米国や EU に拠点を持つ企業であれば、本社を日本国内に置いていたとしても「米国企業」や「EU 企業」として、米欧でのルール形成に参加することも可能だ。また、たとえルール形成に参加することが難しかったとしても、「ルールの活用」はできる。例えば、米欧間で新たに構築された MRA を活用し、これまで米欧間での取引がある場合はコスト削減や製品の市場投入までのリードタイム短縮の実現ができる。米欧間の取引がない場合も、拠点戦略における選択肢が広がる。ルールを「知っているか」「知らないか」で他社との差別化ができるのだ。このためには、これまで担当地域内で閉じていた米欧のリーガル部門が大陸をまたいで連携する必要もあろう。米国のルールを EU 拠点でも理解する等だ。こういったクロスボーダーの連携は 2020 年以降のトレンドとなり得る。欧米間の取組みを他人事と捉えず、うまく活用する道を探るのもひとつの視点だろう。

参考文献

- ・ 「[米 EU 環大西洋貿易投資連携 (TTIP) 交渉の行方 (その 1)] 一動き出した最大規模の FTA 協議」 2014.3.15 国際貿易投資研究所
- ・ 「EU 米国間の包括的貿易投資協定 (TTIP)」に関わる交渉進捗状況と欧米産業界の見方」 2016.3 JETRO
「EU 米国の包括的貿易投資協定 (TTIP)」に関わる交渉進捗状況と交渉を取り巻く課題」 2016.12 JETRO
- ・ 「EU 米国首脳会談、摩擦から協調の道探る共同声明」 2018.7.26 JETRO ビジネス短信
- ・ 「米 EU 貿易協議の内幕、効いた ユンケル 氏の殺し文句; 『あなたが愚かなことをしたいなら、私も愚かなまねをすることになる』」 2019.7.25 THE WALL STREET JOURNAL
- ・ 「米 USTR、フランスのデジタル課税法施行に対する報復関税案を発表」 2019.12.3 JETRO ビジネス短信

1 出所: 「[米 EU 環大西洋貿易投資連携 (TTIP) 交渉の行方 (その 1)] 一動き出した最大規模の FTA 協議」 2014.3.15 国際貿易投資研究所

2 遊戯用のカード (トランプを含む) のみ 10%

3 米国官報においては国名を特定して措置の内容を掲載しており、英国の EU 離脱が直ちに英国への措置内容に影響を及ぼすものはないと推測される

第7章 米中貿易戦争とデカップリングの影響 — 米中板挟みに苦慮する ASEAN —

杏林大学 名誉教授

(一財) 国際貿易投資研究所 理事

馬田 啓一

要約

- 米中両国は貿易協議での「第1段階の合意」、いわゆる部分合意にこぎ着けた。米中貿易戦争が国内経済に及ぼす悪影響を懸念した中国政府と、大統領選挙をにらんで農産物の輸出拡大を最優先したトランプ政権との利害が一致した妥協の産物だ。とりあえず、米中貿易戦争は一時休戦となったが、米中対立の落ち着く先は見通せない。二国間主義に固執したトランプ政権の対中戦略の限界も露呈し始めている。
- 米中貿易戦争の影響で、世界の工場としての役割を担ってきた中国から他国へ生産を移管する企業も多い。生産拠点の主な移管先はベトナムやタイなどの ASEAN だ。「漁夫の利」を得たように見える ASEAN だが、次の米国の標的、「明日は我が身」となることを警戒している。とくにベトナムは原産国の偽装が相次いでいることを受け、取り締りを強化している。偽装の横行が、ベトナム経由で中国などからの輸入品が第三国に流れる「迂回輸出」の温床となっていることに、米国が神経をとがらせているからだ。
- 米中貿易戦争の根は深い。トランプ政権は貿易不均衡だけでなく、中国のハイテク覇権を懸念し、この分野では米国による中国排除、いわゆる米中の「デカップリング(分断)」が現実味を帯びている。米中の合意が成立しても、中国に対する米国の技術管理強化を緩める可能性は低く、対米投資規制や輸出管理の強化が加速しそうだ。デカップリングの延長戦上には、米中新冷戦への危険な構図が見えてくる。
- 中国はデカップリングに備え、対米依存のない広域経済圏「一带一路」の推進に一段と力を入れている。トランプ政権は安全保障への影響も警戒、中国の覇権拡大への対抗策として、日豪印などと連携し「自由で開かれたインド太平洋構想」を推進する構えだ。グローバル・サプライチェーンの再編により、将来、米中の二大経済ブロックが構築されるかもしれない。
- 両構想が重なり地政学上重要な位置にある ASEAN は、米中の板挟みに苦慮するだろう。米中両国から二者択一の「踏み絵」を迫られる恐れがある。一枚岩になれない ASEAN が対応を誤れば米中の草刈り場と化し、分裂の危機に直面するだろう。米中新冷戦への構図は、ASEAN にとって最悪のシナリオでしかない。

はじめに

トランプ政権が仕掛けた米中貿易戦争は、部分合意により一時休戦となった。だが、米中対立の根は深く、「終戦」に向かう道筋は全く見えない。世界経済の先行きも不透明感が増している。

二国間主義に固執するトランプ政権の打算と誤算に揺らぐ不確実性の高い対中戦略に、果たして戦略的な意義を見出すことができるのか。米国の対中強硬策は、中国製品に対する制裁関税にとどまらず、中国企業を標的にした対米投資規制や輸出管理の強化にまで拡大し、米中のデカップリング（分断）が進む可能性が高い。

米中貿易戦争の影響はグローバル・サプライチェーンの分断を通じて、米中両国だけでなく、米中以外の国々にも及んでおり、もはや「対岸の火事」では済まされない状況だ。米中の対立が招いた「とぼっちりの構図」への不安と懸念が広がっている。

本稿では、米中貿易戦争とデカップリングの影響について、とくに、米中板挟みに苦慮するASEANに焦点を当てながら鳥瞰する。取り上げる論点は、以下の3つである。

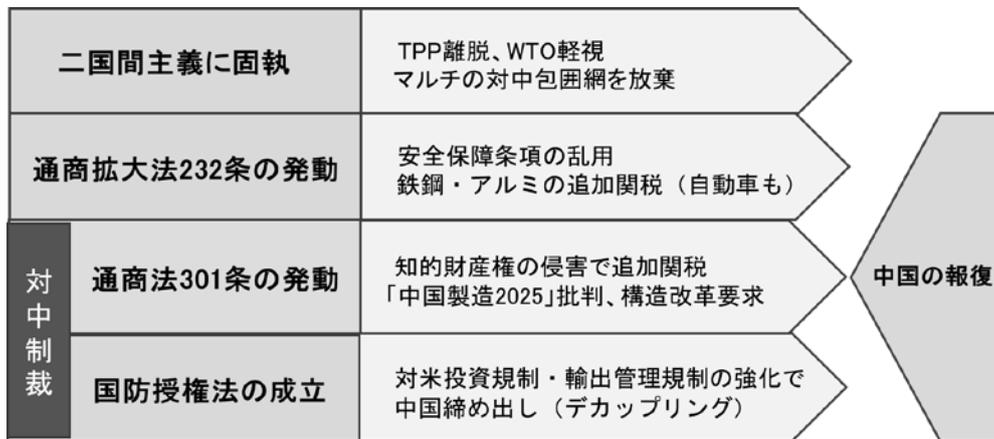
第1に、トランプ政権の対中戦略はどこが問題なのか。第2に、デカップリングの先に何が見えるのか。言い換えれば、米中新冷戦への構図に隠されたリスクとはいかなるものか。第3に、米中のデカップリングが本格化すると、ASEANはどのような苦境に陥る可能性があるのか。

第1節 トランプ政権の対中戦略の問題点

トランプ政権の対中戦略はどのような構図になっているか。図1のとおり、①二国間主義に固執した通商戦略、②通商拡大法232条の発動、③対中制裁としての通商法301条の発動、④国防授權法に基づく中国締め出し（デカップリング）の4つの柱から成っている。

トランプ政権の打算と誤算で揺らぐ不確実性の高い対中戦略に、果たして戦略的意義を見出すことができるのか。

図1 トランプ政権の対中戦略の構図



(出所) 各種資料より筆者作成

1. 「逆走」するトランプ政権

トランプ政権の対中戦略の問題点として、第1に、「逆走」する米国のFTA戦略が挙げられる。多国間主義を嫌い二国間主義に固執したトランプ政権は、TPP（環太平洋経済連携協定）を離脱し、主要な貿易相手国とは二国間のFTAを締結していくつもりである。二国間FTAの方が米国に有利な交渉ができると信じているからである。

しかし、それはメガFTA時代の潮流に逆らうものであり、周回遅れの発想だ。企業のグローバル・サプライチェーンを分断させ、使い勝手の悪い二国間FTAに飽き足らず、メガFTAのTPP締結を強く望んだのは他でもない米産業界ではないか。

TPPが、アジア太平洋における米国の影響力を強める最も重要な手段の一つであることは言うまでもない。中国がアジア太平洋の覇権を狙い、米国に取って代わろうと積極的に動いているだけに、米国のTPP離脱は「中国の思う壺」である。

TPP交渉を主導したオバマ政権は、ポストTPPを睨み、将来的には中国も含めてTPP参加国をAPEC（アジア太平洋経済協力会議）全体に広げ、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を実現しようとした。タイ、フィリピン、インドネシア、台湾、韓国など、APEC加盟国が次々とTPPに参加し、中国の孤立が現実味を帯びるようになれば、中国はTPP参加を決断せざるを得ない。

TPPへの参加条件として中国に「国家資本主義」からの転換とルール遵守を迫るとするのが、米国が描くシナリオであった。TPPを通じて中国に構造改革を迫る「マルチの対中包囲網」を狙った米通商戦略を、トランプ政権は愚かにもドブに捨ててしまうのか。

2. 米国を孤立に導く 232 条の乱用

第 2 に、「米国第一」にもとづく関税措置の乱用が挙げられる。強引な拡大解釈によって、「安全保障条項」と呼ばれる 1962 年米通商拡大法 232 条にもとづき、鉄鋼・アルミにとどまらず、自動車にも追加関税を発動しようとしている。

「タリフマン（関税好き）」を自認するトランプ大統領は、2018 年 3 月、232 条にもとづき鉄鋼・アルミへの追加関税（各 25%、10%）を日本や中国などに発動し、当初適用除外国だった EU やカナダ、メキシコなどにも 6 月に発動した。同盟国をも 232 条の標的としたことに、主要国は一斉に反発、鉄鋼・アルミの関税に対して対抗措置を発動した。

さらに、自動車への 25%追加関税についても検討が行われ、19 年 2 月にロス商務長官が大統領に報告書を提出、トランプ大統領は 5 月、90 日以内の発動判断を 180 日間延期と決めた。しかし、その後 11 月になっても何ら判断が示されなかったため、232 条にもとづく自動車への 25%追加関税の法的な効力の有無が問われている¹。

いずれにしても、関税による「脅しとディール」もやり過ぎれば、米国は世界の中でますます孤立するだろう。「アメリカ・ファースト」を追求した挙句が、皮肉なことに「アメリカ・アローン」（独りぼっち）に陥る羽目となってしまうのか。

3. もろ刃の対中強硬策：打算と誤算

第 3 は、もろ刃の対中強硬策をとり、中国に対して出口の見えない貿易戦争を仕掛けたことだ。トランプ政権は 18 年 7 月、1974 年米通商法 301 条（不公正貿易の制裁条項）にもとづき中国の知的財産権侵害への制裁として追加関税を発動した。だが、中国も報復措置をとったため報復合戦となり、第 4 弾の発動までエスカレートするなど、米中貿易戦争は危険なチキンレースの様相を呈した（表 1 参照）。

表 1 米中貿易戦争の主な経緯（関税を中心）

		米 国	中 国
18 年	7 月 6 日	半導体など 340 億ドル分に 25%の追加関税(第 1 弾)	大豆など 340 億ドル分に 25%の追加関税
	8 月 23 日	化学品など 160 億ドル分に 25%の追加関税(第 2 弾)	石炭など 340 億ドル分に 25%の追加関税
	9 月 24 日	家電など 2000 億ドル分に 10%の追加関税(第 3 弾)	LNG など 600 億ドル分に 10%の追加関税
19 年	5 月 10 日	第 3 弾の追加関税を 25%に引き上げ	
	5 月 13 日	スマホなど 3000 億ドル分に最大 25%追加関税(第 4 弾)を発表	
	6 月 1 日		600 億ドル分の追加関税を最大 25%に引き上げ
	6 月 29 日	米中首脳会談(大阪)、第 4 弾の保留を表明	
	8 月 23 日	第 1 弾～第 3 弾の関税を 10 月 1 日から 30%に引き上げると表明	
	9 月 1 日	第 4 弾の部分発動(スマートウォッチなど 1200 億ドル分に 15%の追加関税)、スマホ・ノートパソコンなど 1600 億ドル分は 12 月 15 日に延期	原油・農産物など 750 億ドル分に 5～10%の追加関税を発動(9 月 1 日と 12 月 15 日に分割)
	12 月 13 日	部分合意(第 4 弾延期分の発動見送り、発動分は 7.5%に引き下げ)	
20 年	1 月 15 日	米中が「第 1 段階の合意」に署名	

(出所) 各種資料より筆者作成

紛争解決が難しくなったのは、トランプ政権がゴールポストを動かしたからだ。米中貿易戦争の焦点が、貿易不均衡の是正から「中国製造 2025」潰しに変わり、ハイテク分野の覇権争いの様相を呈している。トランプ政権は、中国の根幹に関わる国家資本主義（国有企業や補助金の根っこの部分）を批判し、中国に構造改革を要求し出した。中国はこれに反発、持久戦の構えである。米中貿易戦争の長期化は避けられず、世界経済の下振れリスクも高まっている。

18 年 12 月、アルゼンチンのブエノスアイレスで行われた G20 サミットの折に米中首脳会談が行われ、事態の打開に向けて 90 日間の貿易協議を開始することで一致した。当初は楽観ムードが漂い、合意も間近と思われていたが、19 年 5 月、中国が、土壇場で「中国の原則に関わる問題」（＝国家資本主義の変革）に踏み込んだ合意文書案を拒否したため、貿易協議は決裂した²。

翌月の G20 大阪サミットをきっかけに貿易協議が再開され、第 4 弾の発動スケジュールを睨みつつ、ようやく 12 月に米中両国は部分合意にこぎ着け、20 年 1 月、貿易交渉をめぐる「第 1 段階の合意」で文書に署名した。合意内容は、①知的財産権、②技術移転、③農産品、④金融サービス、⑤為替、⑥貿易拡大、⑦紛争解決制度、の 7 項目からなる（表 2 参照）。

表 2 米中の部分合意の内容（7 項目）

知的財産権	企業秘密や商標などで権利保護を強化
技術移転	外国企業への強要を禁止
食品・農産品	米国への非関税障壁(非科学的な食品安全規制など)を削減
金融サービス	外国企業の出資規制など参入障壁の撤廃
為替	競争的な通貨切り下げや為替レートの目標設定を自制
貿易拡大	2 年で 2000 億ドルの輸入増、農産品は 400~500 億ドルを購入
紛争解決	中国の合意履行を監視、違反すれば関税再発動

(出所) 各種資料より筆者作成

米国の農産品の対中輸出は、中国との関税の報復合戦で大幅に減った。11 月の大統領選挙に向けたトランプ大統領の再選シナリオに狂いが生じかねず、支持基盤である米中西部をテコ入れする狙いがあった。そのため、トランプ大統領は農産物輸出の大幅増加を最優先し、中国の国家資本主義の根幹に関わる構造問題は棚上げにした。一方、内憂外患に悩む中国も、決定的な関係悪化による経済的な打撃を回避するために譲歩に踏み切った³。

要するに、中国が米国から大量の農産品を購入する代わりに、米国が中国製品への追加関税の一部を下げるというのが合意の柱である⁴。中国側は追加関税を完全に取り消せなかった不満がくすぶり、米国側も過剰な産業補助金や国有企業の優遇といった中国の構造問題はほぼ手付かずである。今回は合意しやすい分野に絞っており、米中双方が政治的課題の実現を優先した妥協の産物にすぎない。

米国が重要視している中国の構造問題は、今後の第 2 段階の交渉で取り上げられる方向だ。トランプ大統領は維持された追加関税を「第 2 段階の交渉で使う」と言っているが、果たして中国の譲歩を引き出せるのだろうか。

4. WTOを「死に体」にするのが狙いか

第4に、WTOを軽視したトランプ政権の姿勢も問題である。安全保障も公正、互惠も米国の保護主義の隠れ蓑とってよく、232条と301条の発動はWTO協定違反が濃厚である。

しかし、米国はWTOに提訴されても平気である。WTOの上級委員会の紛争解決手続きが機能不全に陥っているからだ。18年8月末、米国による上級委員の再任拒否（18年8月末）で定員7人のうち4人欠員、19年末には委員1人となった。

WTOに提訴されると紛争処理小委員会（パネル）が設置されるが、パネルの報告に不服なら上級委員会に上訴できる。だが、機能不全に陥れば紛争案件は宙に浮いてしまう。穿った見方をすれば、当面、WTOを「死に体」にしておくのがトランプ政権の狙いではないのか⁵。

トランプ政権とWTOの壊れた関係の影響は深刻である。18年7月、トランプ大統領はWTO離脱も辞さない姿勢を示し、WTOを牽制しており、もはやWTOは米国の暴走に打つ手を欠いた状態となっている。

5. トランプ政権の対中戦略が直面するジレンマ

トランプ政権は第2段階の交渉で中国に国家資本主義の変革を強く迫るつもりだが、中国はそれに応じる考えは全くない。持久戦に持ち込もうとする中国に対して、二国間主義にもとづく対中戦略の限界も露呈し始めている。

単独で対中強硬策をとれば、米国だけが矢面に立つことになる。トランプ政権が「脅しとディール」を狙って発動した関税が、米中の報復合戦にエスカレートし、米国も深手を負う結果となるだろう。

米国は二国間主義に固執せず、日本やEUとも連携して「マルチの対中包囲網」の構築を目指すべきである。習近平国家主席がマルチの対中戦略による中国の孤立を最も恐れていることは、欧米、日米の分断を画策していることを見れば明らかである。米国を「マルチの土俵」に引き戻すことが、日本やEUの役割ではないか⁶。

米中貿易戦争の潮目が変わり始めている。なりふり構わずエゴむき出しになり、敵と味方の見境もなく銃を乱射するように、鉄鋼・アルミに加え、自動車などにも232条による無理筋の関税を発動すれば、トランプ大統領はきっとその代償の大きさを思い知るだろう。左手で思いっきり頬を殴っておきながら、右手で握手を求めても、誰も応じてはくれない。身勝手すぎるからだ。

トランプ政権の対中戦略は曲がり角にきている。米中デカップリング（分断）の導入によって、トランプ政権は深刻なジレンマに陥ろうとしている。

第2節 米中新冷戦への危険な構図：デカップリングの先に何が見えるか

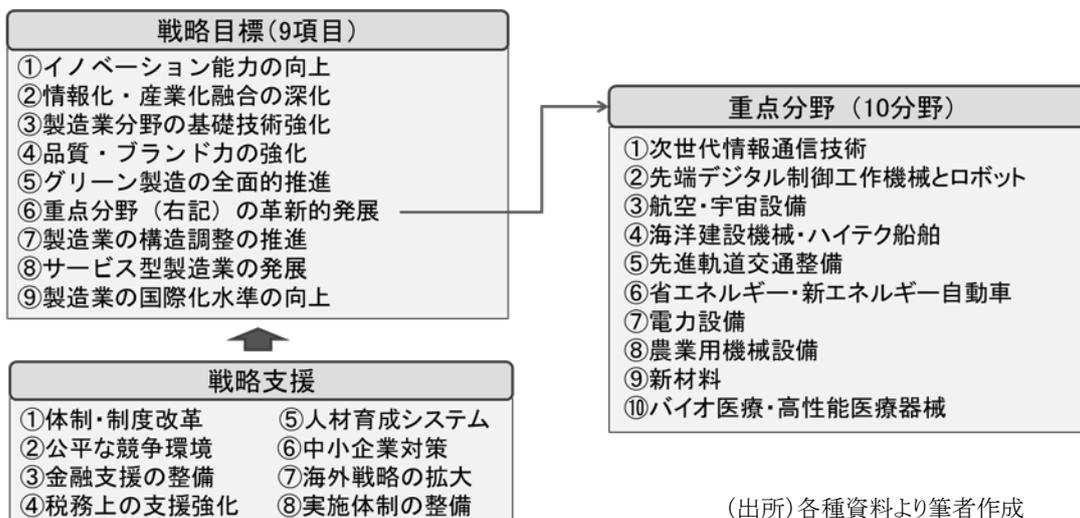
米中貿易戦争の根は深い。トランプ政権はもはや貿易不均衡だけでなく、中国のハイテク覇権の可能性を懸念して、ハイテク分野における中国の締め出し、すなわちデカップリング（分断）に傾斜している。果たして米中デカップリングの先に何が見えるのか。

1. 虎の尾を踏んだ習近平：世界覇権宣言の波紋

米国は、中国経済が豊かになれば、国民が政治的自由を求め民主化が進展すると期待し、国際秩序に招き、米国経済への自由なアクセスも与える中国に対する「関与政策（エンゲージメント）」を推進した。しかし、中国経済は発展したが、民主化は進展しなかった。逆に、「国家資本主義」という異質なルールが支配する大国に発展、統制も強化されていった。

こうした中、中国が米国の安全保障上の優位を侵食しているとの見方が、米国内で広がっている⁷。トランプ政権の対中警戒論が内外に明確となったのが、18年10月のペンス米副大統領の演説である。中国の自由化と民主化を推進するための対中関与政策は間違いであったとし、「中国を甘やかす時代は終わった」と明言した。

図2 世界覇権に向けた「中国製造2025」の内容



(出所) 各種資料より筆者作成

このペンス演説の引き金は、17年10月の第19回中国共産党大会で習近平国家主席が行った挑発的な演説だと言ってよい。「中華民族の偉大な復興という中国の夢」の実現に向けて、建国100年の2049年までに「社会主義現代化強国の実現」を図ることを目標に掲げた。その成否の鍵は創新（イノベーション）とされ、2015年に「中国製造2025」公布、製造大国から製造強国への転換を目指したのである。

この習近平国家主席の「世界覇権宣言」が、虎の尾を踏んでしまった。米国では、中国が経済と安全保障の両面で、米国の覇権を脅かすとの懸念が増大し、「中国製造2025」の潰しにかかった。米国の安全保障上不可欠な最先端技術を守るため、中国の米国経済へのアクセス制限が強化されるなど、米国による中国排除ともいえるデカップリングが加速していくことになった。

2. 米中デカップリングと米国の覚悟

たとえ米中の貿易合意が実現しても、米国の中国に対する技術管理の強化を緩和させる可能性は低い。今後、安全保障と経済が絡んだ米中デカップリングの動きが一段と強まるだろう。これは米中新冷戦に突入しても構わないとする米国の覚悟を示すものだ。

18年8月、米国防予算の大枠を決める「国防授權法」が米議会で成立した。米政府は、安全保障の観点から中国への最先端技術の流出を防ぐため、①華為技術（ファーウェイ）、中興通迅（ZTE）など、中国のハイテク5社の政府調達を禁止する措置を取っただけでなく、②対米投資規制と輸出管理の強化策として、「外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）」と「輸出管理改革法（ECRA）」を盛り込むなど、一連の対中強硬措置を打ち出した。

FIRRMAの成立により、外国投資が米国の安全保障に及ぼす影響を審査する対米投資委員会（CFIUS）の権限が強化され、中国への技術流出の懸念が高い投資の審査が一層厳格になった⁸。

また、ECRAの成立により、米政府が定義する「最先端・基盤（emerging and foundational）技術」（AI、ロボット、バイオテクなど）が輸出規制の対象に加えられた。留意すべき点は、商務省産業安全保障局（BIS）による輸出審査が、米国外からの「再輸出」や技術輸出も適用対象（域外適用の扱い）となったことだ。

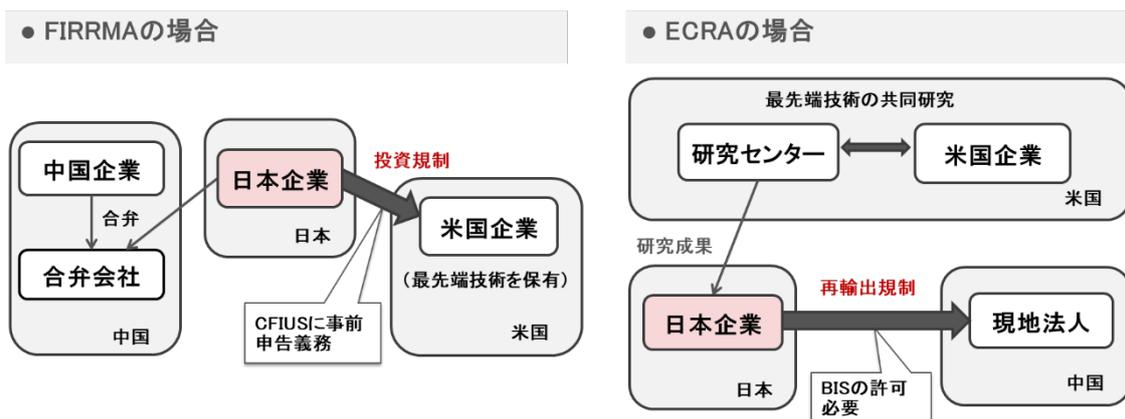
3. デカップリングによる新たな企業リスク

米中デカップリングによって企業が被るリスクが、懸念材料として浮上した。トランプ政

権は安全保障にかかわる技術輸出を警戒し、企業も厳しい対応を迫られることになった。

例えば、日本企業の場合をみてみよう。対米投資規制によって、中国資本が入った日本企業だけでなく、中国で合弁事業を営む日本企業に対して、最先端技術が合弁相手の中国企業に流れる懸念があるとして、審査が厳重になる可能性がある。

図3 デカップリングによる企業リスクの事例



(出所) 経済産業省資料より筆者作成

また、輸出管理強化により、米国の最先端技術を使い生産を行っている日本企業は、米国内外を問わず、対中輸出（現地法人向けも）、対中技術移転（中国への事業売却も）が困難となる。

さらに対応が難しいのが、最先端技術の移転に関わる「見なし輸出規制」の強化である。技術情報への接触を米国人に限定し、在米外国人への情報開示も輸出と見なし、規制対象となる。このため、外国籍の従業員（特に中国人）に開示する技術が輸出規制に該当しないか、といった新たな企業リスクに備える必要が生じている。

4. グローバル・サプライチェーンの分断

トランプ政権による関税の発動、対米投資規制と輸出管理の強化によって、米中のデカップリングが進むのは確実だ。両国をつなぐサプライチェーン（供給網）の崩壊は避けられない。

しかし、経済的な相互依存が深まっているため、米中デカップリングは不徹底に終わるだろう。それでも、サプライチェーンの分断が企業に及ぼす影響は決して小さくはない。例えば、①中国への投資の延期または中止、②中国以外からの部品調達、中国以外での組み立て、③中国からの生

産拠点の移転、などサプライチェーン再編の動きが顕在化していくと思われる。

一方、中国でも、米国による制裁への対抗・制裁手段として「中国版の輸出管理法」を制定する動きがある。17年6月に法案が発表されたが、その主な内容は、①「再輸出規制」の導入により、中国製の規制品目を一定割合以上含む製品を再輸出するには、中国政府の許可が必要となる、②「見なし輸出規制」の導入により、中国内の外国人や外国法人に対する技術・貨物の提供も規制対象となる。

これによって、中国からの部品・原材料の調達回避、中国内での事業撤退など、グローバル・サプライチェーンに甚大な影響が出る恐れがある。企業にとってはまさに「泣き面に蜂」だ。

5. 世界経済はブロック化するのか

米中デカップリングによって世界経済のブロック化の懸念も浮上している。米中の経済活動が分断されるデカップリングが現実味を帯びる中で、グローバル・サプライチェーンの再編により、米中の二大経済ブロックが構築される可能性も出てきた。

中国は今後、米中デカップリングに備えて、対米依存のない新たな広域経済圏「一带一路」を一段と強力で推進するつもりだ。米国と関係が弱い途上国を狙って、インフラ投資の支援を餌に関係強化を図ろうとしている。19年4月、北京で一带一路の国際協力フォーラムが開かれ、約150か国が参加し、そのうち、首脳に参加は37か国に及んだ。習近平国家主席は基調演説で、中国主導の国際秩序構築に向けて一带一路の意義を強調した。中国の狙いが、一带一路への支持拡大をアピールし、対立する米国を牽制しようとしているのは明らかである。

一方、一带一路と距離を置くトランプ政権は、一带一路が安全保障にも影響を及ぼすとみて警戒、中国の覇権拡大に対抗するため、代替案として日豪などと連携し「自由で開かれたインド太平洋構想」の推進を図っている。

一带一路構想とインド太平洋構想が互いに張り合う中で、とりわけアジア諸国は地政学的にみて両構想に深く関わってくるため、その対応に注目が集まっている。今後、2つの構想をめぐって米中の激しい綱引きが行われ、米国と中国のいずれを選ぶか、二者択一を迫る事態も想定される。デカップリングの延長線上に、米中新冷戦への構図が見える。米中以外の国も対岸の火事では済まされない。

第3節 米中デカップリングとASEANの憂鬱

「漁夫の利」か「明日は我が身」か、米中貿易戦争の影響に翻弄されるASEANがいま最も不安視している問題が、米中デカップリングの行方と影響だ。地政学的に米中対立のとばっちりを受けやすいからだ。米中デカップリングの懸念が強まる中、米中の板挟みに苦慮するASEANは、二者択一を迫る「踏み絵」を回避できるのか。

1. 「漁夫の利」を得るASEAN、明日は我が身か

中国の賃金上昇などによる生産代替先（チャイナ+1）として注目を集めていたASEANが、米中貿易戦争が追い風となり、「漁夫の利」を得る構図が生まれている。「1つのドアが閉まれば、また別のドアが開く（When one door closes, another door opens.）」という諺のとおり、米国が段階的に進めた中国への制裁関税によって、対米輸出の生産拠点を中国からASEAN（ベトナム、タイ、その他）に移す各国企業の動きが顕在化している（表3参照）。中国で生産する製品は価格競争力を喪失するからだ。

表3 中国から生産拠点を移す各国企業

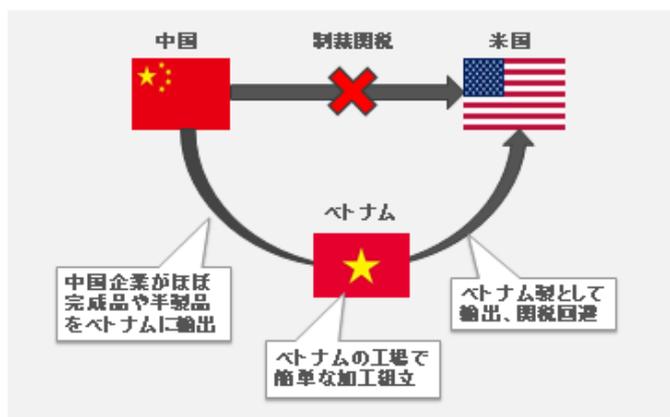
社名	主な事業	移転先
レノボ・グループ（中国）	パソコン	ベトナム
歌爾声学（ゴータック、中国）	イヤホン	ベトナム
賽輪輪胎（サイレン、中国）	タイヤ	ベトナム
江蘇通用（中国）	タイヤ	タイ
海利得（中国）	化学	ベトナム
恒林埭業（中国）	家具	ベトナム
健盛集団（中国）	繊維、衣料	ベトナム
杭州巨星（中国）	工具	ベトナム
農豊科技（中国）	照明器具	インド
來克電気（中国）	家電	ベトナム
和而泰（中国）	家電、機器	ベトナム
安泰科技（中国）	金属、工具	タイ
TCL 集団（中国）	家電	ベトナム
仁宝電腦工業（コンパル、台湾）	パソコン	台湾、ベトナム
和碩聯合科技（ペガトロン、台湾）	パソコン	台湾、インドネシア
ブルックス（米国）	シューズ	ベトナム
リコー（日本）	複合機	タイ
シャープ（日本）	複合機	タイ

（出所）日本経済新聞（19年6月8日付）

こうした中で、中国企業による産地偽装の「迂回輸出」が急増し、問題となっている。米国の制裁関税を回避したい中国企業が、ほぼ完成品や半製品をベトナムの工場に移し、ラベルの貼り替えや簡単な加工組み立てだけを行い、「ベトナム製」として対米輸出するケースが相次いでいる（図4参照）。

ベトナムの工場が“産地偽装”に利用されている事態を受け、米国を刺激したくないため、ベトナム政府は輸出品の管理強化など取り締まりに乗り出した。偽装の横行が、ベトナム経由で中国などからの輸入品が第三国に流れる「迂回輸出」の温床となっていることに、米国が神経をとがらせているからだ。産地偽装のための移転先は、カンボジアなど他のASEAN諸国にも拡散の恐れが生じており、ASEAN域内は「モグラたたき」の様相を呈している。

図4 中国企業による産地偽装を狙った「迂回輸出」



(出所) 各種資料より筆者作成

中国からの生産シフトにより、表4が示すとおり、中国の対米輸出（19年上期）が前年同月比12.4%減少する一方、ベトナムの対米輸出は33.4%も増加している。このため、米財務省は為替報告書（19年5月発表）で、「監視対象国」にベトナムを追加した。米国の対ベトナム貿易赤字が膨らめば、ベトナムも「明日は我が身」、トランプ政権の次の標的になる恐れもある。

トランプ氏は18年6月に、ベトナムにも制裁関税をかける可能性を示唆している。ASEANを牽制するため、ベトナムがスケープゴートにされるかもしれない。因みに、米商務省は19年7月、韓国や台湾で生産した鋼材をベトナムで最終加工、対米輸出した鉄鋼製品に対して、最大456%の関税を課している。

表 4 アジア主要国の対米輸出額(2019年1~6月)

	輸入額(億ドル)	前年同期比(%)
中国	2,190	▲12.4
日本	728	3.9
韓国	391	10.7
ベトナム	304	33.4
インド	294	10.0
台湾	260	20.2
マレーシア	184	▲5.0
タイ	159	2.8
シンガポール	134	3.1
世界	12,357	0.3

(出所) ジェトロ資料より筆者作成

2. 旗色が悪い米国のファーウェイ排除作戦

米商務省は19年5月、中国の通信機器大手、ファーウェイ（華為技術）と関連企業68社を「エンティティ・リスト（Entity List）」に追加した。事実上の禁輸措置であるが、製品のうち米国から調達した先端技術の割合が市場価値の25%を超えなければ、規制は適用されない。このため、この規制の「抜け穴」を利用して、ASEANなど海外取引先の多くが出荷を続けている。

また、19年6月の米中首脳会談で、安全保障に問題ない分野に限りファーウェイへの一部出荷が容認され、11月にこの禁輸措置の適用猶予期間はさらに90日間延長されている。

さらに、トランプ政権は同盟国に安全保障上の懸念から、携帯電話の次世代通信規格「5G」関連分野でファーウェイの製品を導入しないように呼びかけている。しかし、EUの欧州委員会は20年1月、5Gに関する勧告を公表したが、米国の求めるファーウェイの完全排除は求めている。また、英国もファーウェイの製品を一部導入する方針を打ち出すなど、欧州では容認する動きが広がる可能性が出ており、同盟国内部に足並みの乱れが生じている。

米国はファーウェイの完全排除に向けてASEANにも圧力をかけているが、米国の要請に応じることなく無視している国が多い。「赤信号もみんなで渡れば怖くない」のか、欧州の動きを見ながら、ASEANでもファーウェイの製品を導入する動きが見られる。結局、エリクソン（スウェーデン）やノキア（フィンランド）に比べ割安であるからだ。「米国によるファーウェイ排除は、アジアのサプライチェーンに破壊的な影響を与える」（シンガポールのスワンジ経済開発庁長官、19年5月）として、ASEANの多くの国は様子見で、当面

は規制に踏み切らない方針である。

こうした中、旗色が芳しくない米国のファーウェイ完全排除については、トランプ政権内からも異論が出ている。だが、対中強硬派は制裁の強化に意欲を燃やし、米商務省も規制の基準を見直し、25%から10%に変更する案などを検討している。今後の行方は流動的だが、ファーウェイに対する制裁が一段と厳しくなれば、ASEANもこれまでのような曖昧な対応では済まなくなるだろう。

表5 ファーウェイを排除する国・容認する国

排除、排除の方向		容認、容認の方向	
米国	ベトナム	EU	インド
日本	台湾	英国	インドネシア
豪州		フランス	フィリピン
		ドイツ	タイ
		イタリア	韓国
		ロシア	トルコ
		ブラジル	サウジアラビア
		南アフリカ	

(出所) 各種資料より筆者作成

3. 米中の板挟みに揺らぐASEAN中心性

米中の板挟みでASEANのバランス外交にも赤信号が点滅し出した。ASEANは中国の「一帯一路構想」と米国の「インド太平洋構想」の両方に地政学的に深くかかわっているため、米中から二者択一の「踏み絵」を迫られる恐れが生じている。

2018年11月にシンガポールで行われた米ASEAN首脳会議において、ペンス副大統領は、「自由で開かれたインド太平洋」の実現にとってASEANは中心的な存在であり、欠くことのできない戦略的パートナーであると強調した。一方、中ASEAN首脳会議を終えた李克強首相も、ASEANとのウィン・ウィン協力の枠組みを構築し、「一帯一路」構想の実現に向けて共同で取り組むことに合意したと述べた。

ASEANは東アジアにおける「ASEAN中心性」を目指しており、米中の争いに埋没せず、秩序の構築に独自のイニシアティブを発揮しようと腐心している。このため、米中の対立が顕在化する中、大国による支配を嫌うASEANは、米中に取り込まれることを警戒し、双方の構想に平等に目配りするなど、両国のバランスに配慮する姿勢が目立っている。

19年6月、バンコクで開かれたASEAN首脳会議では独自の「インド太平洋構想」を採用した。両国と一定の距離を保ちながらケース・バイ・ケースで協力していくというASEANの狙いが透けて見える。ASEANは米国のアジア地域への関与を歓迎しつつも、米国のインド太平洋構想を「封じ込め」と警戒する中国を過度に刺激するのは得策でないと考えた。

ASEAN 修正版は、ASEAN 中心性と特定の国（＝中国）を排除しない枠組み（開放性、包摂性など）の構築にイニシアティブを発揮しようと腐心した苦肉の策である。だが、所詮、中国への言訳づくりに過ぎない。果たしてASEANの思惑通りとなるだろうか。

シンガポールのリー・シェンロン首相は記者会見（18年11月）で、「ASEANは米中のどちらかを選びたくないが、どちらかを選ばなければならない事態がくるかもしれない」と述べ、米中間のバランス外交の難しさを吐露した。米中の二者択一に関して決して一枚岩になれないASEANが対応を誤れば、米中の草刈り場と化し、分裂の危機に直面するだろう。米中新冷戦への構図は、ASEANにとって最悪のシナリオでしかない。

参考文献

- ・ 馬田啓一「アジア太平洋の通商秩序とトランプ・リスク」『中央大学経済研究所年報』、第51号、2019年9月。
- ・ 馬田啓一「トランプ・リスクとアジアの通商秩序－米中対立の危険な構図－」石川幸一・馬田啓一・清水一史編著『アジアの経済統合と保護主義－変わる通商秩序の構図－』文眞堂、2019年11月。
- ・ 馬田啓一「暴走するトランプ政権と日本の通商戦略：ディールの罠」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成・渡邊頼純編著『揺らぐ世界経済秩序と日本－反グローバリズムと保護主義の深層－』文眞堂、2019年12月。

1 ただし、20年1月、ダボス会議に参加したトランプ大統領は記者団に対して、「EUとの貿易交渉で合意できなければ、欧州車への25%追加関税の発動を検討する」と述べた。

2 貿易協議において米国側が要求した主な項目としては、①中国輸入の大幅増加（農産物等）、②金融サービス市場の開放、③知的財産権の保護、④技術移転の強要禁止、⑤産業補助金のWTOルール順守、④人民元の安定（為替条項の導入）、⑤合意事項の履行検証（米国は中国の不履行時の追加関税の再発動と中国の報復見送りを要求）などがあげられる。これに対して、中国側は、①すべての制裁関税の即時撤廃（米国は合意後の関税継続を主張）、②ファーウェイへの制裁解除などを要求した。

3 内憂としては、①減速する国内経済、②過剰債務問題、外患としては、①米中貿易戦争、②香港民主化デモ、③ウイグル族人権問題、④台湾総統選挙、などが挙げられる。

-
- 4 合意には、中国による農産品輸入を年最大 500 億ドルまで引き上げ、工業品やエネルギー、サービスなどを加えて、今後 2 年で合計 2,000 億ドルを上積みすることを盛り込んだ。一方、米国は署名から 30 日後に、19 年 9 月に発動した約 1200 億ドル分の中国製品への追加関税（第 4 弾）を、15%から 7.5%に引き下げるが、18 年に発動した約 2,500 億ドル分の中国製品に対する 25%の追加関税（第 1～第 3 弾）は維持する。この結果、米国の中国からの輸入額の約 7 割にあたる 3,700 億ドル分について追加関税が残っている。
 - 5 20 年 1 月、WTO の非公式閣僚会合が開かれ、紛争解決制度の機能停止について議論したが、進展はなかった。一方、EU と中国など 16 カ国は、暫定的な上訴制度（参加国間の上訴案件を仲介する臨時の上級委員会）の設置を目指すことで合意した。ただし、米国や日本はこの枠組みに参加しておらず、根本的な解決にはなっていない。
 - 6 日本の通商戦略としては 2 つある。一つは、トランプ政権を WTO につなぎ留めるため、WTO の改革と再生に米国も巻き込んでいく作戦だ。具体的には、中国を標的にした WTO 改革案の日米欧による共同提出を目指している。もう一つは、米国の TPP 復帰を睨んだ 4 正面作戦である。米抜き TPP11、日 EU・EPA、RCEP の 3 つを発効させて、トランプ政権を焦らせ、日米経済対話（その後、FFR 貿易協議に衣替え）の場を通じて米国の TPP 復帰を促す戦略だが、まだ道半ばである。
 - 7 具体的には、①海洋権益の主張、南シナ海での軍事拠点化、②不公正な貿易慣行・政策、補助金で守られた国有企業の存在、③米企業の最先端技術を窃盗、対中進出の企業に技術移転を強要、④中国がデジタル覇権を制する可能性、などへの警戒が高まっている。
 - 8 なお、米財務省は 20 年 1 月、安全保障の観点から対米投資を審査する CFIUS の届け出を免除する「ホワイト国」のリストを公表した。選ばれたのは豪州、カナダ、英国の 3 カ国、日本は外された。米中対立が長期化する中、米国は日本の対内投資規制の運用と日中関係の改善を慎重に見極めるつもりだ。FIRRMA の新規則（20 年 2 月施行）から適用される。

第 8 章 米国通商問題と韓国企業の対米直接投資

中曽根平和研究所 主任研究員

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

百本 和弘

要約

トランプ政権の通商政策は韓国企業の米国戦略に一定の影響を及ぼしている。韓米 FTA 改定の影響はほとんどないものの、家庭用大型洗濯機の輸入に対する緊急輸入制限（セーフガード）措置発動などにより、韓国企業は米国現地生産を進めた。

他方、韓国の対米直接投資は増加傾向が続いている。ただし、通商問題対応での米国現地生産拡大は韓国の対米直接投資増加の一要因に過ぎない。製造業、非製造業における米国市場の獲得、米国企業の保有する技術の獲得、資源・エネルギー確保、投資収益の獲得といったさまざまな要因が韓国の対米直接投資拡大をもたらしている。

はじめに

トランプ政権発足以降、韓国との間でもいくつかの通商問題が浮上した。特に大きかったのが韓米 FTA の見直し圧力だった。当初、韓米 FTA 改定に消極的だった韓国政府は、トランプ政権による韓米 FTA 破棄の可能性もありうると判断、結局、韓米 FTA 改定交渉入りに同意した。改定韓米 FTA は短期間の交渉を経て、2018 年 3 月末に原則的合意、同年 9 月に署名、2019 年 1 月に発効した。韓米 FTA の改定で韓国は内容的には米国に譲歩したが、それによって韓国が実際に受ける影響は限定的であった。特に、韓国企業の米国戦略への影響については、米国の貨物自動車関税撤廃時期が 2021 年から 2041 年に 20 年間、延期されたことにより、米国市場投入を念頭に開発中のピックアップトラックの対米輸出が不可能になったことを除き、これといった影響は想定されていない（ただし、韓米 FTA 改定交渉原則的合意と同時に発表された米国通商拡大法 232 条を巡る鉄鋼輸入数量割り当ての受け入れは、韓国企業に影響を及ぼした）。

それでは、そもそも、近年の韓国企業の米国進出戦略はどのようなものであろうか。本稿は、(1) 韓国の対米直接投資の推移について業種別直接投資統計を基に概観する、(2) 最近

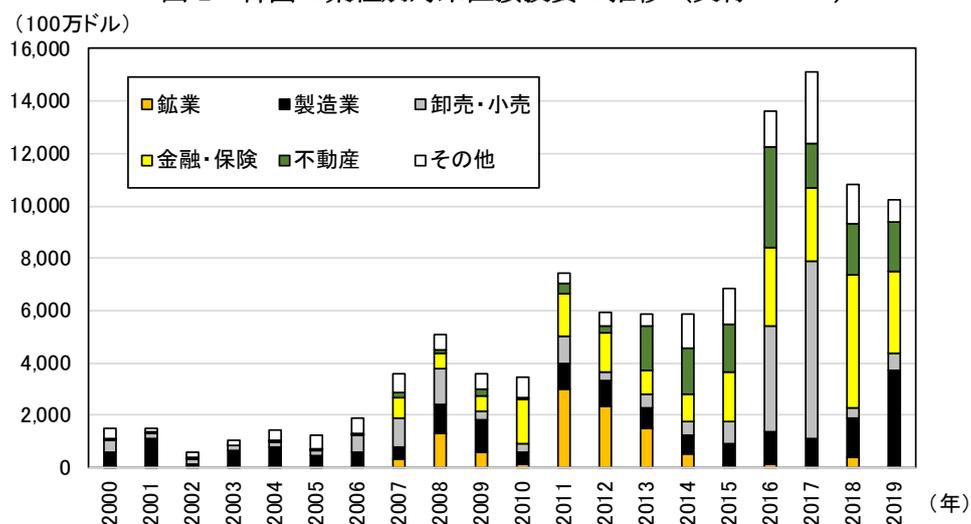
の韓国企業の米国進出事例を収集し、通商問題対応も含め、進出目的別に事例を類型化する、
 (3) 韓国の主要財閥（企業グループ）の最近の米国進出状況について整理する、といった
 点を目的にしている。

なお、本稿での考え方や意見は著者個人のもので、所属する団体のものではない。

第1節 韓国の対米直接投資の推移

韓国の対米直接投資は2000年代後半以降、増加基調にある（図1）。業種別にみると、
 2010年代前半はシェールガス関連の鉱業の直接投資が活発化した。鉱業の直接投資が一段
 落すると、代わって不動産の直接投資が増加、さらに、2015年ごろからは金融・保険、2016
 ～17年は卸売・小売の直接投資が拡大した。このうち、卸売・小売について、サムスン電
 子によるハーマンインターナショナル（自動車部品大手、コネクテッドカーやオーディオ分
 野に強い）買収によるところが大きい（買収金額は80億2,000万ドル）。買収がサムスン
 電子の米国現地法人経由だったため、米国現地法人の属する業種である卸売・小売に計上さ
 れたようである。他方、製造業の直接投資も2010年代半ば以降、増加傾向にある。対米直
 接投資全体に占める割合は決して高くはないものの、前述のハーマンインターナショナル
 の買収を勘案すると、実態としては統計値よりもはるかに活発とみることができる。

図1 韓国の業種別対米直接投資の推移（実行ベース）



注1: 2019年は1～9月合計。

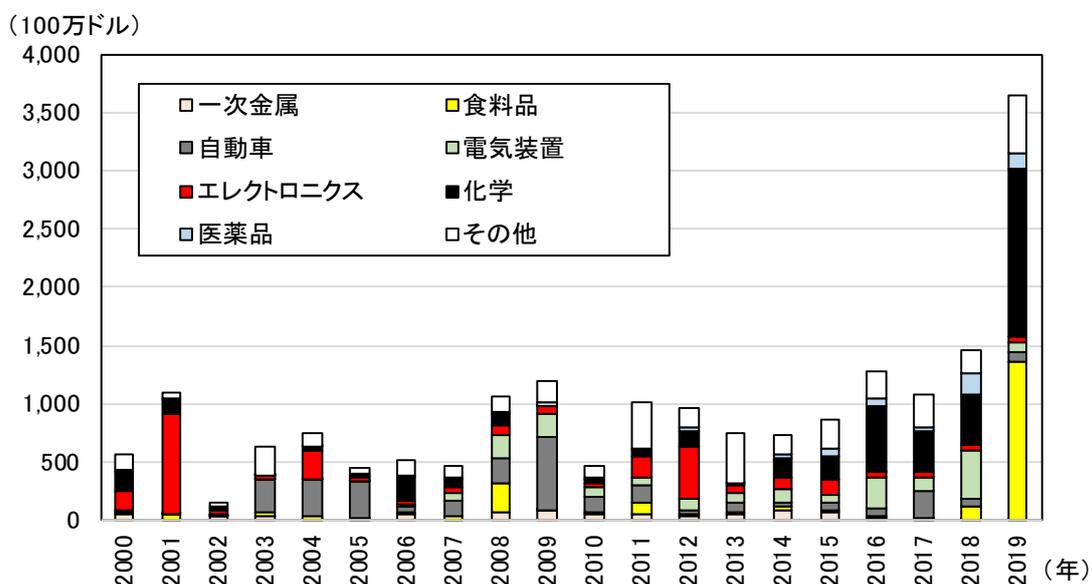
注2: 業種区分は原統計の大分類を基に筆者が再構成。

注3: 本統計は過去に遡及して値が修正される傾向にある点に留意が必要。

出所: 韓国輸出入銀行データベースより作成

ついで、製造業の内訳をみると、現代自動車、起亜自動車の米国現地生産開始によって2000年代に比較的活発だった自動車の直接投資が2010年代に入り減少し、代わって、2010年代半ばに化学の直接投資が活発化した。さらに、2019年は大型M&Aのあった食料品(CJ第一製糖による冷凍食品メーカー・シュワンズ買収)、化学(SK シルトロンによるデュポンの炭化ケイ素ウエハー事業買収)が急増している。(図2)。

図2 韓国の製造業業種別対米直接投資の推移(実行ベース)



注1:2019年は1~9月合計。

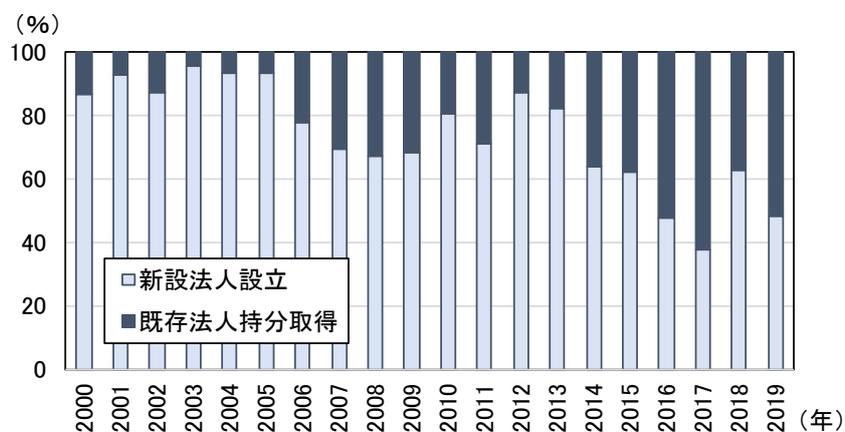
注2:業種区分は原統計の中分類を基に筆者が再構成。

注3:本統計は過去に遡及して値が修正される傾向にある点に留意が必要。

出所:韓国輸出入銀行データベースより作成

設立形態別にみると、2000年代半ばまではグリーンフィールド投資がほとんどだったが、それ以降はM&Aの割合が上昇傾向にある。特に、2010年代半ば以降は、その傾向が顕著で、グリーンフィールド投資とM&Aがほぼ拮抗している(図3)。

図3 対米直接投資における現地法人設立形態の推移（実行額ベース）



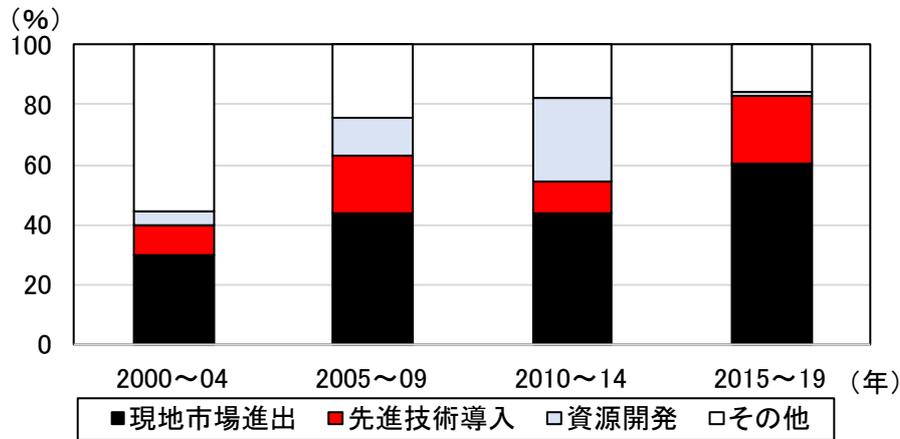
注1: 2019年は1～9月合計。

注2: 本統計は過去に遡及して値が修正される傾向にある点に留意が必要。

出所: 韓国輸出入銀行データベースより作成

目的別にみると、「現地市場進出」の割合が上昇し、2010年代後半は6割に達している。ここから、韓国企業の対米直接投資の最大の目的が米国市場獲得にあるといえる。ついで、「先進技術導入」の割合が2010年代後半には2割を超え、「現地市場進出」に次いで多くなっている。これら2つが現在の韓国企業の対米直接投資の主な目的である。他方、2010年代前半に多かった「資源開発」の割合は2010年代後半には1%台と、大幅に低下している（図4）。

図4 目的別対米直接投資構成比（実行額ベース）



注1: 2019年は1~9月合計。

注2: 「その他」は「第三国進出」「輸出促進」など。

注3: 本統計は過去に遡及して値が修正される傾向にある点に留意が必要。

出所: 韓国輸出入銀行データベースより作成

第2節 最近の韓国企業の対米進出事例

次いで、韓国の各種メディア報道などを基に2018年1月から2019年12月までの2年間の韓国企業の米国進出事例を収集、類型化することで、最近の韓国企業の対米進出の傾向を明らかにする。

事例収集の結果、106件の対米進出事例を確保した。これら事例について投資目的を軸に、通商問題対応、市場獲得（製造業）、技術獲得、資源・エネルギー確保、市場獲得（非製造業）、投資収益獲得（ホテル・不動産）の6カテゴリーに分類した（その他に、いずれにも属さない事例があるが、本稿ではこれら事例についての言及は割愛する）。

1. 通商問題対応

通商問題に対応すべく米国に投資を行った最近の事例としては、①サムスン電子、LG電子の米国洗濯機工場建設、②鋼管メーカーの米国鋼管工場新增設、③韓米FTA改定を受けたトラックの米国現地生産などがある（表1）。

表1 通商問題対応の対米直接投資事例

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018年 1月	サムスン電子	3億8,000 万ドル (2020年まで)	サウスカロライナ州に洗濯機などを生産する家電工場が完成。2020年までに年間100万台生産体制を構築。米国のセーフガードに対応。同社が米国で家電工場を稼働させるのは1991年のテレビ生産工場撤退以降、初めて。
2018年 2月	ネクスチール	400億ウォン	油井用鋼管製造の同社は商務省が大統領府に提出した通商拡大法232条勧告案を契機にヒューストンに鋼管工場を建設することを決断。
2018年 3月	現代エレクトリック	3,000万ドル	アラバマ州の変圧器工場の増設を決定。米国の韓国産超高压変圧器に対するアンチダンピング課税への対応。対象品目の大部分を現地生産化する。
2018年 6月	ヒュービス	—	タイ企業と合弁で低融点接着用繊維生産の現地法人を設立。米国の保護貿易主義に対応。
2018年 9月	世亜製鋼	2,500万ドル	2016年にヒューストンに設立した油井管製造子会社SSUSAの生産ラインの増設を決定。生産規模を年産15万トンから25万トンに拡張。米国の通商政策に対応する目的。
2018年 12月	LG電子	3億6,000 万ドル	テネシーの洗濯機工場が当初予定を前倒して稼働開始。年間生産能力は120万台。タイ、ベトナムから生産移管。
2019年 7月	現代自動車	—	USMCAの原産地規則に対応すべく、CVVD(連続可変バルブデュレーション)エンジンをアラバマ工場で生産することを決定。
2019年 11月	現代自動車	4億1,000 万ドル	2021年からアラバマ工場でクロスオーバートラック「サンタ・クルーズ」の生産を開始、北米市場で販売する計画を決定。米韓FTA改定による米国トラック関税撤廃時期の延期に対応。
2019年 12月	暁星重工業	4,650万ドル	三菱電機の米国子会社が運営するテネシー州の大型変圧器工場の買収を発表。米国内での生産拠点確保により、アンチダンピング課税賦課に対応し、米国市場開拓を進める。

出所：韓国各種メディア報道などより筆者作成

①は、家庭用大型洗濯機と太陽光発電製品の輸入に対する米国通商法201条に基づく緊急輸入制限(セーフガード)発動を巡る事例である。このうち、家庭用大型洗濯機については、米国の白物家電大手メーカーのワールドプールがサムスン電子、LG電子による家庭用大型洗濯機の不当廉売を訴えたことに端を発したもので、米国国際貿易委員会(USITC)は2017年10月5日に被害を認定、トランプ大統領にセーフガードを勧告した。(ちなみに、太陽光発電製品については、USITCが2017年9月22日、国内産業の損害を認定、10月31日にトランプ大統領にセーフガードを勧告した。)これらについて、トランプ大統領は2018年1月23日、セーフガード措置を発動する大統領布告を発出、2月7日から適用されている。

こうした一連の動きを受けて、両社は米国での洗濯機工場建設に動いた。LG 電子は 2017 年 2 月にテネシー州の洗濯機工場建設を発表、サムスン電子も 2017 年 6 月にサウスカロライナ州に洗濯機などの家電工場建設を発表したが、両社とも米国のセーフガードの動きに対応し、完工時期を前倒しした。サムスン電子は一足早く 2018 年 1 月に工場を完工、LG 電子も 2018 年 12 月に工場の稼働を開始した。

②は、米国の鉄鋼輸入数量割当を巡るものである。韓米両国は 2018 年 3 月に、米国が韓国産鉄鋼に対して通商拡大法 232 条に基づく関税 (25%) 賦課の適用を免除とする代わりに、輸入割当 (2015~17 年平均の輸入量 70%) を設けることで合意した。輸入割当は品目別 (54 品目) に設けられた。ところが、日本をはじめ多くの国が数量割当規制受け入れに追随しなかったこともあり、米国の主要鉄鋼輸入国の中で韓国からの鉄鋼輸入の不振が際立つかたちとなった (表 2)。特に大きな影響を受けたのが最大品目で油井管である。このような状況の中、韓国の油送管メーカーは対米輸出を米国生産に代替する動きを模索せざるを得なくなった。世亜製鋼について「韓国経済新聞」(2018 年 9 月 28 日、電子版) は「(同社は、鋼管製造・加工設備資産を買収して設立したヒューストンの子会社の) チュービング・ラインの増設を決定したと発表。(中略) 2019 年末までに設備工事を終え、2020 年 1 月から商業生産を開始予定」と報じた。世亜製鋼と並ぶ代表的な油送管メーカーのネクスチールも、タイ工場の建設計画を保留し、テキサス州に工場建設する方針を固めたことを骨子とする同社代表の発言を 2018 年 2 月下旬に韓国の各メディアが報道している。

③は、2018 年に合意・署名された改定韓米 FTA により、米国の貨物自動車の関税 (25%) 撤廃時期が改定前の 2021 年から 2041 年に 20 年延期されたことに伴うものである。韓国各メディアによると、現代自動車は米国の貨物自動車の関税撤廃を見越し、ピックアップトラックの開発し韓国から輸出する計画を進めていたが、韓米 FTA の改定により計画の変更を余儀なくされた。そのため、同社は米国アラバマ工場に 4 億 1,000 万ドルを投じ、クロスオーバートラック「サンタ・クルーズ」を 2021 年から現地生産し、北米市場で販売する方針を固めた (「韓国経済新聞」、2019 年 11 月 15 日、電子版、など)。

表 2 2018 年の米国の国別鉄鋼輸入額 (HS72 と HS73 の合計)

単位: 100 万ドル、%

順位	国名	輸入額	前年比
1	中国	14,903	13.4
2	カナダ	10,346	11.8
3	メキシコ	7,521	19.1
4	韓国	3,763	△ 6.3
5	ブラジル	3,500	7.6
6	ドイツ	3,293	10.4
7	ロシア	3,194	12.7
8	日本	3,034	△ 1.5
9	イタリア	1,723	7.1
10	インド	1,663	△ 11.5
	世界計(その他の国を含む)	74,409	9.4

注 1: 数量ベースでなく金額ベースである点に留意が必要。

注 2: HS72、HS73 のうちの一部は通商拡大法 232 条の対象に含まれない。

出所: UN Comtrade

2. 市場獲得 (製造業)

製造業分野において、米国市場獲得を目的とした韓国企業の米国進出が幅広い分野で行われている (表 3)。2018~19 年でもサムスン、現代自動車、SK、LG、CJ といった主要財閥企業が米国市場の攻略を目指し、工場新・増設、企業買収を行っている。このうち、投資額で双璧をなすのが CJ 第一製糖による米国大手冷凍食品メーカー・シュワンズ買収と SK イノベーションの電気自動車向け電池工場の建設である。

CJ 第一製糖はこのところ米国での事業拡大に積極的である。その中でもシュワンズ買収 (同社の株式 70% を 16 億 8,000 万ドルで取得) は CJ グループとして過去最大規模の大型 M&A であった。「毎日経済新聞」(2018 年 11 月 15 日、電子版) は「(シュワンズは) 米国内に 17 カ所の生産工場と 10 カ所の物流センターを保有している。ピザとパイ、アジアン・アピタザー(前菜類)市場でネスレなどグローバル食品企業とシェア 1~2 位を競っている」とした上で、CJ 第一製糖関係者の話として「シュワンズのブランド競争力とインフラに自社食品事業の研究開発力と韓国食文化の優秀さを前面に出し、2025 年までの『アジア家庭インスタント食品の代表的企業』として跳躍するのが目標」(同) と報じた。

他方、SK イノベーションはジョージア州に電気自動車向け電池工場の建設を進めている。第 1 段階として 2021 年までに 10 億ドルを投資し、9.8GWh (ギガワット時) の生産能力

を有する工場を建設、2022年に商業生産を開始し、フォルクスワーゲン米国工場などに供給する計画である。さらに、第2段階として2025年までに16億7,000万ドル（第1段階を含む）を投じて生産能力を20GWhに増強、長期的には累計で50億ドルを投じ、生産能力を50GWhまで拡大する。工場起工式を報じた「毎日経済新聞」（2019年3月20日、電子版）は「SKイノベーションがジョージア州に投資を決定した背景には当地が（周辺に完成車メーカーが多く）最適の受注条件を有しているため」「電気自動車を生産する世界の自動車メーカーは電池メーカーが近隣に工場を建設しサプライチェーンを構築することを望んでいるため、工場立地がそれだけ重要といえる」と報じている。

表3 市場獲得（製造業）狙いの対米直接投資事例

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018年 1月	CJ 第一製糖	5,000万ドル	アイオワ工場に飼料用アミノ酸のトレオニンの新規生産ラインを構築する計画を発表。米国市場攻略を目指す。
2018年 3月	CJ 第一製糖	—	ニュージャージー州に米国第3の食品工場を完成。主にマンドゥ（韓国式餃子）を生産。
2018年 4月	コスメカ・コリア	577億6,000万ウォン	化粧品 ODM の同社はイングルウッドラボ買収を発表。米国での顧客企業確保が狙い。
2018年 5月	現代自動車	3億8,800万ドル	アラバマ工場でエンジンヘッド製造設備などを増設。50人以上の雇用創出効果を見込む。
2018年 8月	SK	7,000億～8,000億ウォン（業界見通し）	医薬品受託製造開発機関（CDMO）アムパックを買収すると発表。韓国のバイオ製薬業界として過去最大規模の海外M&A。北米市場進出の足掛かりとする。
	CJ 第一製糖	—	オハイオ州の冷凍食品メーカー・カヒキを買収、米国内の第4の冷凍食品生産拠点を確保。「ビビゴ」ブランドとのシナジー効果発揮を目指す。
2018年 9月	LGハウシス	5,000万ドル	プレミアム人工大理石の北米市場攻略加速のため、ジョージア州の人工大理石工場の生産ライン増設を決定。
	LG化学	1,000億ウォン台半ば（業界見通し）	自動車向け接着剤大手ユニシールの買収を発表。自動車向け接着剤市場への本格参入を狙う。
	SK	355億ウォン	ファッションブランドのレイルズ・インターナショナルに出資。安定的成長が見込まれるファッションなど消費財分野を有望分野とみている。
2018年 11月	セアン	—	電気自動車専門企業の同社は米国にSKD方式の組立て拠点を設立。
	CJ 第一製糖	16億8,000万ドル	冷凍食品メーカーのシュワンズの買収を決定、2019年前半に買収完了予定。米国市場の開拓を進める。
	サムスンSDI	6,270万ドル	米国市場の需要増に対応すべくミシガン州の電気自動車用電池工場を増設。

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018年 12月	イージーバイオ	—	動物用飼料メーカーの同社はアイオワ州の同業社 EFS を買収。米国市場進出を狙う。
	NK マックス	—	免疫細胞治療剤を開発する同社は米国工場を建設。米国での臨床試験開始に対応。
2019年 1月	SK イノベーション	16億7,000万ドル (2025年まで)、長期的には50億ドル	ジョージア州に電気自動車用電池工場建設の了解覚書(MOU)を締結。2022年に量産開始予定。
2019年 2月	現代 L&C	—	総合建材企業の同社がウォルズスナートとの合併で設立したテキサス州の生産施設が稼働開始。インテリア・ストーン事業の拡大を図る。
2019年 4月	LG 生活健康	1億2,500万ドル	化粧品メーカーのニューエイポンの株式100%を取得。北米事業の強化を図る。
2019年 9月	農心	2億ドル	カリフォルニア州に米国で2番目の工場を建設することを決定。2021年の稼働開始を目指す。米国市場での販売拡大をにらむ。
2019年 11月	斗山ボブキャット	2,600万ドル	小型ホイールローダー・掘削機用アタッチメントを生産するミネソタ州リッチフィールド工場の生産施設を3倍以上に拡張する計画を発表。アタッチメント需要拡大に対応。
2019年 12月	斗山ボブキャット	8,200万ドル	シラーグラウンドケアから乗用芝刈り機事業を買収することを発表。認知度の高いブランド力とディーラー網を獲得する狙い。
	LG 化学	2兆7,000億ウォン (合併事業全体)	オハイオ州に車載用電池セル合併会社(折半出資)を設立することでGMと合意。2020年半ばに工場着工予定。LG化学にとって2番目の北米電池生産拠点で、30GWh以上の生産能力を確保。LG化学は顧客先確保、GMは電池セルの安定供給先確保が狙い。
	斗山インフラコア	—	ジョージア州で顧客の要望に応じて建設機械を組み立てるセンターが稼働開始。韓国で半製品を生産して同センターで最終的な組み立てを行う。米国市場での製品供給力増強、営業力強化を狙う。

出所：韓国各種メディア報道などより筆者作成

3. 技術獲得

米国企業の保有技術を獲得する狙いで、米国企業に出資、買収する事例が幅広くみられる(表4)。分野は、バイオ、人工知能(AI)、車載電池、自動運転といった韓国企業が将来の有望事業領域とみている分野に集中している。また、財閥別にみても、サムスン、現代自動車、SK、LGの4大財閥をはじめ、主要財閥が押しなべて積極的に投資を行っている。

表 4 技術獲得狙いの対米直接投資事例

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018年 1月	CODI-M	300万ドル	次世代免疫抗がん剤開発のペムロミン・バイオに10%出資したことを発表。
2018年 5月	サムスン SDS	—	GPU(グラフィックス プロセッシング ユニット)仮想化技術のビットフュージョンに出資。ビットフュージョンの保有技術を活用しクラウド事業の競争力向上を図る。
	GC 緑十字	—	次世代帯状疱疹ワクチン等の研究・開発を行う子会社を設立したことを発表。米国での臨床試験開始を予定。
	DRTECH	3億8,000万 ウォン	遺伝子分析機器開発・製造のバイオスロンの株式24.7%を取得。
2018年 6月	フィールックス	161億ウォン	現地法人を通じ、バイオ企業ルミナタス・ファーマを買収。
2018年 9月	サムスン電子	—	ニューヨークにグローバル人工知能(AI)研究センターを開所。ロボット工学の研究を先導する役割を担う。
	現代自動車	—	スマホ・アプリを通じて顧客に最適なカーシェアサービスを提供する事業を行うミゴに出資。ノウハウ・技術獲得を狙う。
	KCC 等	30億ドル	シリコンメーカーのモメンティブ・パフォーマンス・マテリアルズの株式45.5%取得を決定。韓国企業として過去3番目の規模のM&A。高付加価値分野に事業を拡大する狙い。
2018年 10月	現代自動車	—	人工知能(AI)スタートアップのパーセプティブ・オートマタに出資。自動運転、ロボット工学、スマートシティ関連の技術獲得を狙う。
	ハンオンシステム	—	自動車用空調メーカーの同社は全個体電池技術開発のソリッドパワーに出資。
	サムスンネクスト	800万ドル	拡張現実(AR)関連のスタートアップ企業の Spatial に出資。
2018年 11月	LG 電子	22億ウォン	人工知能(AI)プロセッサ設計スタートアップのジルファルコン・テクノロジーの株式1%を取得。同社との協力関係強化を狙う。
	インコン	114億ウォン	製薬会社バリアントの株式20.75%取得を決定。海外でのバイオ事業拡大を狙う。
	現代自動車	—	ドローン・メーカーのトップフライトテクノロジーに出資、同社と次世代移動手段に関する共同研究を遂行する。
2018年 12月	SK	100億ウォン	他のグローバル・ベンチャーキャピタルと共に、遺伝子治療技術のベンチャー企業 GenEdit に出資。
2019年 1月	SK グループ	—	シリコンバレーに大規模イノベーションセンターを建設。人工知能(AI)、自動運転車、バイオ・ヘルスケア、未来エネルギー、5G のコア技術の研究・開発を行う計画。
	LG 化学	—	ボストンにオープンイノベーション・センターを設立。新薬の研究開発(R&D)強化を狙う。

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2019年 2月	SCM 生命科学、ジェネクシ ン	125 億ウォン	バイオ企業のアルゴス・セラピューティクスを買収。細胞治療薬の生産施設を確保し、海外進出を図る狙い。
2019年 3月	ハンドク	500 万ドル	バイオベンチャーのトリガー・セラピューティクスの株式 10%を取得。
2019年 4月	LG テクノロジ ーベンチャー ズ	200 万ドル	5G 時代のコンテンツ力強化に向けてバーチャル・リアリティ(VR)プラットフォームサービス・スタートアップのアメイズ VRに出資。
	LG テクノロジ ーベンチャー ズ	—	次世代リチウムイオン電池、光学フィルム関連の技術を保有するスタートアップのオプトドットに出資。LG 化学の二次電池事業への応用を狙う。
2019年 5月	サムスン SDS	—	ソリューション企業のジッタービットに出資。
2019年 6月	サムスン SDS	500 億ウォン	セキュリティーソフト会社・センチネルワンに 25%出資。人工知能(AI)、マシンラーニング(機械学習)を基盤とする次世代セキュリティー技術を確保する狙い。
	ハンファエア ロススペース	3 億ドル	航空機エンジン部品メーカー・EDAC テクノロジーズの全株を取得。GE、プラット・アンド・ホイットニーなど現地顧客の確保、製品加工技術獲得を狙う。
	現代・起亜自 動車	—	自動運転技術開発を行うオーロラ・イノベーションに戦略的投資を実施。関係強化を図る狙い。
2019年 7月	ハンファシス テム	2,500 万ドル	パッセンジャー・エア・ビークル(PAV)のコア技術を有する K4 エアロノーティクスに出資。個人用航空機市場参入の足掛かりとする。
	LG テクノロジ ーベンチャー ズ	6,000 万ドル	モビリティサービスのための知能型ソフトウェア・プラットフォームを提供するライドセルに出資。新分野開拓を進める。
2019年 9月	SK	—	カリフォルニア州に医薬品受託製造会社(CMO)現地法人を設立し、韓国・欧州・米国の事業を統合運営することを決定。医薬品生産事業の支配構造を単純化し、効率を高める狙い。
	SK シルトロン	4 億 5,000 万 ドル	デュポンの炭化ケイ素(SiC)ウエハー事業の買収を決定。電気自動車向け車載事業の強化を狙う。
	現代自動車グ ループ	20 億ドル	現代自動車、起亜自動車、現代モビスのグループ 3 社が自動車部品大手アプティブと自動運転技術開発を行う合弁会社を設立すると発表。
2019年 10月	ユヤン DNU	—	幹細胞研究機関 NSCI と合弁会社を設立。乾性黄斑変性治療剤の共同開発が目的。
	現代自動車	—	同社グループのオープンイノベーション・センターである現代クレイドルが運転支援システム(ADAS)スタートアップのネトララインに出資。
	サムスン電子	—	サムスンキャピタリストファンドを通じ、量子コンピュータメーカーの ionQ に出資。

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
	現代モービス	5,000 万ドル	自動運転に必須の LiDAR を開発・生産するペロダインに出資。今後、協力関係を深める。
	大林産業	5 億 3,000 万ドル	クレイトンのカリフレックス TM 事業部(手術用合成ゴムなど)の買収を決定。目的は同社のブラジル工場、技術力、販売力の確保。今後の高付加価値石油化学製品開発の足掛かりにする。
	GS グループ	—	2020 年上半期にシリコンバレーにベンチャーキャピタルを設立する方針を決定。
2019 年 12 月	ハンファシステム	298 億ウォン	旅客航空車 (PAV) スタートアップ企業のオーバーエアに出資、持ち分率 30%に。技術開発参加・技術力確保を通じ。PAV 市場に進出する狙い。

出所：韓国各種メディア報道などより筆者作成

4. 資源・エネルギー確保

前述したように、資源開発目的の対米直接投資は、米国がシェール革命に沸いた 2000 年代末から 2010 年代前半に活発化したが、最近では当時と比べると投資は鎮静化している。それでも、2018～19 年にもシェールオイル・ガス関連、太陽光発電関連の米国進出事例がみられる (表 5)。

これらのうち、特にロッテケミカルのエタンクラッカー・エチレングリコール工場建設 (ルイジアナ州) が投資総額は 31 億ドルの大型投資案件である。これは米国・アクシオールと合弁でシェールガス由来の安価なエタンを利用したエチレンを年間 100 万トン生産し、両社が 50 万トンずつを確保し、さらに、ロッテケミカルは単独でエチレンを原料にエチレングリコールを生産する年産 70 万トン規模の工場をルイジアナ州に建設するというものである。

表 5 資源・エネルギー確保狙いの対米直接投資事例

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018 年 1 月	ハンファエナジー	3,000 億ウォン	テキサス州に太陽光発電所を着工。5 万世帯以上に電力供給が可能。年末に竣工予定。
2018 年 5 月	SK	2 億 5,000 万ドル	現地法人を通じ、シェールガス輸送・加工企業ブラズ・ミッドストリームへ出資。エネルギー事業の拡大と収益性確保を図る。
2018 年 6 月	ハンファ Q セルズ	1 億ドル(業界見通し)	ジョージア州で太陽光モジュール工場を建設する MOU(了解覚書)を締結。2019 年内の商業生産を目指す。
	LG 電子	2,800 万ドル	アラバマ州に太陽光モジュール工場を建設。160 人分の雇用創出を見込む。
2018 年 8 月	未来アセット大宇	1,800 億ウォン	テキサス州のシェールガス分解施設・輸送施設建設プロジェクトに出資。

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
	GS EPS、未来アセット大宇、ハナ代替投資資産運用	1,200 億ウォン	ニュージャージー州のリンデン・コジェネレーション・コンプレックスの株式 10%を取得。
2018 年 12 月	LS 産電	—	油圧・空圧機器製造などを営むパーカー・ハネフィンの EGT(エネルギー・グリッド・タイ)事業部を買収。北米市場での蓄電システム事業の競争力強化を狙う。
2019 年 3 月	SK	1 億 5,000 万ドル	シェールオイル・シェールガスの集積・処理(G&P)を行うブルーレーサー・ミッドストリームに出資。北米エネルギー事業の拡大を狙う。
2019 年 4 月	SK E&S	1,136 億ウォン	エネルギー・ファンドのブラックストーンエナジーパートナーズⅢ L.P.に出資。
2019 年 5 月	ロッテケミカル	31 億ドル	ルイジアナ州でエタンクラッカー・エチレングリコール工場を竣工。シェールガス由来の安価なエタンを原料として年間最大 100 万トン規模のエチレンと 70 万トン規模のエチレングリコールの生産が可能。
2019 年 11 月	EIP インベストメント、新韓金融投資、三炭	5~6 億ドル	米国-カナダ間エタン・パイプラインの株式 50%を取得。
2019 年 12 月	IMM インベストメント	8 億 3,000 万ドル(IMM インベストメント分)	米国アークライトと共同で設立した特別目的会社(SPC)経由で、テキサスエクスプレスパイプラインの株式 35%を取得。

出所：韓国各種メディア報道などより筆者作成

5. 市場獲得（非製造業）

非製造業分野でも米国市場獲得を狙って、小売、外食、物流などの分野で韓国企業の米国進出が相次いでいる（表 6）。ただし、1 件当たりの投資金額は相対的に小さい。

表 6 市場獲得（非製造業）狙いの対米直接投資事例

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018 年 1 月	マムズタッチ	—	ハンバーグチェーンの同社はカリフォルニア州コンコード市に米国 1 号店を開店。
	新世界グループ	—	サンフランシスコ、ロサンゼルスなどでグローサリット(食料品店やレストランからなるフードマーケット)を「PK マーケット」ブランドで展開する計画を発表。
2018 年 4 月	ワイズワイヤーズ	—	ソフトウェア・テストの同社はロサンゼルスに現地法人を設立。米国市場での認知度向上、顧客確保を目指す。

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018年6月	CJ 大韓通運	2,314 億ウォン	現地法人を通じ、イリノイ州の物流会社 DSC ロジスティックスを買収。米国市場の獲得を狙う。
2018年7月	GSリテール	3,000 万ドル	オーガニック専門通販サイトのスライブマーケットに出資。投資収益と共に、既存事業とのシナジー効果を期待。
2018年11月	セルトリオン	4,000 万ウォン	合成医薬品流通・販売の子会社をデラウェア州に設立。バイオシミラーの米国市場販売を狙う。
2018年12月	イーマート	3,074 億ウォン	子会社を通じ、食品小売のグッドフードホールディングスを買収。米国事業の強化を狙う。
	未来アセット大宇	7,800 万ドル	アトランタ近郊のアマゾンの新設物流施設を買収。
2019年1月	SKテレコム	1,650 万ドル	シンクレア・ブロードキャスティング・グループと合併会社設立で合意。米国の次世代放送ソリューション市場への参入を狙う。
	アスタ	—	医療診断機器の同社は米国現地法人を設立。同社の診断機器・関連装置の米国 FDA 承認手続き推進、技術ライセンス管理を行う。
2019年6月	現代グロービス	—	カリフォルニア州に陸上輸送の新会社を設立。現地の業者に委託していた自動車部品輸送を直接手掛ける。2023 年までに自社の運送量を現行の全体の 40%から 70%まで引き上げる計画。
2019年7月	LG 電子	—	コインランドリー運営のスタートアップ企業・ウォッシュラバに出資。同社に自社洗濯機や乾燥機を供給する計画。
2019年10月	ホテル新羅	1 億 2,100 万ドル	免税事業者 3Sixty の持ち分 44%を取得。米国免税店事業の拡大を目指す。
2019年11月	現代自動車	—	ロサンゼルスに次世代モビリティ法人「Mocean Lab」を設立。主要地下鉄駅でカーシェアリング・サービスを開始。今後、多様なモビリティサービスを提供する計画。
2019年12月	イーマート	2 億ドル	米国子会社グッドフードホールディングスを通じ、オーガニック・スーパーマーケットを展開するニューシーズンズマーケットを買収することを決定。

出所：韓国各種メディア報道などより筆者作成

6. 投資収益獲得（ホテル・不動産）

不動産分野での韓国の対米直接投資は 2010 年代に入って急拡大した（前掲の図 1）。直接投資額は 2016 年に 38.7 億ドルに達した後、2017 年以降は減少したが、それでも一定規模を保っている。実際に事例でも、韓国の投資ファンドなどによる米国ホテル・不動産への投資案件がみられる（表 7）。

表 7 投資収益獲得狙いの対米直接投資事例（ホテル・不動産）

年・月	韓国企業名	総投資額	概要
2018年 1月	未来アセット大宇	9,500万ドル	ラスベガス・コスモポリタン・ホテルにメザニン・ファイナンスで投資。
2018年 12月	現代インベストメント	2億5,000万ドル	不動産メザニン投資ファンドに出資。
2019年 9月	未来アセット資産運用	58億ドル	中国の安邦保険集団から米国への5つ星ホテル15カ所を取得する契約を締結。
2019年 10月	亜州ホテル&リゾート	1億3,800万ドル	ニューヨークのホテル2カ所を買収。
2019年 12月	ハナ金融投資、ロッテホテル	1億7,500万ドル	シアトルのホテルアトザマークを米国系プライベート・エクイティ・ファンドから買収。2020年6月からロッテホテルが委託経営予定。

出所：韓国各種メディア報道などより筆者作成

第3節 韓国主要財閥の対米投資

トランプ大統領は2019年6月30日、韓国訪問に合わせて韓国の主要財閥トップと懇談した。各韓国メディア報道によると、トランプ大統領は出席した財閥トップに対し、今までの対米投資に感謝の意を表するとともに、さらなる対米投資を要請した。これに対し、ロッテ、CJが前向きな姿勢を示した。インターネット紙「デイリアン」（2019年6月30日）は「トランプ米大統領が韓国の財界総帥たちと会い、投資を強く要請した。ロッテとCJが投資拡大を明らかにした。残りの大企業の悩みも大きくなろう」と報じた。「マネートゥデイ」（同日、電子版）はある財界関係者のコメントとして「トランプ大統領が直接、総帥たちを『招集』した場で、ある程度は応えないといけないのではないかという雰囲気」「全般的に経営環境が不透明な状況で、対米投資の余力がどれだけ残っているか計算しなければならぬので頭が痛くなった」と伝えた。

それでは、韓国の主要財閥の対米直接投資の現状はどうなっているのだろうか。

財閥ランキング1位¹のサムスン・グループは、サムスン電子が対米投資の中心となっている。2016年8月に厨房関連の高級家電メーカー・デイコーを買収、2016年11月には韓国企業の海外企業M&Aとして過去最高の80億2,000万ドルを投じ、ハーマンインターナショナルを買収する合意が成立した。また、同月にはテキサス州オースティン工場のシステムLSI生産設備増強のために10億ドル以上を投資することを発表した。その後、2017年

6月の文在寅大統領の訪米に合わせ、2020年までの投資金額を15億ドルに上積みし、さらに、3億8,000万ドルを投じ、サウスカロライナ州に洗濯機などを生産する家電工場を建設する計画を発表した（2018年1月に同工場を完工）。このようにサムスン電子は相次いで米国で大型投資を行ってきたが、その後は大型投資の動きはみられない。サムスン電子以外では、サムスンSDIが技術獲得狙いの出資などを行っている。

財閥ランキング2位の現代自動車グループは、もっぱら次世代自動車技術確保のため、さまざまなスタートアップ企業に出資している。同グループは従来、他社への出資に消極的であった。しかし、2017年ごろから自動運転をはじめとした次世代自動車技術確保のため、海外企業に積極的に投資をするようになった。投資先の中心が米国企業である。「毎日経済新聞」（2019年10月10日、電子版）は「史上初の無人航空技術企業のトップフライトテクノロジーなど、この1年間に公式に確認されただけでも米国企業4社²を相手に3兆ウォン台の投資が行われたものと考えられる」と報じている。

財閥ランキング3位のSKグループは、SKイノベーションが大規模投資を行っている。同社はジョージア州で16億7,000万ドルを投じ、2022年の量産開始を目標に電気自動車用電池工場の建設を進めている。これに関連して崔泰源（チェ・テウォン）会長は「将来は50億ドルまで追加投資を検討する」と述べている。また、グループ持ち株会社のSKが米国企業に頻繁に出資している。「毎日経済新聞」（2018年12月11日、電子版）は「SKは最近1~2年間、グループの未来成長動力として集中的に育成しているバイオ・製薬、グローバル・エネルギー、モビリティなどの分野で少ない時には数百億ウォン、多い時には数千億ウォン台の投資を立て続けに行った」と紹介しているが、投資先として米国企業が最も多い。

財閥ランキング4位のLGグループは、LG電子が3億6,000万ドルを投じ、テキサス州に洗濯機工場を建設した。同社は当初予定より早い2019年5月に工場を竣工した。また、ベンチャーキャピタルのLGテクノロジーベンチャーズが複数の米国スタートアップ企業に出資している。「聯合ニュース」（2019年4月11日）は「LGグループはこの会社（LGテクノロジーベンチャーズを指す）を通じ、今までに米国のスタートアップ企業に約1,900万ドルを投資してきた」と伝えている。さらに、LG化学はGMとの合弁でオハイオ州に電気自動車用電池工場を建設すると発表した（2019年12月6日、同社プレスリリース）。総投資額2兆7,000億ウォンで、うち、第一段階として1兆ウォンを両社が折半出資して合弁会社を設立することとなったが、この分だけでLG化学にとって9億1,600万ドルの大

型投資となる。

財閥ランキング 5 位のロッテ・グループは、ロッテケミカルが大型投資を行っている。同社は 31 億ドルを投じ、ルイジアナ州にエタンクラッカー・エチレングリコール工場を建設した。「電子新聞」（2019 年 5 月 14 日、電子版）によると、同グループの対米投資総額は 1991 年のロッテ商事の米国進出以来、累計で 40 億ドルに達している。今後については、重光昭夫（辛東彬）ロッテ・グループ会長自らが「追加的な対米投資を検討している」と語るなど、対米投資に対して前向きである。同紙（同日）はさらに「現在の状況を考慮し、エチレン 40 万トンを追加生産する計画を検討している。化学分野以外にホテル事業分野でも投資を拡大する」とするロッテ・グループ関係者のコメントを紹介している。ホテル事業に関しては今までに、米国ではニューヨークとグアムの 2 カ所に進出したが、各メディア報道によると、ロサンゼルス・サンフランシスコなどの西海岸、ボストンなど北東部、ヒューストンなど南東部への進出の検討を進めている。その一環として、2020 年 6 月からシアトルでホテル経営に乗り出す予定であることを 2019 年 12 月に韓国の各メディアが報じている。

中堅財閥では、特に、財閥ランキング 14 位の CJ グループが対米投資に積極的である。「アジア経済新聞」（2019 年 6 月 30 日、電子版）は「CJ グループの対米投資累計額は 30 億ドルに達する。特に、トランプ政権発足後に 28 億ドルを投資している」と紹介している。具体的には、前掲の表 3 に記載したとおり、CJ 第一製糖が冷凍食品メーカーのカヒキ、シュワンズを買収したほか、米国工場拡張に動いている。特に、シュワンズ買収は買収額が 16 億 8,000 万ドルの大型 M&A であった。また、CJ 大韓通運も現地物流企業を買収している。今後の対米投資について、孫京植 CJ グループ会長は「今後、米国食品・流通事業に追加で最小でも 10 億ドルを投資する。工場建設を検討中」（「韓国日報」、2019 年 7 月 1 日、電子版）と述べ、対米投資をさらに拡大する考えを明らかにしている。

おわりに

本稿では、最近の韓国の対米直接投資額の動向と直接投資事例について、トランプ政権の通商政策の影響も含めて概観した。韓国の対米直接投資は増加傾向にあるが、これは通商問題対応もさることながら、主流は米国市場でのプレゼンス拡大に向けた地産地消の動きの結果とみるべきであろう。さらに、韓国企業が世界の技術競争に伍していくために、バイオ、

人工知能（AI）といった技術進歩の著しい新領域でベンチャー企業をはじめとした米国企業に出資、または買収する動きが活発化しているのも特徴である。これらの流れは今後も続くことが予想される。日本企業としても、こうした韓国企業の米国戦略を注視していく必要がある。

参考文献

- ・ 百本和弘 [2018] 「米韓 FTA 発効後の米韓貿易と韓国企業の米国進出」（大木博巳・滝井光夫・国際貿易投資研究所編著「米国通商政策リスクと対米投資・貿易」第7章）

-
- 1 財閥ランキングは、「2019年公示対象企業集団指定現況」（2019年5月15日、公正取引委員会発表）の総資産額の順位に基づく。
 - 2 「4社」とは、フライトテクノロジー、オーロラ・イノベーション、アプティブ、ネトラダインを指す。

第9章 トランプ政権下の企業の生産ネットワークと サプライチェーンの変化

日本貿易振興機構（ジェトロ）海外調査部 海外調査企画課

課長 秋山 士郎

要約

トランプ政権下で米中貿易摩擦が長期化する中、米国企業と米国進出日系企業は追加関税などの保護主義的措置の影響を軽減するため、生産ネットワークや調達先の見直しを進めている。コスト競争力維持を目的に、中国からの調達を他国に見直す動きを進める企業が増加する一方、生産地の移管については他国の既存拠点の活用に残る企業が多い。

保護主義的措置による影響やリスクを最小化するため、今後サプライチェーンの「地域化（regionalization）」が進むことが見込まれるものの、少なからぬ企業は中国の代替先探しに苦勞すると予想される。こうした企業の多くは、生産ネットワークとサプライチェーンの見直しを中長期的な課題として取り組んでおり、最適化を図る動きはしばらく続く模様だ。

はじめに

トランプ大統領は就任以来、自らの公約である米国第一主義、米国再興を実現する政策の柱の1つとして、国内製造業の再生と競争力強化を命題として掲げて政策を展開している。国内政策では主として税制改革と規制緩和を推進して経済成長を後押しする一方、対外政策では自国産品と競合する輸入品を対象とする貿易救済措置や、貿易制限的措置を積極的に用いて国内産業保護を重視する。また、新興技術や基盤的技術の優位性を維持すべく、輸出管理規制や対内投資規制の見直しにも余念がない。

こうした米国政府の通商政策の転換は、当然ながら貿易相手国による対抗措置を招いている。米中両国は2020年1月15日に関係修復に向けた第1段階となる経済・貿易協定に署名したものの、米国の対中追加関税の大部分は据え置かれたままだ。

追加関税などの貿易制限措置は、輸入品価格の上昇を通じて輸入国のマクロ経済に打撃を与える一方、ミクロレベルでは個々の企業に対応を迫る。とりわけ、調達、生産、販売な

どのサプライチェーンを自国内に限らず他国にも広げていた企業は、直接的あるいは間接的な影響を受けやすい。従来、国際ビジネスに従事する企業は業種に拘わらず、製品・サービスの価格競争力を高めるべく、グローバルサプライチェーンの整備を進めてきた。生産規模の大きい企業ほど供給網は、広範かつ重層的に発達をみせている。こうした企業の多くが追加関税によるコストを最小化するため、自社の生産ネットワークとそれに付随するグローバルサプライチェーンの見直す必要性に直面している。

本稿では、こうした政策転換に基づく通商環境の変化を受けて、主に米国内の企業が生産ネットワークやサプライチェーンをいかに見直しているのかについて、米中間のデカップリングの概念についても考慮しつつ、米系企業と日系企業の事例をもとに概観する。

第1節 米国における生産ネットワークの変遷

1. トランプ政権以前の米国企業の生産・調達戦略

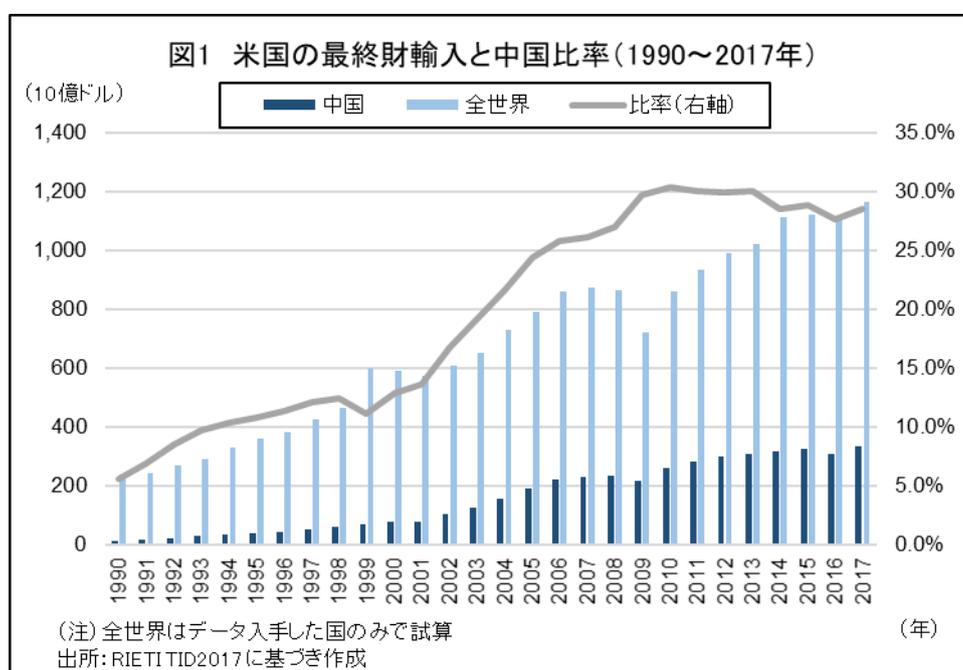
トランプ政権の下での米国内企業のサプライチェーンの見直しの動向を見る前に、同国における生産ネットワークの変遷を簡単に振り返りたい。過去の変化を併せてみることによって、個別企業の見直しに関する意思決定が、トランプ治世における通商環境の変化によって直接もたらされたものか否かの判断材料を提供するからである。

米国市場向け製品の生産体制は、1994年1月の北米自由貿易協定（NAFTA）の発効に伴い、企業の国籍を問わず、米国にカナダとメキシコを加えた NAFTA 域内での生産ネットワークの構築として発展してきた。鉄鋼産業、自動車産業など、内販比率が高く、物流コストが嵩む産業では特にその傾向が顕著に表れた。

NAFTA 域内で広範なネットワークを構築した代表例に自動車産業がある。同産業はミシガン州デトロイトを中心に、五大湖周辺で発展を遂げてきた。今でも、自動車産業の集積（クラスター）は同地域に最も多く存在する。しかし、同地域では労働組合の組織力が高かった結果、生産コストが年々上昇し、自動車メーカーの多くがより労働法制が緩く、労働コストも安いテネシー州、サウスカロライナ州、ジョージア州、アラバマ州など南東部地域での生産量を増やすとともに、メキシコへの生産移管を進めた。米国企業に倣い、欧州企業や日本企業が生産ネットワークの南方へのシフトを進めた結果、2000年以降に新設された自動車工場の多くは同様の地域に立地された。

一方、衣料、履物、家具など、労働集約的な性格の濃い産業や大量生産が求められる最終財は、NAFTA 域内よりも生産コストの安い開発途上国での生産が拡大した。とりわけ、2001年の中国の世界貿易機関（WTO）加盟後は同国での生産や調達が急速に増加し、全体に占める割合は1割程度から3割超まで拡大した（図1）。

2000年代半ば以降、中国における労働コストの上昇やASEAN諸国や南西アジアなどのビジネス環境の改善に伴い、米国においても中国から第3国に生産拠点を移管する、いわゆる「チャイナプラスワン」の動きが始まった。中国比率は3割前後で頭打ちとなり、その後は僅かずつ減少傾向が続いている。



2. 在米外資系企業の生産ネットワークの変遷

生産ネットワークの見直しにあたり、米系企業は既存の取引先が構成するサプライチェーンが制約要因になるのに比べて、同様のサプライチェーンを有していない欧州系、日系などの非米系企業は、南部への投資をより加速させた。自動車メーカーでは、テネシー州に工場を集約させた独フォルクスワーゲン、サウスカロライナ州に工場を設立した独BMW、ジョージア州に進出した韓国の起亜自動車、アラバマ州に進出した独ダイムラー、韓国の現代自動車などがその典型的な事例である。

データ入手が可能な日本企業の立地先の推移を眺めてみると、直接投資先の最上位には、

中西部のインディアナ州、オハイオ州が並ぶが、次いで南東部のテネシー州、ジョージア州、テキサス州、アラバマ州、ノースカロライナ州など南東部や南部の諸州が名を連ねる(表1)。インディアナ州にはトヨタ自動車(以下トヨタ)、本田技研工業(以下ホンダ)、スバルの3社が工場を設立していて、オハイオ州にもホンダの米国の基幹工場が存在することを勘案すれば、南東部あるいは南部への投資の増加は同地域が投資先として高く評価されていることを示すものといえる。トヨタとマツダが2018年1月、合併事業としてアラバマ州に新規工場の設立を決定するなど、同地域への注目はしばらく続く見込みだ。

一方、日本企業は米国市場向けの生産拠点として隣国のカナダ、メキシコにも進出してきた。とりわけ、労働コストが米国、カナダに比べて安価なメキシコには、NAFTA発効以降、日産自動車を皮切りに、ホンダ、トヨタ、マツダが生産規模の拡大を続けてきた。

各自動車メーカーはNAFTAの特恵関税を利用するため、工場ごとに車種を分散して生産して域内付加価値比率(Regional Value Contents: RVC)を満たし、域内市場に供給する。工場の新設や拡張に伴い生産する車種を見直す際、自動車部品サプライヤーは、各メーカーの生産戦略に合わせて最適供給を図ってきた。例えば、ティア1と呼ばれる一次サプライヤーの場合、遅滞なく部品を供給することを目的に、米国とメキシコそれぞれに生産拠点を設立した企業が多い。

表1 日本企業の州別直接投資件数

州名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合計
インディアナ	6	5	19	15	17	10	14	7	10	8	10	3	124
オハイオ	3	4	6	4	9	11	9	8	3	7	6	9	79
テネシー	5	3	4	7	6	15	10	8	6	7	5	2	78
ケンタッキー	1	2	8	9	9	9	5	11	6	7	2	1	70
ジョージア	6	4	3	4	4	8	10	4	4	3	3	3	56
テキサス	2	3	3	4	1	8	3	3	7	8	6	7	55
アラバマ	2	3	4	6	9	5	3	3	0	2	4	5	46
ノースカロライナ	0	0	4	4	5	8	2	2	2	4	6	3	40
カリフォルニア	2	3	4	5	1	4	5	3	2	3	4	3	39
サウスカロライナ	2	6	3	4	4	1	2	4	3	2	2	2	35
合計	50	47	79	93	86	105	77	75	66	77	71	52	878

(注)2019年は1~9月までの合計

(出所) Financial Times “fDi Markets”

第2節 米国内企業のグローバルサプライチェーン見直しの動きとその要因

1. 米国企業のサプライチェーンの変化

トランプ大統領は2019年8月23日、ツイッターを通じて米国企業に対して中国に代わる生産地を直ちに探すことを求める発言を行った。米中間で貿易を巡る緊張関係が高まる中、中国が過去に米国に対して数十億ドルにも上る知的財産の損害を与えてきたことを是正することを目的とした発言であったが、トランプ大統領が在中進出米系企業に生産移管を促す発言をしたのはこれが初めてだった。

しかし、米国企業の動きをみると、大統領の発言を待つまでもなく、少なからぬ企業が中国での生産や調達を見直し、第三国に移管を始めている。2018年中頃に機械メーカーのハネウェルが、自動化機器、制御テクノロジーの製造部品の調達先を中国から見直すことを明らかにしたほか、同年秋にはディーゼルエンジン大手のカミンズが中国で生産していたエンジンの一部をインドやその他の国に移管することを発表した（表2）。

表2 米国企業のサプライチェーン見直しの動き

発表時期	企業名または業種	内容
2018年7月	ハネウェル	自動化機器、制御テクノロジーの製造部品の調達先を中国から変更
2018年8月	スティーブ・マデン	3年前からバッグの生産を中国からカンボジアへの移管を開始。今後も継続予定
2018年8月	タペストリー	中国でのバッグの生産量を約5%減らし、ベトナムでの生産を増加
2018年11月	カミンズ	ディーゼルエンジンの生産の一部をインドやその他の国に移管することを決定
2018年11月	アットホーム	中国から調達している家具の調達先を変更
2019年1月	イエティ	ソフトクーラーの生産を年末までに中国からフィリピンなどに移管すると発表
2019年2月	ユニバーサルエレクトロニクス	中国に変えてフィリピンに新たな生産委託先を確保
2019年3月	カレレス	靴の生産の中国依存度を、従来の6割強から削減する方針を表明
2019年5月	ラブサック	家具生産に占める中国比率を年初の75%から60%まで減少しベトナムへ移管
2019年5月	ゴープロ	米国向けカメラの生産をメキシコに移管することを発表
2019年5月	スタンレー・ブラック・アンド・デッカー	CRAFTSMANブランドの工具の生産の一部を中国から米国に移管するため、テキサス州に工場を新設することを発表（2020年後半完成予定）
2019年6月	ゲーグル	スマートサーモスタットの生産を台湾とマレーシアに移管
2019年6月	ブルックス・ランニング	ランニング・シューズの生産をベトナムに移管する考えと表明
2019年6月	クロックス	米国向け製品の中国での生産を3分の2以上削減すると表明
2019年7月	アイロボット	ロボット掃除機「ルンバ」の生産をマレーシアで開始と発表

（出所）各社プレスリリース、各種報道から作成

他方で、自社工場で生産せずに中国企業に生産を委託してきた企業についても、委託先の見直しが報じられた。家具販売大手のアットホームは2018年秋、中国から調達している家具の調達先の変更を明らかにした。靴メーカー大のカレレスやクロックスも同様に、中国への生産依存度を引き下げることが発表された。こうした企業の中には、ファッションバッグ大

手のスティーブ・マデンのように、米中摩擦が始まる数年前より中国での生産を移管し始めた企業も含まれる。

米国企業のサプライチェーンの見直しの動きは、企業を対象とした複数のアンケート調査を通じて次第に全体像が見えつつある。米国商工会議所¹が2019年9月に実施した調査では、フォーチュン500社の経営者の43%が、追加関税による影響や通商政策による関係国間の緊張関係に懸念を表明していることが示された。追加関税の影響を指摘する比率は、製造業など(64%)、小売業(58%)、テック系(43%)の順に多かった²。

中国とビジネス上の関係を有する企業はより具体的な対応を見せる。ワシントンに本部を構える米中ビジネス協議会は、中国でビジネスを積極的に展開する企業が加盟する経済団体である。同協議会が2019年6月に実施した調査³では220社の回答企業の約3割が、中国または米国での投資計画について、何らかの具体的な見直しを進めていると回答した。投資を再考する企業の6割は米中貿易摩擦によるコスト上昇や予見可能性の低下をその理由とする。また、全回答企業の1割超(13%)は中国外への移管を実施あるいは検討していて、前々年の8%、前年の10%から数値を上げた。

米国企業のサプライチェーンの見直しは、貿易統計にも反映している。米国の対中輸入上位品目(2019年第1四半期から第3四半期)について前年同期と比較すると、上位10品目(HS4桁ベース)のうち7品目で減少が確認される。7品目について、輸入額が増額している相手国をみると、ベトナムからの輸入が「電話機、音声・画像・データ通信機器」、「家具・家具の部品」、「腰掛け」の3品目で2桁以上伸びている(表3)。「電話機、音声・画像・データ通信機器」、「コンピュータ・部品」では、いずれも台湾からの輸入が同様に大きく伸長した。いずれの品目についても、個別企業が発表した生産移管や調達の見直しの内容と符合しており、両国はいずれも米中摩擦の影響を受けて代替輸入先の役割を担っていると考えられる。

表3 米国の対中輸入額の変化と代替輸入先

(100万ドル %)

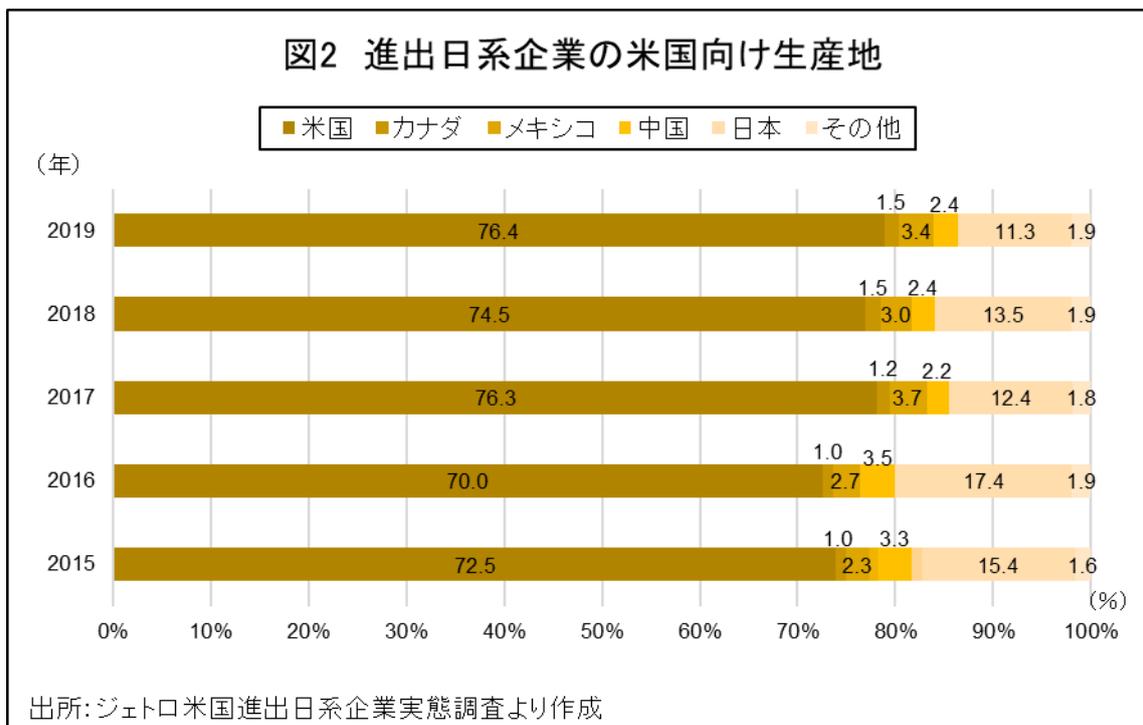
順位	HS番号	品目	2018年 (1~3Q)	2019年 (1~3Q)	前年同期比	代替輸入先
1	8517	電話機、音声・画像・データ通信機器	49,515	39,565	△ 20.1	ベトナム 10,761(2.2倍) 台湾 2,561(63.8%増)
2	8471	コンピュータ・部品	37,943	33,189	△ 12.5	台湾 4,148(120.3%増)
3	8528	テレビ・モニター	8,209	9,071	10.5	
4	9503	三輪車・スクーター	7,683	8,543	11.2	
5	9403	家具・家具の部品	9,126	7,055	△ 22.7	ベトナム 3,204(24.7%増) カナダ 1,976(9.0%増)
6	8708	自動車部品	8,065	7,046	△ 12.6	メキシコ 19,397(5.8%増) 韓国 3,347(9.6%増)
7	9401	腰掛け	8,001	6,777	△ 15.3	ベトナム 1,536(51.8%増)
8	9405	照明器具	5,644	4,537	△ 19.6	カナダ 567(17.6%増) カンボジア 230(362.1%増)
9	8516	ヘアドライヤー、アイロン、その他 家庭用電熱機器	4,065	4,349	7.0	
10	8473	コンピュータ部品	14,484	4,228	△ 70.8	台湾 3,368(169.6%増)
総計		合計	395,000	341,960	△ 13.4	

(注)2019年第1四半期から第3四半期の対中輸入額上位10品目を選定。

出所:米国商務省より作成

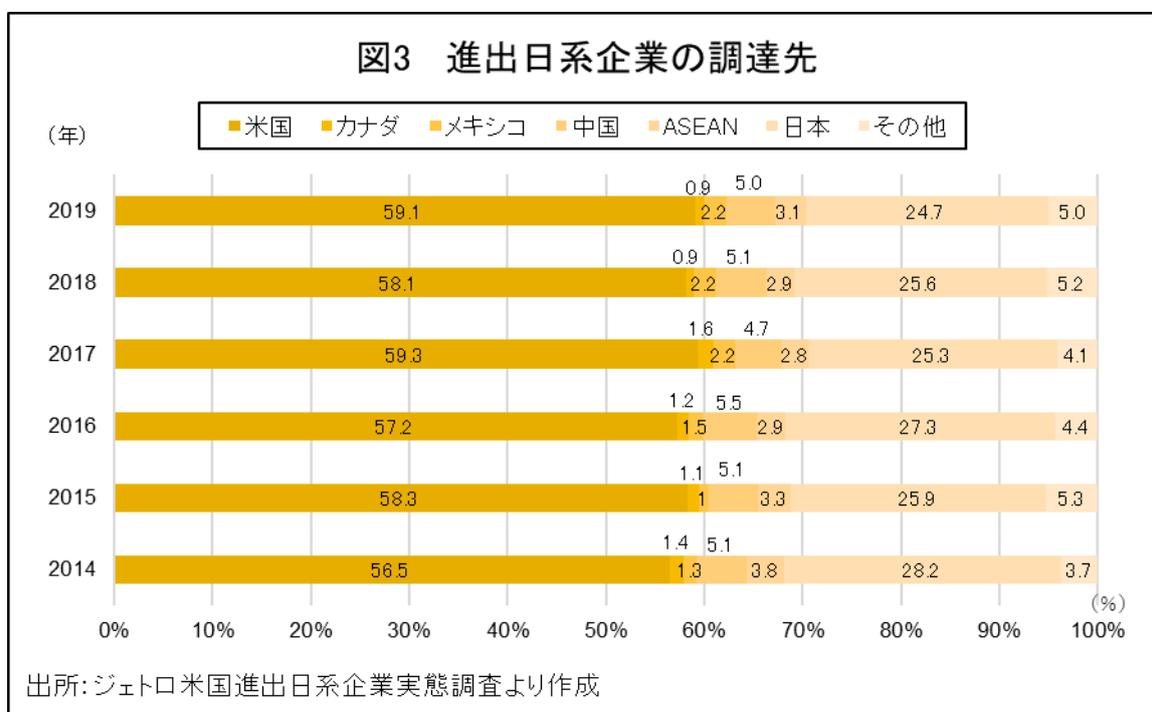
2. 米国進出日系企業のサプライチェーンの変化

では、米国進出日系企業はいかにサプライチェーンを見直しているのか。ジェトロでは毎年実施している米国進出日系企業実態調査で、米国市場向け生産ネットワークの現状についてまとめている(図2)。



同データによると、過去5年にわたり米国内の占める比率は7割を超えており、直近2019年の調査では76.4%を占める。カナダ、メキシコを加えたNAFTA域内で見ると比率は8割近くまで上昇する一方、中国の比率はわずか2~3%台に留まる。トランプ大統領が就任する以前から、「現地化」(localization)が相当程度進展していたことが分かる。今後の生産戦略の方針についても、中国または日本での生産を縮小する方針の企業がそれぞれ26.0%、17.0%を占めたのに比べて、米国、メキシコで拡大する方針を示した企業は27.7%、25.6%と高い。今後NAFTA域内における生産比率は、より一層高まる可能性が大きい。

次に、米国進出日系企業の調達事情をみると、米国内調達ならびにNAFTA域内調達の比率がそれぞれ6割弱、6割強で安定的に推移している(図3)。域外に目を転じると、調達比率が高かった日本からの調達が僅かずつ減少を続ける一方、中国の調達比率は5%前後を維持してきた。しかし、2019年に実施した最新調査では、今後の調達方針について中国からの調達を縮小する企業比率が36.8%と国別では最大を記録しており、今後、同国からの調達比率は減少することが予想される。反対に、調達の拡大が見込まれるのがASEANと米国(地場企業)で、現状より調達拡大を見込む企業の割合がそれぞれ34.3%、25.0%を占めた³⁾。



2019年度調査では、米中貿易摩擦をはじめとする通商環境の変化による影響とともに、

それが進出企業の生産、調達、販売にいかに関与したかをまとめた。結果をみると、通商環境の変化について「マイナスの影響がある」とする回答が 40.8%で、同様の調査を実施した他国と比べて最も高かった⁴。米国商工会議所の調査と同水準の結果を示したことで、企業国籍を問わず、米国で事業展開する企業が受ける影響度合いは似通っているといえる。

マイナスの影響の要因としては、追加関税などがもたらす「調達・輸入コスト」の影響を指摘する比率が 83.2%と、次点の国内売上 (33.2%)、海外売上 (11.2%) を圧倒した。米国では、人件費上昇などを要因としたビジネスコストの増加が経営上の重要課題として認識されており、追加関税をはじめとする貿易制限的措置は、それに追い打ちをかけている。業種別でみると、中国から調達を行う衣服／繊維製品が 66.7%で最も高く、金属製品 (57.1%) が続いた。

では、通商環境の変化に対して、各企業はいかに対応策を考えているのか。何らかの影響を受ける企業を対象に、米国市場向けの生産ネットワークを見直す可能性を聞いたところ、生産地を移管する企業は 14.7%を占めた⁵。業種別にみると、繊維 (28.6%)、ゴム製品 (25.0%)、業務用機器 (25.0%) で移管と答えた企業比率が高い。こうした企業の多くは移管先国 (候補含む) にグループ会社などの既存の拠点を有する点で共通する。

生産地の移管元としては中国が最も多く、移管先については米国 (27.5%)、日本 (27.5%) がベトナム (20.0%) を上回った。アジア地域など他地域の調査でも、移管元については中国の割合が最も高かったが、移管先については地域差が出た。例えば、中国では移管先としてベトナム (54.2%)、タイ (25.0%)、日本 (25.0%)、ASEAN ではベトナム (34.4%)、タイ (28.1%)、マレーシア (21.9%) がそれぞれ上位を占める一方、メキシコでは、自国への移管比率が最も高かった。

他方で、調達先の見直しについては 4 割 (38.6%) の企業が調達見直しを進めている。生産移管と同じく、主要国で割合が最も高かった⁶。業種別では、業務用機器 (63.6%)、ゴム製品 (50.0%)、その他製造業 (50.0%) など、中国から調達を行う企業の多い業種が上位に並んだ。調達見直し先国については、中国を挙げた企業が 8 割超 (84.4%) と際だって高い結果となる一方、見直し後の調達先としては米国 (41.7%)、日本 (35.4%)、ベトナム (21.3%) と複数の候補先が上位に並んだ。回答企業に話を聞くと、通商法 301 条の追加関税によるコスト増を軽減するために、調達先を変更する企業が目立った。一方、納入先から調達変更承認を得るのに時間かかる、代替調達先探しに苦勞するなど、調達変更が容易ではないことを強調する企業も少なくなかった。

第3節 米国向け生産ネットワークの将来を考える

1. グローバルサプライチェーンへの影響

これまで米国における企業の生産ネットワークとそれを支えるグローバルサプライチェーンの変化を見てきた。世界的に拡大する保護主義によってビジネスコストが上昇する中、世界各地で企業はコスト競争力を維持するべく、サプライチェーンの見直しを進めている。

では、今後のグローバルサプライチェーンの変化をどう予想すれば良いか。英系大手銀行HSBCのノエル・クイン暫定最高経営責任者（CEO）は2019年11月、「企業はサプライチェーンを考える上で、（従来のグローバルから）より地域（regional）におけるネットワークの構築を志向している」との見方を示した。クイン氏は同行の独自調査に基づき「国際貿易に従事する回答企業の97%が今後3年間にサプライチェーンの見直しを計画している」とし、サプライチェーンの見直しを通じた経済のブロック化が進展すると展望する⁷。同行の主要取引先である大企業の声であることを差し引く必要があるものの、アジア地域でビジネスを展開する企業の多くが、サプライチェーンを再考していることが伺える。

サプライチェーンを地域レベルで再編成すると、追加関税など貿易制限措置を受けにくいため、サプライチェーンがもたらす費用増加リスクを軽減する効果が期待できる。サプライチェーンの地域化（regionalization）を進める声は、日本企業からも聞かれる。中国からの調達見直しを進める在米日系機械メーカーは「グループ方針としてサプライヤーを各拠点から一定距離県内に収めようとしており、その意味で追加関税の発動はグループ方針を推進する1つのきっかけになった」という。第1節でみたように、米国の日系製造業では地産地消が進んできたが、現在の事業環境によってより一層進むことが予想される。

次に、各企業が企図するサプライチェーンの見直しが、想定通りに進展するかという論点がある。見直しの意向を表明した企業の中には、カミンズのように生産地の移管が狙い通りに進展している事例⁸がある一方、予定通りに見直しが進んでいない企業も存在する。2018年に中国からの移管方針を明らかにしたアットホームの輸入動向を調べると、2019年第4四半期の時点でも中国からの調達が8割近くを占めており、代替となる調達先探しが進んでいない。

日本企業でも、同様の事例が認められる。中国から米国内に調達先の切り替えを検討する輸送機器大手によると、「米国のサプライヤー候補が、米中関係の今後の見通しが立たない中、生産能力を拡大するのに躊躇している」ため、米国内への調達変更が進んでいない。サ

サプライチェーン最適化に向けた企業の悩みはしばらく続くことが予想される。

一方、将来の生産体制やサプライチェーンを考える上で、米国政府による追加関税をはじめとする対中強硬策がいつまで続くかも重要な判断材料である。政策に揺り戻しが働き、強硬策そのものが見直されれば、コストをかけてサプライチェーンを見直す必要はなくなる。米国議会関係者の姿勢をみると、中国に対する厳しい姿勢は政権と共通しているものの、政策手段として貿易制限的措置を利用することについては異論を唱える声が多く、仮に政権が変われば政策が変わる可能性は十分に考えられる。それを理由に、2020年の米国大統領選挙の行方を、サプライチェーン見直しの最終判断の材料にしようとする企業が少なくないことも頷ける。

他方で、トランプ政権の強硬策の矛先は、中国だけに限った話ではない。トランプ大統領自身、すべての貿易相手国との貿易関係を見直す姿勢を明らかにしていて、例えば一般特恵関税(GSP)の適用対象国だったインドとタイについて既に具体的な見直しを進めている。生産地の移管先、調達見直し先を選定する上では、トランプ政権の通商政策全般に注意を払う必要がある。

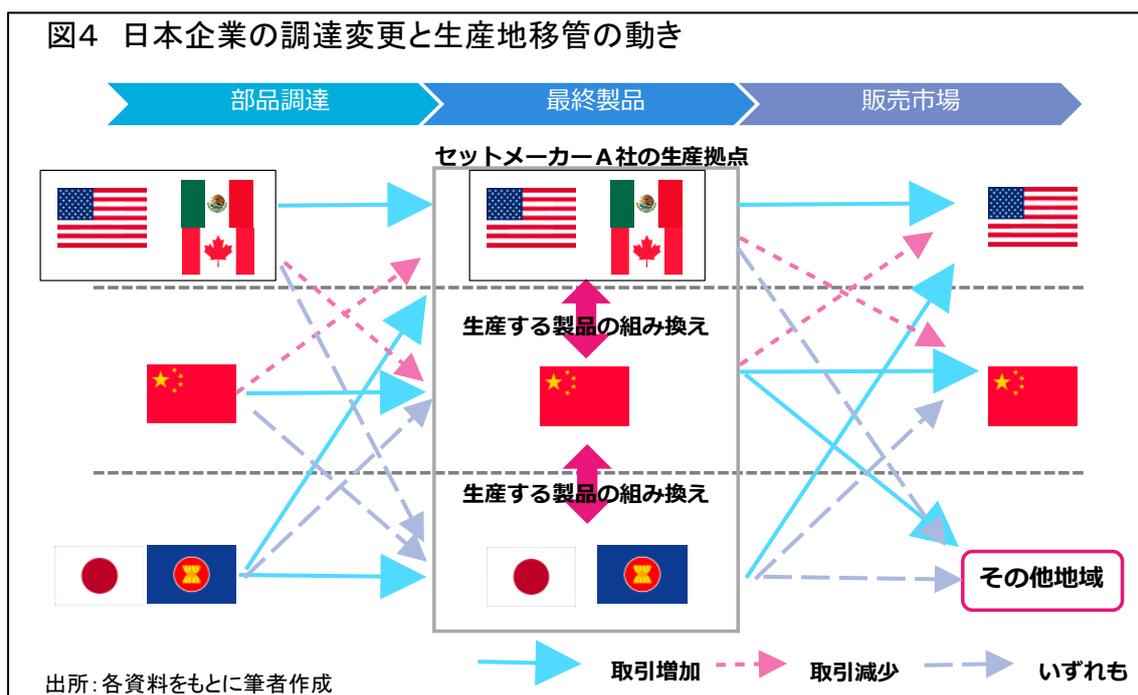
生産ネットワークやグローバルサプライチェーンを見直す動きは、貿易相手国の経済にも影響を与えている。国連貿易開発会議(UNCTAD)の[調査レポート](#)(2019年11月)によると、2019年上半期だけで米中貿易摩擦は中国の輸出に350億ドルの損害を与える一方、台湾に42億ドル、メキシコに35億ドル、EUに27億ドル、ベトナムに26億ドルのプラスの影響を与えた。350億ドルの損害額のうち、中国企業ではコンピュータ、オフィス機器、通信機器の輸出が最も影響を受けており、合計約150億ドルに上ると試算された。

2. 調達先見直しと生産地移管の見直し

米国企業のサプライチェーンの見直し事例を見ると、自社が保有する生産拠点の見直しよりも、中国からの調達先を第三国に振り替える事例が多い。もとより、日本企業に比べて米国企業は、中国に自社工場を持たずに地元企業などで委託生産するケースが多いといわれる。例えば、米中貿易摩擦の影響を受けて中国での生産体制を見直している台湾の大手EMSの多くは、米国企業を顧客としている。こうした米国企業の委託生産の特性を差し引いたとしても、調達見直しの企業数は生産拠点の見直しより圧倒的に多い。調達先の見直し件数が生産拠点の移管件数を大幅に上回るのは、日本企業も同様である。

一般的には、追加関税が最終製品の価額に付加されることを考えれば、調達先の見直しよ

りも生産拠点の移管のほうが直接的なコスト削減効果は大きい。にもかかわらず、件数に開きがある最大の理由は、生産移管にかかるコストとリスクの大きさである。製造業の工場の新設や拡張には、数十億円単位の投資を必要とするのが一般的である。したがって、投資金額を回収するために通常は将来の市場規模や業績見通しが右肩上がりに拡大することを前提に投資決定が行われる。一方、今回の場合、追加関税などによって貿易条件は変わるため、すべての企業に新たなビジネス機会が生まれるものの、市場そのものが急に拡大するわけではない。したがって、企業はどうしても投資に慎重になりやすい。米国の大手食品会社は、「中国の工場も米国の工場もグループ会社なので、バランスをみて（生産移管の）実施を検討しなければならない」と見直しの難しさを指摘する。既に生産地の移管を進めている回答企業は、先述した食品会社同様、移管先国に既存の生産拠点を有している場合がほとんどである。既存の工場間の調整であれば、大きな投資を伴わずに移管は可能になる。これまでの生産地の移管は、図4に記すような制約条件下で行われてきたと考えられる。



ただし、こうした状況にも変化の兆しが見られ始めた。複数の大手金融機関によると、2019年末ごろから4~50億円単位の設備投資に関する相談が届け始めた。いずれの金融機関もこうした案件が増えていくと予想する。

中国からの生産移管先としては、ASEAN諸国の中でベトナムへの関心が上昇を続けている。直近の同国への直接投資の動きを見ると、中国からの投資も大きく伸びている。ただし、

ベトナムをはじめとする ASEAN 諸国が中国の代替先となる上で課題は残る。中国内で生産受託を手掛ける OMNIDEX は鉱山用ポンプ生産の一部を中国からベトナムへ移管したが、生産に必要な部材のおよそ 4 分の 1 程度しか現地で調達ができおらず、結局追加関税の影響を払しょくできていない⁹。また、カリフォルニアに本社を構える [GoPro](#) の場合、2019 年 5 月に米国向け生産は中国からメキシコに移管する一方、その他の市場向けの生産は代替地が見つからず中国に維持することを明らかにしている。

3. 中長期的なトレンドをどう見るか

第 1 節では、労働集約産業や大量生産が求められる最終財などについては、米中貿易摩擦が本格化する前より「チャイナプラスワン」の動きとして、同国から第三国への生産移管が断続的に進展してきたことを説明した。米国内では、米中貿易摩擦による生産ネットワークの見直しとそれに伴うグローバルサプライチェーンの変更についても、同トレンドの延長上に位置付けようとする見方が多い。中国からの生産移管の要因を、中国経済の構造的変化や、昨今の経済成長の減速に求め、米中貿易摩擦を副次的な要因として見做す考え方である。例えば、玩具大手の Hasbro の [ブライアン・ゴールドナーCEO](#) は、2012 年時点で 9 割近かった中国の調達比率は継続して緩やかな減少を続けており、2020 年までに半分以下、2023 年までには 3 分の 1 以下になるとの見方を示す¹⁰。衣料品大手ビクトリア・シークレットの親会社である L Brands も「中国からの調達比率は過去数年で 1 割以上減らした結果、既に 2 割以下である」と説明する。

この考え方を補強する材料が 2 点ある。1 つは、既述したジェトロの調査では、生産地の移管元あるいは調達先見直し対象国として中国の比率が高いものの、それ以外の国も相当程度を占めていることである。多くの企業がこの機会を利用してグローバルな視点で生産ネットワークやサプライチェーンの最適化を図っていることを示している。

2 点目は、大半の企業が生産地の移管、調達先の見直しについて短期的にはなく、中長期的に進めていることだ。回答企業へのインタビューでも「米国の追加関税が廃止されても、中国に生産先（または調達先）を戻すことはない」とする声が多く聞かれた。トランプ政権の下で目まぐるしく変化を続ける通商環境の中で、さらなる環境変化の可能性を織り込み、冷静に最適な対応策を模索する企業の姿が浮かび上がる。

まとめ

トランプ政権の下、米国市場で事業展開する企業の生産ネットワークでは、NAFTA 域内での調達や生産の比率がじわりと増加を続ける可能性が高い。USMCA の発効が実現すれば、鉄鋼産業、自動車産業などでは、同域内での「地産地消」の傾向がより強まることが予想される。一方、衣料、履物、家具など、中国での生産・調達に依存してきた製品は、ASEAN、メキシコなどの第三国にシフトする動きが着実に進展している。これは、単に米中貿易摩擦による変化というよりも、2000 年代半ばから続くチャイナプラスワンの動きの中で位置づけるべきものといえよう。

ただし、中国が果たしてきた役割をすべて他国に移管するのは、多くの企業にとって現実的ではない。理由は、(1) ASEAN 諸国、メキシコなどの代替候補先は、いずれも基盤となる産業集積で後れがあること、(2) グローバルで市場規模が拡大するわけではないので、既存施設と生産量を調整する必要が生じること、(3) 米国の通商政策の予見可能性が低く、将来的に第三国へも貿易制限的措置を取る可能性があるためだ。本文では触れなかったが、国内市場向け供給基地として、中国の生産拠点の役割が増していることも見逃せない。

米中間のデカップリングについては、サプライチェーンが再編され、従来に比べて地域化する動きは確認できる一方、中国とその他市場の間が二分化されるような動きにまでは至っていない。今後、米国の新たな輸出管理規制や外国資本による対内投資規制が対象とする産業、技術分野の範囲や、米国内市場から中国企業が排除される程度如何が、大きく影響するものと予想される。中国から米国への直接投資については、2016 年から 2018 年の間に 9 割近く投資額が減るなど、規制導入を前に既に投資控えが始まっており、今後の進展が注目される¹¹。

-
- 1 300 万社以上の米国企業が加盟する米国最大の経済団体。
 - 2 同調査によると、Fortune500 企業は米国 GDP のおよそ 2/3 の 13.7 兆ドルを創出している。
 - 3 回答企業数ベースでは米国地場企業からの調達拡大を目論む企業は 67 社と ASEAN (23 社) を大きく上回る。
 - 4 米国に次いで、中国 (35.4%)、メキシコ (24.7%) でマイナスの影響とする回答比率が高かった。
 - 5 主要国では米国の生産移管比率が最も高く、次いで中国 (9.2%)、カナダ (8.9%) で高かった。
 - 6 米国に次いで、カナダ (17.6%)、メキシコ (15.3%) で調達先を変更する回答企業が多かった。
 - 7 [HSBC Twitter 2019 年 11 月 22 日](#)
 - 8 カミンズでは 2019 年の第 3 四半期以降、インドからの輸入が中国を上回り最大となった

9 [WSJ 8月21日](#)

10 [CNBC 2019年9月1日](#)

11 一方、中国政府の発表によると、対中直接投資額（2019年1月～9月）は前年同期比で2.9%増と前年、前々年の3%増、5%増から減速しているものの、底堅く推移している。2019年第1四半期の米国による対中直接投資も前年同期比で65.6%増加を記録した。

第 10 章 米国の対中追加関税措置が誘発する世界貿易の構造変化 ～中国を世界の工場とするサプライチェーンが変わる～

(一財) 国際貿易投資研究所

研究主幹 大木 博巳

要約

中国の輸出は、僅か 15 年足らずで世界最大の輸出国に上り詰めた。その原動力は、外資系企業による EMS 企業や委託加工等を通じた中国生産・調達にある。米国の対中追加関税措置の目的の一つは、第 1 は外資系企業による中国生産・調達を弱体化せること（サプライチェーンの変化）、第 2 は中国の次の輸出有望製品（中国製造 2025 の対象産業）の芽を摘むことである。

米国の対中追加関税措置は、これらの目的達成に有効と思われる。中国依存が高い対中輸入品について、中国以外の国から調達する動きが加速化しよう。アパレル等の非耐久消費財や電子部品はベトナムなどの ASEAN、機械関係ではメキシコ、また携帯電話も脱中国の動きが強まろう。

米中の貿易戦争は、経済冷戦とも呼ばれ始め、長期化するものと見込まれる。双方ともに負けられないためである。中国は、日米貿易摩擦で日本は米国に譲歩したことで失われた 20 年の長期停滞を招いたとして、米国への譲歩は難しいと思われる。

外資系企業のみならず中国地場企業も輸出拠点を中国から周辺国に移管する動きが出ており、これが加速化すれば、世界最大の輸出国という中国のポジションも安泰ではいられない。世界輸出における中国の台頭は、今がピークとなろう。

第 1 節 米国の対中追加関税追加関税の影響は軽微

1. 2018 年の対中輸入は堅調

米国が対中追加関税を発動した 2018 年の米国の対中輸入額は、前年比 6.7%増の 5,395 億ドルと堅調であった。2017 年の伸び率 9.3%と比べて鈍化したが、対中輸入追加関税に

よって、米国の対中輸入額は、大幅な落ち込むことはなかった。

2018年に米国は、3度にわたり対中輸入追加関税を発動した。第1弾は、2018年7月6日に730（HS8桁）の輸入品に25%の追加関税を賦課した。輸入額は、前年比8.0%減の233億ドルと減少に転じている。8月23日に実施された第2弾の輸入品（267品目）は、前年比7.3%増の146億ドルと増加している。

9月24日に10%の追加関税が賦課された第3弾の輸入額は、前年比10.1%増の2,068億ドルと堅調であった。2019年5月13日に発表された第4弾の輸入品については、2018年には追加関税が発動されていないが、2018年の輸入額は前年比3.7%増の2,636億ドルと2017年の伸び率は12.5%から大幅鈍化した。

表1 対中追加関税構造別品目数、輸入額（2018年）

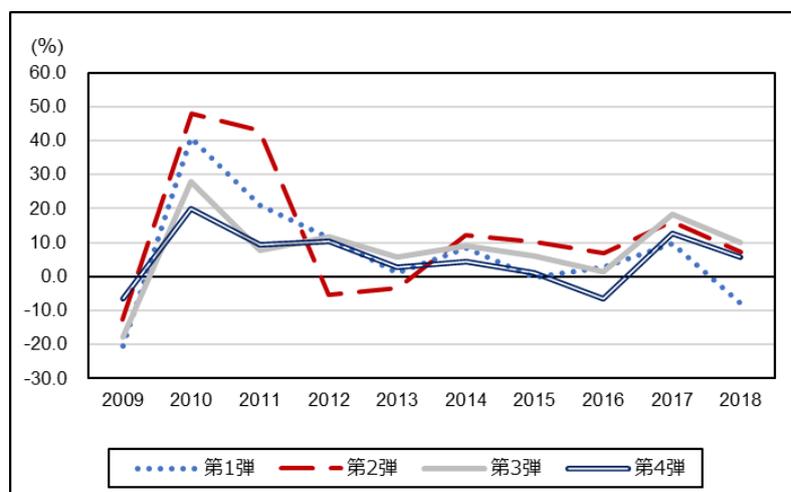
(単位：100万ドル、%)

追加関税措置	2017	2018			
	金額	品目数 (実績あり)	金額	構成比	伸び率
第1弾	25,363	730	23,330	4.3	-8.0
第2弾	13,685	267	14,681	2.7	7.3
第3弾	187,827	4,744	206,824	38.3	10.1
第4弾	255,208	2,690	269,423	49.9	5.6
第1弾除外品目	6,899	65	7,037	1.3	2.0
対象外品目	16,488	418	18,216	3.4	10.5
総計	505,470	8,914	539,511	100.0	6.7

資料：米国貿易統計（特に記載のない限り以下同じ）より ITI 作成

2018年の米国の対中輸入の伸び率を、過去の対中輸入伸び率と比較しても、取り立てて、大きく落ち込んでいるものではない。図1は、2009年から2018年間における第1弾から第4弾の対中輸入品の伸び率の推移であるが、2018年に第1弾の輸入は落ち込んでいるが、第2、3、4弾の輸入の伸び率は、ここ数年間の伸び率と比べて、むしろ堅調であった。

図1 米国の対中輸入（追加関税対象品目別）前年伸び率



(1) 第1弾の輸入に影響

2018年の米国の対中輸入で、追加関税の影響は、ほぼ、第1弾の輸入に限定されている。第1弾の輸入は、加工品、部品、資本財、消費財のいずれも前年比減となっている（表2）。

2018年の対中輸入が前年比減となった第1弾の対中輸入品は、機械機器の部品を多く含んでいる。機械機器部品の輸入金額は第1弾の2018年の対中輸入額の約半分118億ドルを占めている。部品では、電子部品やエレベーター部品、コンピュータ部品などの一般機械部品で前年比減となっている。また、資本財では、コンピュータ・周辺機器が大幅減となっている。乗用車の輸入も9.1%減と減少しているが、輸入が僅少である。

第2弾の対中輸入品は、機械機器の部品に加えて資本財や鉄鋼や化学品の加工品が多く含まれている。機械機器のうち、電機では集積回路（HS8542）、電動機及び発電機（HS8501）、電気機器（電気機器、粒子加速器、信号発生器、電気めっき用機器）（HS8543）が新たに加わった。集積回路が27億ドル、電機機器の輸入額が15億ドルと大きい。一般機械では、半導体製造装置が対象製品に指定されている。加工品では、プラスチック関連の一次製品やプラスチック製のシート・管等プラスチックが広範囲に制裁対象に含まれている。

前年比減となっているのは、印刷機械、コンピュータ部品、電子部品などである。半導体製造機器も鈍化している。対中輸入が急増しているオートバイは、比較的堅調であった。部品が前年比減となっているが、資本財や消費財（輸入額は僅か）は拡大している。

第1弾と第2弾を合計した対中輸入額のシェア（米国の対中輸入額に占める）は7.0%と

僅かである。米国の輸入は中国以外の諸国に依存しており、対中輸入の影響は限定的である。

第3弾の輸入は、発動時期が9月末であったこと、駆け込み輸入があったことや消費財などクリスマス商戦に向けた発注がすでに終わっていたこと等の理由で大きく落ち込むことはなかったとみられる。第3弾の輸入は、化学品、機械機器、鉄鋼、家具等加工品、部品がスケールアップ、資本財、消費財。前年比減となっているのは、印刷機械、送受信装置。

むしろ低調であったのは第4弾の輸入である。第4弾の輸入品は、資本財、消費財。資本財ではコンピュータ、消費財ではアパレル。2018年で4弾の輸入品の伸び率は5.6%増と追加関税が発動されていないが低調。携帯電話が前年比減。

2018年の米国の対中輸入が堅調であったのは、第3弾の追加関税措置に指定された輸入品が伸びたことによる。

表2 米国の対中輸入額と伸び率（2018年、財別、制裁品目リスト別）

財	金額（100万ドル）					前年比（%）				
	第1弾	第2弾	第3弾	第4弾	小計	第1弾	第2弾	第3弾	第4弾	小計
総額	23,330	14,681	206,824	269,423	514,258	-8.0	7.3	10.1	5.6	6.7
素材	-	-	839	719	1,558	-	-	18.4	-2.0	8.0
加工品	632	3,682	54,333	26,334	84,981	-5.2	6.6	16.9	4.7	12.2
部品	11,865	5,628	49,429	12,651	79,573	-3.9	-2.1	15.4	8.0	9.5
資本財	9,581	4,850	56,910	121,870	193,212	-15.3	16.7	1.1	5.1	3.0
消費財	1,591	601	48,317	129,916	180,425	-10.2	46.1	9.5	4.7	5.9

注：第1弾の除外品目は含まない。

米国の対中輸入品の主力は、第3弾と第4弾の品目であるが、2018年は顕在化していなかった。2019年に入ると米国の対中輸入は、1-3月期で前年同期比13.9%減少した。このうち、第1弾、第2弾ともに2桁のマイナス、第3弾は2019年第1四半期にマイナス23.4%を記録している、追加関税の影響が顕在化している。

表3 米国の対中輸入額と伸び率（2018年、制裁品目リスト別）

① 金額

(単位：100万ドル)

業種	制裁対象品目				
	第1弾	第2弾	第3弾	第4弾	小計
鉱物性燃料等	-	1	576	156	734
食料品	-	-	5,211	1,789	7,000
油脂	-	-	323	311	634
化学品	3	2,391	19,809	13,503	35,705
プラスチック	-	2,381	7,174	9,636	19,191
繊維	-	-	3,974	288	4,262
アパレル	-	-	-	36,108	36,108
機械類	23,327	11,352	106,352	148,199	289,231
一般機械	10,711	2,188	43,306	55,847	112,052
コンピュータ及び周辺機器	565	-	9,357	41,552	51,474
印刷機械	346	8	80	5,429	5,862
ポンプ	1,474	-	2,031	1,412	4,917
エレベータ等の部品	1,149	-	-	-	1,149
コック等	799	-	2,928	748	4,476
コンピュータ部品	111	50	16,548	-	16,709
半導体製造機器	-	825	-	-	825
電機	7,128	7,807	47,982	87,429	150,346
電話機	-	-	19,505	51,780	71,285
携帯電話	-	-	-	43,207	43,207
送受信・変換・再生装置	-	-	18,884	4,600	23,484
半導体等電子部品	1,097	3,558	15	-	4,671
集積回路	-	3,210	-	-	3,210
その他の電子部品	2,812	704	7,971	7,227	18,715
絶縁線、ケーブル	1,037	255	3,467	-	4,759
鉄道	170	104	-	463	737
車両	1,570	621	13,738	686	16,615
乗用車	1,517	-	-	51	1,569
二輪自動車	-	529	-	139	667
自動車部品(*)	-	-	11,011	-	11,011
車輪・附属品	-	-	2,622	-	2,622
航空・宇宙	549	-	0	0	550
船舶	1	-	129	17	147
精密機器	3,198	632	1,198	3,757	8,785
鉄鋼	-	899	9,239	3,709	13,848
鉄鋼製品	-	899	9,157	3,156	13,213
卑金属	-	20	9,152	4,790	13,962
その他原料・製品	-	17	19,817	9,247	29,082
革製品	-	-	7,412	-	7,412
木材、木炭	-	-	2,783	937	3,720
紙・製紙用パルプ・紙製品	-	-	3,291	337	3,629
雑製品	-	-	32,371	51,323	83,694
家具・寝具等	-	-	30,978	3,499	34,477
がん具等	-	-	-	26,688	26,688
履物	-	-	-	14,061	14,061
特殊取扱等	-	-	-	-	-
総計	23,330	14,681	206,824	269,423	514,258

注：5月末現在の追加関税対象品目リストにより集計（6月4日発表の第5弾除外品目は未反映）

自動車部品(*)：HS8707（車体）、HS8708（自動車用の部品・附属品）

② 前年比

(単位：%)

業種	制裁対象品目				
	第1弾	第2弾	第3弾	第4弾	小計
鉱物性燃料等	-	64.3	8.9	23.3	11.7
食料品	-	-	8.2	10.6	8.8
油脂	-	-	6.6	11.6	9.0
化学品	-16.6	10.5	21.0	19.4	19.6
プラスチック	-	10.6	27.3	12.8	17.5
繊維	-	-	15.2	2.3	14.3
アパレル	-	-	-	3.0	3.0
機械類	-8.0	7.0	7.6	5.9	5.3
一般機械	-6.0	8.0	15.0	3.3	6.5
コンピュータ及び周辺機器	-47.3	-	18.9	1.0	2.8
印刷機械	-53.2	-33.2	-11.7	3.1	-4.0
ポンプ	-2.5	-	13.7	8.7	7.0
エレベータ等の部品	16.1	-	-	-	16.1
コック等	4.5	-	29.6	15.7	21.9
コンピュータ部品	-21.3	-31.9	9.4	-	8.9
半導体製造機器	-	5.8	-	-	5.8
電機	-13.5	4.0	-0.8	7.5	3.4
電話機	-	-	-18.3	7.7	-0.9
携帯電話	-	-	-	-3.1	-3.1
送受信・変換・再生装置	-	-	-17.7	-	2.4
半導体等電子部品	-12.5	-0.4	16.4	-	-3.5
集積回路	-	17.6	-	-	17.6
その他の電子部品	-2.4	-0.9	9.2	-2.0	2.5
絶縁線、ケーブル	-4.5	-12.4	17.1	-	9.7
鉄道	16.7	85.2	-	38.6	37.5
車両	-9.7	46.5	18.1	22.9	15.7
乗用車	-9.1	-	-	72.0	-7.7
二輪自動車	-	55.7	-	120.2	65.8
自動車部品(*)	-	-	16.8	-	16.8
車輪・附属品	-	-	11.2	-	11.2
航空・宇宙	8.0	-	4.7	19.5	8.0
船舶	46.0	-	6.3	2.0	6.0
精密機器	-3.9	6.0	12.5	4.2	2.2
鉄鋼	-	1.9	19.0	5.2	13.7
鉄鋼製品	-	1.9	19.0	6.0	14.3
卑金属	-	91.6	16.6	-6.2	7.7
その他原料・製品	-	-11.8	8.3	10.2	8.9
革製品	-	-	1.0	-	1.0
木材、木炭	-	-	21.5	16.5	20.2
紙・製紙用パルプ・紙製品	-	-	10.3	14.0	10.7
雑製品	-	-	9.5	3.5	5.7
家具・寝具等	-	-	9.5	5.6	9.1
がん具等	-	-	-	4.6	4.6
履物	-	-	-	-1.4	-1.4
特殊取扱等	-	-	-	-	-
総計	-8.0	7.3	10.1	5.6	6.7

注：5月末現在の追加関税対象品目リストにより集計（6月4日発表の第5弾除外品目は未反映）

自動車部品(*)：HS8707（車体）、HS8708（自動車用の部品・附属品）

2. 対中輸入依存度

トランプ大統領は、5月初めに第4弾の追加関税措置の実施を示唆した。第4弾の対中輸入関税措置に対して、米商工会議所や全米小売業協会など、多くのビジネス関連団体から反対の声が出ていた。理由の一つは、対中輸入に過度に依存して他に代替先を見つけることができない米企業が多くあることである¹。2018年に発動した第1弾、第2弾では、こうした声は小さかった。

表4は、第1弾から第4弾までの対中追加関税発動品目の輸入依存度（米国の当該品目の輸入に占める中国のシェア）を10%未満から90%以上の7分類に分けて整理したものである。

表4 米国の対中輸入依存度（追加関税対象品目）財別、2018年

① 8桁品目数

追加関税措置	10%未満	10~20%未満	20~30%未満	30~50%未満	50~70%未満	70~90%未満	90%以上	総計
第1弾	403	180	90	48	5	2	2	730
第2弾	137	44	37	27	18	3	1	267
第3弾	1,720	725	474	750	560	364	151	4,744
第4弾	682	240	248	450	407	399	264	2,690
計	2,942	1,189	849	1,275	990	768	418	8,431

② 金額

(単位：100万ドル)

追加関税措置	10%未満	10~20%未満	20~30%未満	30~50%未満	50~70%未満	70~90%未満	90%以上	総計
第1弾	7,277	8,204	5,846	1,947	53	3	1	23,330
第2弾	3,891	1,769	2,954	4,687	829	497	53	14,681
第3弾	6,373	22,610	15,547	63,323	50,475	43,076	5,421	206,824
第4弾	2,858	7,166	10,126	41,359	36,788	104,873	66,252	269,423
計	20,399	39,748	34,474	111,318	88,145	148,449	71,727	514,258

③ 寄与率

(単位：%)

追加関税措置	10%未満	10~20%未満	20~30%未満	30~50%未満	50~70%未満	70~90%未満	90%以上	総計
第1弾	4.6	-2.8	-4.1	-3.9	-0.2	0.0	-0.0	-6.3
第2弾	2.7	-2.2	4.0	-2.0	0.3	0.1	0.2	3.1
第3弾	-0.8	7.8	11.9	6.0	2.3	29.6	2.2	59.0
第4弾	0.7	1.4	5.7	-5.6	24.4	1.9	15.6	44.2
計	7.3	4.3	17.5	-5.5	26.9	31.6	17.9	100.0

第1弾で発動された730品目の対中輸入依存度の分布は、50%未満が大半を占め、50%以上の品目は9品目に過ぎない。この9品目の輸入額は6,100万ドルである。同じく第2弾では、50%以上の品目数は22品目、輸入金額では13億ドルとなっている。第1弾、第

2 弾を合わせた輸入依存度が過半を超えている品目数は、31 品目、全体の 3%程度で。同じく輸入金額に占める割合でも 3%程度に過ぎない。対中輸入依存度が高い品目が多ければ、米国の輸入に対する影響力は高まるが、第 1、2 弾では対中輸入の影響は軽微である。

第 3 弾では、対中輸入依存度 50%以上の品目数は 1075 品目に増える。輸入額は 989 億ドルと第 3 弾の輸入額の 47.8%を占めている。さらに第 4 弾では対中輸入依存度 50%以上の品目数は 1,070 品目と第 3 弾とほぼ同じレベルであるが、輸入額は 77.1%を占めて、特定品目の輸入が占める割合が非常に高い。特第 4 弾の輸入では、輸入依存度が 70~90%の輸入品が 1,048 億ドルに達し、米国の対中輸入の 3 割弱を占めている。

2018 年に発動された対中輸入関税措置は、米企業の間では影響がほとんど見られなかった理由の一つは、第 3、4 弾の対象品目で対中輸入に過度に依存する輸入品の輸入が落ち込まなかったことによる

表 4-③は、2018 年の対中輸入増加に対する輸入依存度別の増加寄与率である。2018 年の対中輸入拡大に対する増加寄与率が高いのは、輸入依存度が 50~70%の輸入品と 70~90%の輸入品である。第 3 弾で発動された輸入依存度 70~90%の輸入品の寄与率は 29.6%、第 4 弾で発動された輸入依存度 50~70%の輸入品の寄与率が 24.4%を占めている。

具体的には、第 3 弾の輸入品は、金属家具、電子部品、エンジン部品、プラスチック製の床用敷物等、発電機（原動機とセット）、安全硝子、真空式掃除機、収穫機の部品、その他のコンピュータ・周辺機器、マットレス、鉄鋼製の管用継手等である。

第 4 弾の輸入品は、送受信装置、ビデオカメラ、身体トレーニング（ジム用）、ビデオレコーダー、ラウド・スピーカー、女性用運動着、スポーツ用品、ゴルフクラブ、タンクなどの部品、プオーバーなどニット品等である。

第 2 節 米国の対中輸入の代替先候補

1. メキシコ、EU、ASEAN に依存する第 1、2 弾の輸入

第 1 弾、第 2 弾の対中輸入追加関税品目リスト策定に当たって米国が念頭に置いたのは、「中国製造 2025」であると指摘されている。「中国製造 2025」は、中国政府が 2015 年に発表した産業高度化の長期戦略で、鉄鋼やアパレル、履物、ノート PCなどを大量生産する「製造大国」から、建国 100 周年にあたる 2049 年に「世界一の製造強国」に変身することを最終目標にしている。特に、十大産業（次世代情報技術、ハイエンド NC（数値制御）工

作機械とロボット、航空宇宙設備、海洋エンジニアリング設備とハイテク船舶、先端軌道交通設備、省エネルギー・新エネルギー自動車、電力設備、新素材、バイオ医薬と高性能医療機器、農業機械設備)を重点的に育て上げ、2025年に世界の製造強国の一つになることを目指している。米国が発表した追加関税措置案はこの十大産業に照準を合わせている。

第1、2弾で指定された機械機器関連の対中追加関税品目は、エアコン、ポンプ、冷蔵庫、調理機械、エレベーター、農業機械、印刷機械、繊維機械、鉄道、自動車部品等の輸入金額は大きくはないが、ここ数年間で伸び率が高く、コンピュータ周辺機器や電話機の次の対米輸出有望製品である。2000年には1%以下のシェアであった品目であったが、2016年には、米国の当該輸入額に占める対中輸入の比率が10%を超えている。中国の対米輸出の次の製品といえよう²⁾。

第1、第2弾の対中輸入額は、大きくはない。第1弾では、メキシコ、EU、日本を下回っている。第1弾には自動車が含まれているため日本の輸入額が大きいですが、自動車を差し引いても対日輸入額が対中輸入額を上回っている。第1弾では、自動車を除いても、メキシコ、EUが中国を圧倒している。

第2弾の対中輸入額もASEAN、メキシコ、EUを下回っている。第2弾では半導体が含まれているが、これは対ASEAN輸入(マレーシア)に依存している。また、一般機械の輸入もメキシコが中国を上回り、化学品ではEUが中国を上回っている。第1、2弾では、対メキシコ、対EU輸入の依存が高く、対中追加関税はメキシコ、EU、ASEANに追い風となっている。

図2 米国の相手国別輸入(追加関税対象第1弾品目)

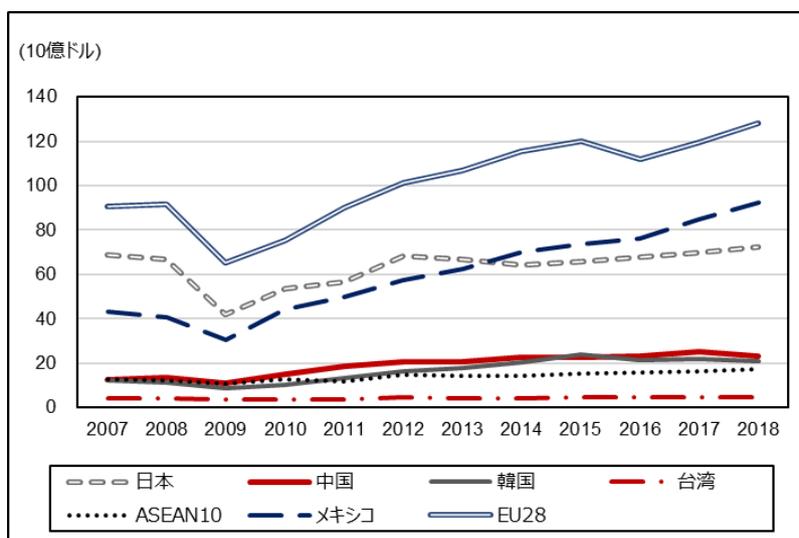


表5 米国の対中追加関税措置第1弾の米国の輸入額
(対中、対日、対韓国、対ASEAN、対EU)

(単位：100万ドル)

業種	2018						
	中国	日本	韓国	台湾	ASEAN10	メキシコ	EU28
化学品	3	32	-	0	42	0	88
機械類	23,327	72,157	20,925	4,608	17,533	92,239	128,209
一般機械	10,711	16,516	4,227	2,119	9,051	11,736	46,116
ポンプ	1,474	1,432	534	64	432	2,599	2,411
エレベータ等の部品	1,149	381	179	64	67	854	1,867
コック等	799	554	263	146	189	752	1,480
コンピュータ及び周辺機器	565	20	27	193	4,622	674	63
電機	7,128	5,472	1,483	1,803	4,620	17,456	8,878
その他の電子部品	2,812	1,548	502	611	974	4,179	3,080
半導体等電子部品	1,097	852	213	215	956	474	586
絶縁線、ケーブル	1,037	127	129	48	1,291	9,809	657
鉄道	170	128	16	1	4	95	183
車両	1,570	41,824	13,842	112	371	57,245	45,779
乗用車	1,517	40,407	13,823	87	235	34,304	43,523
航空・宇宙	549	4,176	727	85	536	1,239	14,085
船舶	1	0	-	0	4	1	29
精密機器	3,198	4,042	630	487	2,947	4,469	13,138
計	23,330	72,189	20,925	4,608	17,575	92,239	128,297

図3 米国の相手国別輸入（追加関税対象 第2弾品目）

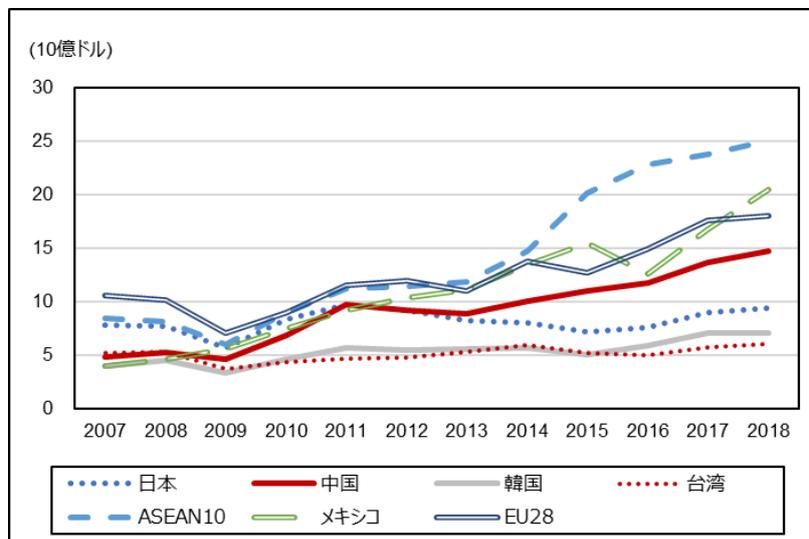


表6 米国の対中追加関税措置第2弾の米国の輸入額
(対中、対日、対韓国、対ASEAN、対EU)

(単位：100万ドル)

業種	2018						
	中国	日本	韓国	台湾	ASEAN10	メキシコ	EU28
鉱物性燃料等	1	28	676	0	179	4	140
化学品	2,391	1,793	1,747	883	998	2,648	6,523
プラスチック	2,381	1,725	1,728	881	970	2,560	6,107
機械類	11,352	7,462	4,483	5,073	23,677	17,086	10,814
一般機械	2,188	3,573	633	219	1,190	637	3,898
半導体製造機器	825	2,798	465	142	973	159	2,825
エンジン（往復動・ロータリーエンジン）	416	357	43	0	146	0	25
電機	7,807	2,534	3,320	4,720	22,300	5,780	4,252
半導体等電子部品	3,558	1,543	2,789	4,349	21,503	1,709	2,198
信号発生器	1,914	443	171	141	381	2,095	757
鉄道	104	16	0	0	11	74	37
車両	621	849	440	89	50	8,604	1,764
精密機器	632	490	90	45	126	1,990	863
鉄鋼	899	25	162	97	141	645	430
卑金属	20	0	0	0	5	40	1
その他原料・製品	17	42	-	-	-	0	63
計	14,681	9,350	7,068	6,054	24,999	20,423	17,970

2. 中国に依存する第3弾、4弾の輸入

第3弾の輸入では、中国がメキシコ、EUを引き離して拡大している。メキシコは、2012年までは、中国と競っていたが、2013年以降に中国が抜け出してメキシコを引き離した。

メキシコと中国の輸入を比較すると、機械機器では大きな差はないが、化学品や消費財（家具）で中国に引き離されている。また、EUは、化学品は中国を上回っているが、一般機械や電機、家具では中国がEUを大きく上回っている。第3弾でメキシコ、EUに対して中国が優位に立っている品目は、電機（通信機器）と家具である。

図4 米国の相手国別輸入（追加関税対象 第3弾品目）

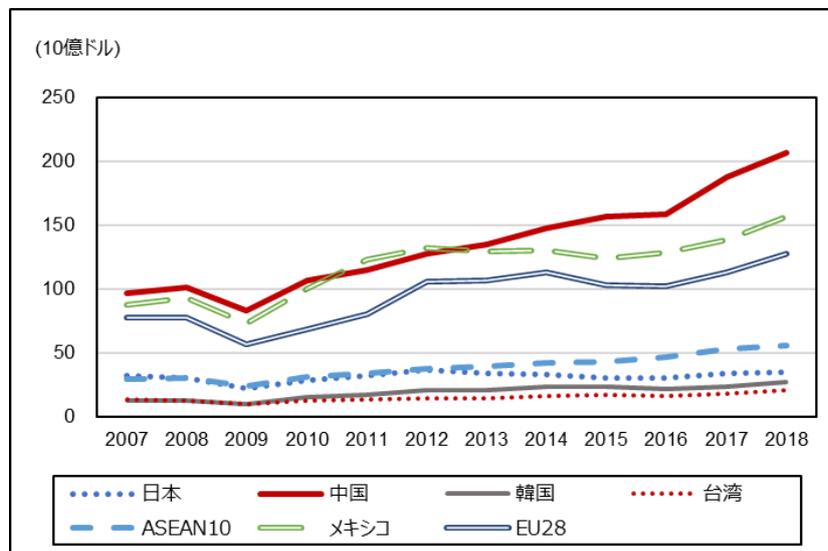


表 7 米国の対中追加関税措置第 3 弾の米国の輸入額

(対中、対日、対韓国、対 ASEAN、対 EU)

(単位：100万ドル)

業種	2018						
	中国	日本	韓国	台湾	ASEAN10	メキシコ	EU28
鉱物性燃料等	576	770	2,505	268	2,240	15,827	16,137
食料品	5,211	582	622	346	9,477	13,787	13,227
油脂	323	24	16	8	70	121	325
化学品	19,809	8,045	5,125	2,456	8,810	7,045	24,222
プラスチック	7,174	324	552	597	729	1,331	1,584
有機化学品	3,757	1,382	1,391	343	1,384	655	5,833
ゴム	3,743	2,012	1,822	869	5,984	2,503	3,685
繊維	3,974	605	991	446	687	868	2,667
機械類	106,352	20,314	15,068	11,519	19,934	96,909	40,079
一般機械	43,306	6,019	8,457	4,881	4,995	43,846	18,963
コンピュータ部品	16,548	96	4,975	2,260	2,246	388	280
コンピュータ及び周辺機器	9,357	262	128	1,161	1,541	24,978	1,398
コック等	2,928	755	229	397	183	1,667	2,359
電機	47,982	5,356	2,381	4,110	13,297	25,786	10,986
送受信・変換・再生装置	18,884	359	295	1,348	6,819	8,389	2,360
その他の電子部品	7,971	968	305	917	1,603	1,921	1,780
絶縁線、ケーブル	3,467	126	50	159	215	1,502	423
鉄道	-	-	-	-	-	-	1
車両	13,738	8,167	4,148	2,311	1,003	26,589	8,239
自動車部品(*)	11,011	8,066	4,140	1,630	886	24,812	8,037
車輪・附属品	2,622	119	147	104	53	1,022	151
航空・宇宙	0	0	1	0	2	4	12
船舶	129	4	1	122	59	434	899
精密機器	1,198	766	80	96	579	250	979
鉄鋼	9,239	950	905	2,092	1,365	3,508	4,243
鉄鋼製品	9,157	901	817	2,087	1,223	3,151	3,394
卑金属	9,152	2,033	1,074	1,643	817	3,824	6,484
その他原料・製品	19,817	1,634	1,152	695	4,619	9,649	15,907
革製品	7,412	14	98	64	2,348	275	2,553
紙	3,291	331	592	193	541	1,201	3,539
木材、木炭	2,783	21	4	19	959	307	1,273
雑製品	32,371	112	189	1,029	7,537	4,940	4,217
家具・寝具等	30,978	102	176	981	7,299	4,753	4,134
計	206,824	35,068	27,646	20,501	55,557	156,479	127,509

第 4 弾の品目は、対中輸入がメキシコ、EU、ASEAN を圧倒している分野である (図 5)。コンピュータ、携帯電話、雑製品、アパレルなどの量産品を中国は米国向けに大量輸出している。米国も対中輸入に過度に依存している分野である。米国がこれらの量産品を対中輸入に依存するようになったのは、中国の WTO 加盟以降のことである。

例えば、コンピュータ周辺機器を見ると、米国の最大の輸入先は、1990 年代初めは日本であった。95 年には日本から ASEAN に移り、2004 年に ASEAN から中国に交代した。以降、中国依存が高まり 2011 年には 60% 超となったが、以降下落している。他方、メキシコがシェアをじりじりと回復している (図 6)。

アパレルも、WTO 加盟後に対中輸入依存度が急上昇したが、2010 年にピークを打ち、下落している。アパレルでは ASEAN (ベトナム) がじりじりと中国を追い上げている (図

7)。履物もアパレルと同じ様な動きを見せている。米国の対中輸入依存度は、2010年の70%をピークにして2018年は50%近くに下落している(図7)。中国を追い上げているのがASEAN(ベトナム)である。米国の履物輸入でも、対中輸入依存度が2010年をピークに下落し、代わりに対ASEAN輸入依存度が、2018年は30%に上昇している(図8)。

これらの非耐久消費財の対中輸入は、既にピークに達しており、対中輸入追加関税措置を発動する前から米国の輸入占めるシェアを低下させている。

他方、携帯電話(スマートフォン)は、スマートフォンが普及し始めた2010年代に対中輸入依存度が急速に高まった。中国に生産が集約されたことによる(図9)。ここにも、脱中国生産の動きが出てきている。

図5 米国の相手国別輸入(追加関税対象 第4弾品目)

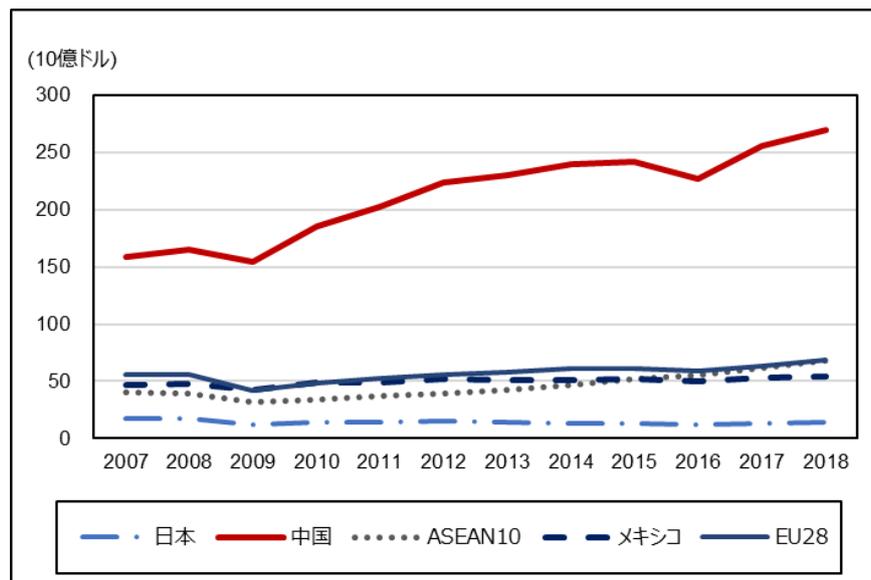


表8 米国の対中追加関税措置第4弾の米国の輸入額
(対中、対日、対韓国、対ASEAN、対EU)

(単位：100万ドル)

業種	2018						
	中国	日本	韓国	台湾	ASEAN10	メキシコ	EU28
鉱物性燃料等	156	24	0	35	21	5	5
食品	1,789	308	194	205	4,790	14,056	11,790
油脂	311	59	20	18	2,310	265	1,827
化学品	13,503	647	316	544	2,952	2,185	7,388
プラスチック	9,636	344	262	511	607	1,801	1,274
繊維	288	7	2	16	26	1	81
アパレル	36,108	119	263	311	21,774	4,523	3,069
機械類	148,199	8,812	7,647	6,027	20,512	19,189	11,621
一般機械	55,847	3,439	984	2,036	6,904	4,995	5,083
コンピュータ及び周辺機器	41,552	249	130	1,384	1,125	671	386
印刷機械	5,429	2,463	138	97	4,376	259	806
電機	87,429	3,807	6,533	3,384	12,272	12,838	2,937
携帯電話	43,207	213	3,859	190	4,870	148	47
受像機器	12,349	449	342	364	931	9,026	321
その他の電子部品	7,227	1,677	876	1,619	2,352	1,364	639
鉄道	463	5	2	0	8	7	119
車両	686	502	33	247	249	732	544
乗用車	51	2	0	9	0	699	15
航空・宇宙	0	2	0	1	1	0	7
船舶	17	0	0	0	0	45	22
精密機器	3,757	1,058	94	360	1,080	570	2,909
鉄鋼	3,709	1,860	2,435	1,661	1,528	3,189	6,919
鉄鋼製品	3,156	807	1,041	877	477	1,346	2,228
貴金属	4,790	447	398	550	929	1,155	2,478
その他原料・製品	9,247	169	196	100	2,516	1,210	7,657
貴石、貴金属等	2,991	73	79	37	1,997	273	6,070
書籍、新聞、絵画等	2,313	54	84	34	122	256	933
雑製品	51,323	1,406	778	1,499	10,787	8,644	16,088
家具・寝具等	3,499	188	137	71	92	6,061	982
がん具等	26,688	257	292	1,078	1,528	1,087	1,113
履物	14,061	5	55	47	8,260	500	2,317
計	269,423	13,859	12,249	10,967	68,146	54,422	68,924

図6 米国の相手国別輸入シェア（コンピュータ及び周辺機器）

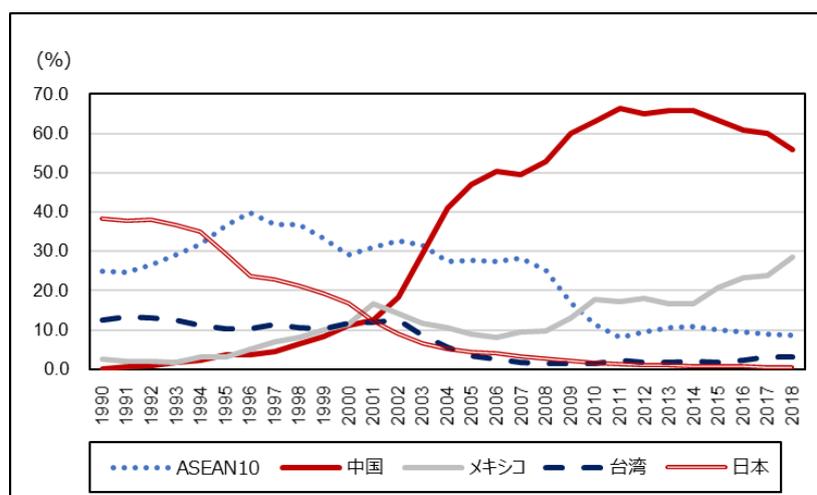


図7 米国の相手国別輸入シェア（アパレル）

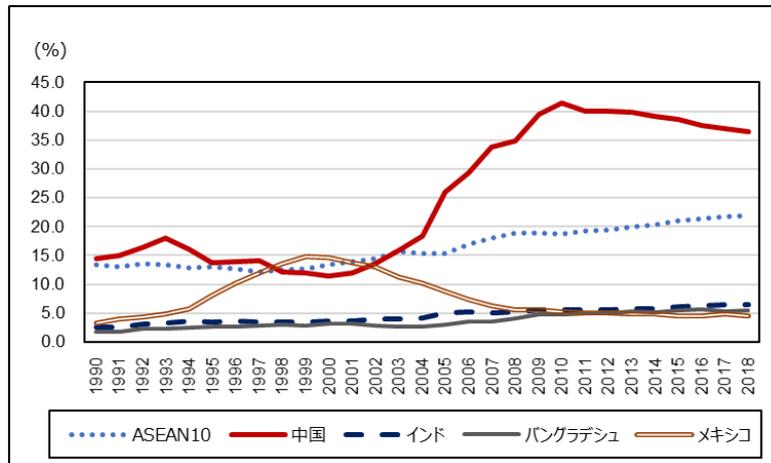


図8 米国の相手国別輸入シェア（履物）

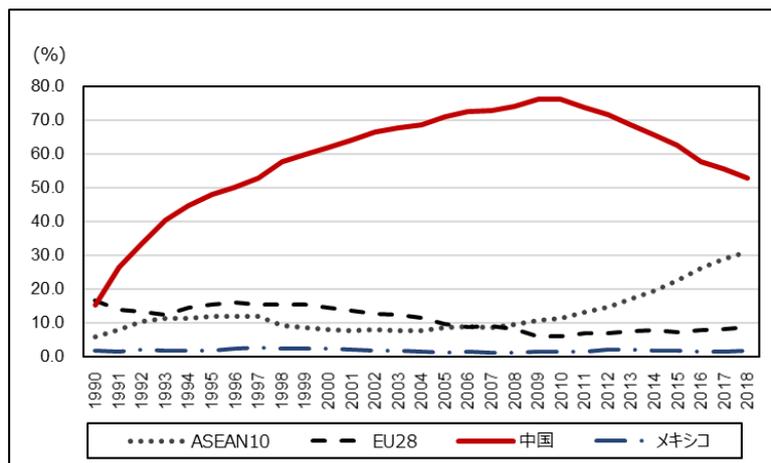
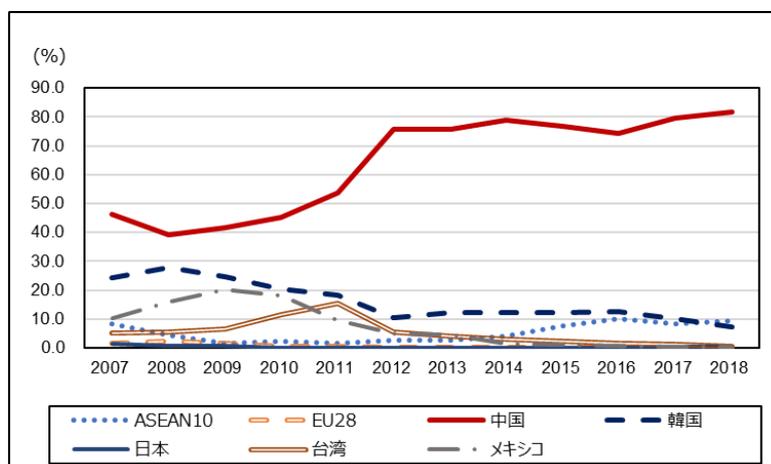


図9 米国の相手国別輸入シェア（携帯電話）



3. 中国からサプライチェーンを外す動きは止まらない

米通商代表部（USTR）は2019年6月17日に、中国製品に課す制裁関税「第4弾」の公聴会を始めた。初日は家電量販店や衣料品などを扱う企業の代表者が出席し、コスト上昇による悪影響が企業や消費者に及ぶと指摘し、自社が扱う製品に関税を適用しないよう求めた。ロサンゼルス港湾局も、ロバート・ライトハイザー米通商代表部（USTR）代表にコメントレターを提出した。関税は消費者物価上昇や米国企業の収益低下、海上サプライチェーンの不確実性などにつながると懸念を示した。

パブリックコメントは、6月23日時点で2,719のコメントが提出された。アップル、インテル、デル・テクノロジーズ、HP、マイクロソフトなどの米国主要IT企業に加えて、日系企業も、NEC、エプソン、キヤノン、セガサミー、ソニー、ダイキン、任天堂、日立、パナソニック、ブラザー、三菱ケミカル、ヤマハの米国子会社などが第4弾追加関税の適用除外を求めた³。

第4弾の関税措置が発動されれば、米経済に打撃となることが予想される。第3弾、第4弾は過度に中国に依存している業種が多く、短期的に容易に中国の代替先を見つけることは困難である。中国を最終製品の生産拠点から外して、サプライチェーンをシフトするのは、考えている以上に難しい。中国は安価な労働コストを提供するだけでなく、十分に開発されたインフラや物流、エンジニアなどの熟練労働力、そして中国自身の巨大な国内市場へのアクセスをもっている。中国に匹敵する場所は、そう簡単には見つからないというのが根拠である。

しかし、米経済への打撃を懸念して第4弾の追加関税措置が棚上げされたとしても、中国からサプライチェーンをシフトする動きは、おそらく止まらない。米国の対中追加関税や予定されている主要技術の輸出制限といった措置は、対外投資先としての中国の魅力を低下させるものとなる。それが、米中を結ぶサプライチェーンをほころばせる始まりとなろう。関税が長く残れば残るほど、米国に輸出したい多国籍企業の間では、中国に代わる生産拠点を探す企業が増えることになる。

生産拠点を中国から他の国に移管させる動きは加速化するとすれば、中国に代わる米国の輸入先としては、機械機器関連ではメキシコ、非耐久消費財や電子部品ではASEANが有力となろう。

第3節 特異な貿易大国、中国

生産拠点の脱中国は、そう簡単には進まないという見方があるが、世界貿易（輸出）で中国が台頭したのは、ここ15年足らずのことである。急激に拡大したその反動が起きれば、収縮も大きいものと思われる。

世界貿易における中国の台頭は、欧米の小売業やIT産業におけるファブレス化の動きが、ブランドを持たない中国企業や台湾企業を中心とする製造特化企業、例えば、IT産業ではEMS（エレクトロニクス製造サービス）に製品を発注して調達する仕組みが出来上がったことにある。米国の対中追加関税措置は、米企業をはじめとする多国籍企業による中国調達の仕組みを変えようとしている。

1. 短期間で達成した世界輸出第1位

中国が世界貿易に参入し始めたのは1990年代からであるが、世界貿易で存在感を見せ始めたのは2000年代に入ってからである。戦後世界貿易（輸出）の趨勢を見ると、1952年～2018年間で、世界輸出に占める東アジアの比率が戦後一貫として上昇し続け、リーマンショック後には世界最大の貿易地域であるEUを抜き去った（図10）。

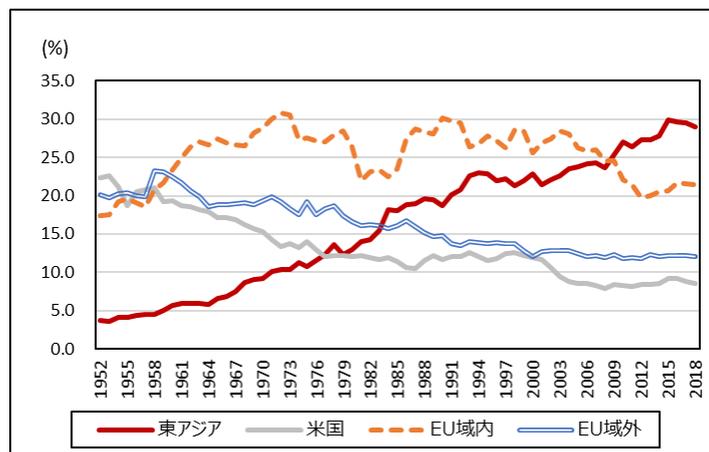
東アジア貿易拡大の牽引役を担ってきたのが日本である。日本の輸出は、1950年代から拡大し始め、1986年にピーク（10.3%）を打つまで30年以上にわたり、東アジア貿易拡大に貢献してきた。日本の輸出は、ピークを打った後の、2000年初めまで東アジア最大の輸出国を維持した（図11）。2003年にASEAN、中国に並ばれた。中国の輸出は、改革開放を始めた1978年では世界輸出に占めるシェアは0.8%、2%を超えたのが1991年、3%を超えたのが1997年、WTOに加盟した2001年は4.3%と緩やかな成長を遂げていた。

中国の輸出は、WTO加盟後にロケットスタートが始まり、2015年には世界輸出に占める比率を13.9%に上昇させた。日本は、ピークとなった1986年まで30年間をかけて東アジア貿易を牽引してきた。日本の輸出産業は、繊維から始まり、重化学工業品、家電、自動車、工作機械、IT機器へと輸出をけん引する製品が次々と登場したことで長期にわたり輸出の拡大を遂げた。プラザ合意後の円高で、量産品の生産の海外移転が進むと、日本の輸出構造は、消費財から資本財や中間財にシフトしている。

他方、中国の輸出は、外資系企業主導型で拡大をしてきた。80.90年代には、アパレルなどの非耐久消費財、2000年代には、コンピュータ、電話機器などの量産品輸出が外資主導

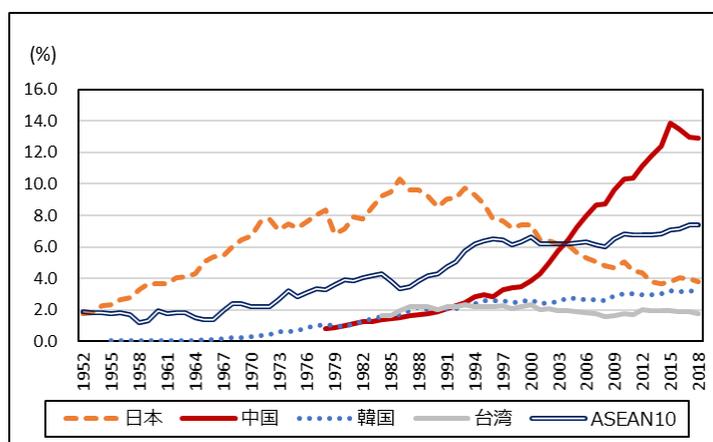
で飛躍的に拡大した。これによって、中国は 2000 年から 2015 年の 15 年間で一気に世界最大の輸出国の頂点に達した。日本の輸出と比べれば、中国の輸出は圧縮された高成長を遂げた。

図 10 世界輸出に占める東アジア、米国、EU のシェア



注：東アジアは日本、中国、韓国、ASEAN10、台湾（1984年から）
資料：IMF; Direction of Trade Statistics (DOT)、台湾中央銀行「国際収支細表」

図 11 世界輸出に占める東アジアのシェア



注、資料：図 10 と同じ

2. 成長の限界に直面している中国の輸出

中国が、短期間に世界最大の輸出国に上り詰めた背景には、短期間に輸出品が途切れなく登場したことが挙げられる。表 9 は、中国の財別業種別輸出構成比と伸び率を 1995 年から 2015 年までは 5 年ごとに、2015 から 2018 年は 3 年間の平均成長率を求めたものである。

第 1 に 1995～2000 年間の中国の輸出は、消費財、特にアパレル等の非耐久・半耐久が輸

出の3割以上を占めて、牽引役を果たした。他方、コンピュータ周辺機器、電話機、集積回路の輸出がシェアは低い、輸出伸び率では大幅伸び率を遂げて、新たな輸出品として登場した。

第2に、2000～2005年間の輸出伸び率は25.1%と1995～2000年間の10.9%を大幅に上回った。中国の輸出を牽引してきた非耐久・半耐久消費財のシェアが2000年の32.4%から22.0%に低下したが、資本財が17.7%から26.4%に拡大した。資本財では、コンピュータ周辺機器が4.4%から10.0%に上昇し、アパレルの9.9%（2005年）を僅かであるが上回り逆転した。コンピュータ周辺機器が中国の輸出を牽引した。また、電機部品や自動車部品等の部品輸出がシェアは低い、輸出伸び率が高まっている。

第3に、2005～2010年間では、輸出の伸び率は、15.7%と2000～2005年間と比べて鈍化している。引き続きコンピュータ周辺機器の輸出が堅調で伸びた。資本財の輸出伸び率が19.6%、シェアは31.2%に拡大し、中国の輸出牽引役は非耐久消費財から資本財に交代した。また、新たに電話機（携帯電話）の輸出伸び率が高まり、新輸出品として登場した。

第4に2010～2015年間の輸出伸び率は7.6%に半減している。輸出牽引役が、コンピュータから電話機に移った。電話機の輸出シェアが2010年の4.7%から7.2%に上昇してコンピュータ周辺機器を上回った。また、鉄鋼や化学品の加工品の輸出が堅調に伸びて、輸出シェアを22.8%から26.1%に拡大させている。

第5に2015～2018年間の輸出伸び率は3.0%に鈍化し、かつての勢いを失っている。資本財の輸出伸び率は2.7%、非耐久消費財は0.4%と停滞している。他方で、加工品や部品の輸出が平均を上回る伸びとなっている。加工品では化学品、部品では自動車部品の輸出が伸びている。

第6に中国の貿易収支は、1995年から2005年までは、非耐久消費財が中国の貿易黒字を支えていたが、2010年には資本財が加わった。2015年の貿易収支の貿易黒字幅は6790億ドル、このうち、非耐久消費財が4,150億ドルと依然として最大を占め、次に資本財が3,980億ドル（コンピュータと電話機で2,560億ドル）、さらに加工品も貿易黒字に転換して1,830億ドルとなっている。他方、赤字は部品で2015年に500億ドル、2018年は980億ドルと拡大している。部品貿易の赤字は集積回路によるものである。乗用車と並んで中国が競争力を持っていない分野である。2018年の貿易収支黒字では、資本財が非耐久消費財の貿易黒字を上回った。これは電話機の貿易黒字が拡大したためである。

中国の貿易は、繊維製品からエレクトロニクス、家電、自動車・同部品、基礎素材までは

とんどの製造業を取り込んでフルセット型産業構造を作り上げた。貿易も、石油、鉱物原料、食糧を輸入する一方で、繊維製品から家電、鉄鋼、化学品等広範な分野の工業製品を輸出する、日本に相似し、より巨大な貿易大国となった。しかも、繊維製品などの労働集約型製品も競争力を失わない世界に類を見ない特異な貿易大国を中国は作り上げた。

国際貿易論の比較優位説では、一国の中のあらゆる産業が競争力を持つことはあり得ないと説いている。為替レートの調整、賃金水準の上昇などによって生産コストが調整されるメカニズムが働くからである。しかし、中国では、比較優位説を無視するほどの勢いを発揮した。

世界輸出で中国は、アパレル等労働集約財、コンピュータ周辺機器、電話機、鉄鋼・化学品が、短期間に相次いで登場し世界輸出でもメジャーな役割を担っている。短期間で世界輸出に影響力を持ち得た背景には、技術力、販売網、ブランド力を持つ外資系企業が中国を生産拠点として活用したことがある。

表9 中国の財別・業種別輸出（構成比と平均伸び率）

①総額、素材、加工品、部品、資本財

財/業種	構成比 (%)						平均伸び率 (%)				
	1995	2000	2005	2010	2015	2018	1995 -2000	2000 -2005	2005 -2010	2010 -2015	2015 -2018
総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	10.9	25.1	15.7	7.6	3.0
素材	5.1	3.7	1.9	0.9	0.7	0.7	3.7	10.2	-0.8	1.1	4.9
加工品	26.3	22.2	21.9	22.8	25.1	26.2	7.2	24.7	16.6	9.7	4.5
化学品	6.0	5.2	5.0	5.9	6.0	7.1	7.4	24.5	19.4	8.1	8.6
鉄鋼	3.6	3.0	4.0	3.9	4.3	4.0	7.0	32.0	15.0	9.8	0.7
繊維	7.5	5.1	4.0	3.5	3.5	3.6	2.6	18.9	13.1	7.6	3.5
部品	6.9	12.9	16.9	18.7	18.5	19.5	25.5	32.1	18.0	7.5	4.8
一般機械	2.0	3.9	5.7	5.3	4.6	5.4	26.8	34.9	14.1	4.4	8.9
コンピュータ部品	1.0	2.3	3.8	2.0	1.3	1.8	30.0	38.2	1.8	-1.6	15.9
コック等	0.1	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	30.7	36.0	21.1	8.2	4.6
電機	3.7	7.0	8.8	10.7	11.0	11.1	25.8	30.9	20.2	8.3	3.0
集積回路	0.0	1.2	1.9	1.9	3.1	3.4	116.3	37.8	15.2	18.8	6.4
その他の電気・電子部品 (注1)	2.3	3.3	4.4	2.9	2.4	2.2	19.1	32.6	6.6	3.3	0.8
電話機	0.1	0.3	0.2	1.9	2.2	2.1	48.3	21.8	75.0	10.2	1.6
車両	0.5	0.8	1.1	1.3	1.6	1.7	22.7	35.9	19.2	11.0	6.3
部品及び附属品 (自動車用)	0.3	0.4	0.9	1.1	1.2	1.4	24.6	42.4	20.5	11.2	7.2
資本財	9.5	17.7	26.4	31.2	28.8	28.6	25.7	35.5	19.6	5.9	2.7
一般機械	1.4	6.1	12.7	13.7	10.8	11.1	48.0	45.1	17.4	2.6	3.8
コンピュータ及び周辺機器	0.0	4.4	10.0	8.8	6.0	6.2	764.7	47.4	12.7	-0.3	4.0
印刷機械	0.0	0.0	0.0	1.5	0.9	0.7	30.3	61.8	146.8	-2.2	-5.8
電機	4.5	7.2	8.4	10.5	12.3	12.5	21.6	29.0	20.9	11.0	3.6
電話機	0.0	0.5	0.8	4.7	7.2	7.6	81.8	38.6	65.5	17.0	4.9
精密機器	1.1	1.7	2.5	2.5	2.3	2.0	19.7	35.2	15.7	6.4	-1.8

(注1) その他の電気・電子部品：HS8504、8518、8522-8523、8529、8532-8536

②消費財

財/業種	構成比 (%)						平均伸び率 (%)				
	1995	2000	2005	2010	2015	2018	1995 -2000	2000 -2005	2005 -2010	2010 -2015	2015 -2018
消費財	46.9	43.9	32.7	28.9	29.1	27.2	9.4	17.9	12.9	7.8	0.7
食料・飲料	6.1	4.3	2.7	2.4	2.4	2.5	3.4	13.9	13.0	7.7	4.2
乗用車等	0.4	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8	24.2	23.3	13.5	8.9	11.0
乗用車	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3	-1.2	94.3	21.0	13.4	27.7
耐久消費財	5.1	6.4	7.3	6.8	6.5	6.1	15.8	28.5	13.9	6.6	1.1
その他原料・製品	0.8	0.7	0.3	0.5	1.0	0.6	7.3	8.0	26.1	21.5	-9.9
一般機械	0.7	0.6	1.1	1.0	0.9	1.0	9.6	39.8	13.3	5.1	7.9
電機	1.1	2.5	3.9	3.2	2.5	2.5	29.9	37.6	11.2	2.3	2.7
受像機器	-	0.4	0.9	1.3	0.8	0.8	-	45.1	22.8	-2.5	3.9
湯沸器・アイロン・ドライヤー等	0.5	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	22.5	24.0	12.2	6.9	3.9
家具・寝具等	0.5	1.0	1.2	1.4	1.5	1.4	26.7	29.9	19.7	8.5	0.7
非耐久消費財(半耐久消費財含)	35.2	32.4	22.0	19.7	20.3	18.8	9.0	15.7	13.2	8.2	0.4
アパレル	15.9	14.2	9.9	8.8	8.2	6.8	8.5	16.3	13.0	6.1	-3.0
がん具	3.4	3.5	2.1	2.3	2.5	3.2	11.7	13.1	17.3	9.5	12.4
その他原料・製品	5.2	4.2	2.8	2.4	2.6	2.3	6.2	15.6	11.5	9.8	-0.8
履物	4.5	4.0	2.5	2.3	2.4	1.9	8.3	14.0	13.3	8.5	-4.1
化学品	2.0	2.2	1.6	1.2	1.7	1.9	13.2	17.4	9.5	14.9	5.4

資料：中国貿易統計

表 10 中国の財別・業種別輸出 (収支)

①総額、素材、加工品、部品、資本財

財/業種	収支 (10億ドル)					
	1995	2000	2005	2010	2015	2018
総額	17	24	102	185	679	382
素材	-5	-21	-97	-338	-341	-495
加工品	-15	-34	-29	4	183	112
化学品	-8	-19	-43	-59	-24	-30
鉄鋼	1	-3	1	30	71	68
繊維	-1	-2	13	37	61	71
部品	-7	-22	-66	-72	-50	-98
一般機械	-3	-3	8	14	41	58
コンピュータ部品	0	0	12	12	12	26
コック等	-0	0	1	4	7	8
電機	-3	-20	-76	-94	-115	-183
集積回路	-1	-11	-68	-128	-161	-229
その他の電気・電子部品	-1	-2	-2	2	9	5
電話機	-1	-1	-0	13	10	10
車両	-0	-0	2	3	11	13
部品及び附属品 (自動車用)	-0	-1	-0	-1	5	6
資本財	-17	5	73	254	398	422
一般機械	-18	-7	37	108	149	147
コンピュータ及び周辺機器	-0	6	58	112	111	123
印刷機械	-0	-1	-1	13	13	10
電機	1	8	42	122	223	258
電話機	-2	-1	5	69	154	182
精密機器	-0	-0	-20	-30	-21	-24

(注1) その他の電気・電子部品：HS8504、8518、8522-8523、8529、8532-8536

②消費財

財/業種	収支（10億ドル）					
	1995	2000	2005	2010	2015	2018
消費財	63	99	222	376	515	484
食料・飲料	7	8	14	21	17	4
乗用車等	-0	1	1	-19	-29	-29
乗用車	-1	-1	-4	-27	-40	-41
耐久消費財	7	15	51	97	128	134
その他原料・製品	1	1	2	7	20	14
一般機械	1	1	7	15	19	24
電機	2	6	28	46	47	56
受像機器	-	1	7	20	18	20
湯沸器・アイロン・ドライヤー等	1	2	7	12	16	18
家具・寝具等	1	2	9	22	33	33
非耐久消費財(半耐久消費財含む)	49	76	156	286	415	400
アパレル	23	34	74	136	180	162
がん具	5	9	16	35	54	78
その他原料・製品	8	10	21	35	56	53
履物	6	10	19	35	51	43
化学品	2	4	8	9	17	10

資料：中国貿易統計

3. 香港企業、日本企業、台湾企業の役割

(1) 最初に香港企業、次に日本企業

中国の輸出が、短期間で多様な輸出産業を開発し世界第1に駆け上がることができた要因の一つは、外資系企業の対中進出である。中国の輸出の半分近くは、依然として外資系企業、委託加工貿易が占めている。中国の輸出産業は、外資系企業が担ってきたが、今でも続いている。

中国の外資進出は、1979年の改革・開放政策で外国資本や技術の導入を目的に設けられた特別の地域で「経済特別区」の創設から始まる。広東省の珠江河口を取り囲むように位置する東部の惠州、深セン、東莞からの西部の順徳、中山、珠海に至るいわゆる珠江デルタ地域に、香港・マカオに隣接していたことから2つの経済特区がおかれ、外資系企業先導型の経済発展を遂げてきた。

初めにこの地域に進出した外資系企業は、80年代に香港の人権費高騰のため移転してきた繊維、おもちゃ、時計等の香港企業だった。彼らは、調達・販売・資金管理は香港で行い、広東の郷鎮企業に生産だけを委託する形で、内陸部出稼ぎ労働者の低賃金のメリットと香港の物流・金融機能をフルに生かした商売の形態を編み出した。

80年代後半には、円高で日本を脱出してきた日系企業が、香港企業を水先案内に繊維、雑貨等の軽工業品の生産を始めた。90年代以降はカメラ、時計など、精密機械、テレビ、

エアコン、ブラウン管といった家電製品、複写機、プリンター、ファックス、パソコンなど事務機械あるいはその部品へと範囲が広がっていった。多くは輸出向け製品だった。親企業について出てくる下請け部品メーカーも多く、また国内の人手不足に音を挙げた複数の中小部品メーカーが自ら集団で移転してくるケースもあった。日本国内で過当競争している業種では、1社が中国生産を始めると、他社も追随するという形で産業集積が形成された。

(2) 台湾のEMS企業の成長

日本企業に次いでこの地域に目を付けたのは台湾企業であった。1987年に大陸への投資が事実上解禁され、台湾の賃金高騰に悩んでいた企業は、多くの台湾人のふるさとでもあった広東や福建を中心に投資を始めた。特に、90年代に入り、米国コンピュータメーカーのOEM生産や、コンピュータ部品・周辺機器で地歩を築きつつあった台湾のパソコン組立・部品メーカーは、パソコン生産と部品や技術の共通性が高い複写機・プリンター生産が集積しつつあった深せん・東莞に大挙して進出を始めた。

コンピュータ関連の台湾のOEM企業が中国大陸に本格的に進出するのはWTO加盟前後で、華東地域に進出していた。2000年当時は、台湾政府は、半導体やPCパソコンなどハイテク技術が大陸に流出することを恐れて投資を禁止していた。しかし、実際は、解禁を見込んだ投資が動いており、2001年11月に投資が解禁された時点で、すでに昆山加工区に台湾のPCセットメーカー、部品企業が集結し、その後の3、4年の間に昆山を中心とする50キロ圏に、ノートPC年産能力合計7,000万台ともいわれる規模の一大産業集積地が形成された。台湾企業は、コンピュータ周辺機器で大規模な生産能力を中国で構築したことで、台湾受注・中国生産が、情報機器産業では普及した。

(3) 草木も靡いた中国進出の逆回転

WTOに加盟した2001年以降に香港企業、日本企業、台湾企業に続いて、欧米企業をはじめとする世界の企業が、まるで草木が靡くように中国に傾注し、対中投資ブームに世界が沸いた。しかし、今、その潮流が逆回転し始めている。米中貿易摩擦を契機に生産拠点としての中国から外資系企業が、撤退あるいは生産拠点を中国周辺国に移管する動きが加速化している。

IT機器では台湾系のEMS企業が、相次いで脱中国の動きをみせている。特に注目さ

れているのが Foxconn グループである。Foxconn グループは、中国の企業別輸出金額ランキングで恐らく 10 年以上ダントツのトップで、中国人を 70 万人ほど雇用している。「中国のみならず、世界 16 カ国で製造を、10 カ国で開発を手掛けている。そもそも Foxconn ほど顧客（ほとんどが西側諸国に本拠を置く電子機器ブランド企業）との信頼関係が強くて太い EMS/ODM 企業はない。Foxconn の顧客の多くは状況次第で中国からの工場移転を渋々受け入れるだろう。」として、Foxconn グループのトップ、台湾の鴻海精密工業（Hon Hai Precision Industry） 董事長 兼 総経理であった郭台銘氏は、中国共産党を恐れることはないと述べている⁴。

アパレルや家電メーカーなどの中国企業はベトナムを中心に生産移管を進める企業が続出している。その流れは、ミャンマーにも波及している。ミャンマーのアパレル生産に中国企業が続々と参入し始めている。例えば、Myanmar Garment Manufacturing Association（ミャンマー縫製業協会）によれば、同協会登録の縫製企業（2018 年 6 月）は 570 社、うち地場が 199、中国系が 154、韓国系 55、日系 19、その他 54、休止 54 などとなっている。総雇用人数は 391,000 人でうち、中国系の雇用が 15 万人超で最大、日系は 15,750 人となっている⁵。

欧州の家電メーカーでは、中国と米国の両拠点から撤退し、中国向けは ASEAN、米国向けは中南米に生産拠点をシフトさせるリスク回避を取るケースが出てきている。

中国に代わり今後市場拡大が見込まれるインドなどの市場開拓を重視する企業の間では、中国輸出からインド市場での生産に切り替える動きも加速化しよう。

表 11 中国からの生産移転・進出を表明・検討している企業

移転、進出先	社名	主な事業
タイ	安泰科技（中国）	金属、工具
	江蘇通用（中国）	タイヤ
	カシオ計算機（日本）	腕時計
	シチズン時計（日本）	
	パナソニック（日本）	車載機器の一部
	シャープ（日本）	複合機
	リコー（日本）	
ベトナム	レノボ・グループ（中国）	パソコン
	歌爾声学（ゴータック、中国）	イヤホン、米アップルのワイヤレスホン
	賽輪輪胎（サイレン、中国）	タイヤ
	海利得（中国）	化学
	恒林椅業（中国）	家具
	健盛集団（中国）	繊維、衣料

表 11 中国からの生産移転・進出を表明・検討している企業（続き）

移転、進出先	社名	主な事業
ベトナム	和而泰（中国）	家電、機器
	萊克電気（中国）	家電
	TCL集団（中国）	家電、テレビ
	ブルックス（米国）	ランニングシューズ
	アシックス（日本）	
	京セラ（日本）	複合機
	シャープ（日本）	パソコン
	任天堂（日本）	家庭用ゲーム機
	ヴェラ・ブラッドリー（米国）	バッグ製造
	仁宝電機工業（コンバル、台湾）	ルーターやパソコン
ミャンマー	ヴェラ・ブラッドリー（米国）	バッグ製造
インドネシア	和碩聯合科技（ベガトン、台湾）	ルーターやパソコン
東南アジア	タベストリー（米国）	バッグ、衣料製造チェーン
インド	晨豊科技（中国）	照明機器
	アップル（米国）	iPhoneの最新機種
	ベガトン（台湾）	通信機器の一部 （ベトナムの可能性も）
	スケッチャーズUSA（米国）	靴（ベトナムの可能性も）
	和碩聯合科技（ベガトン、台湾）	ルーターやパソコン
日本	ケーヒン（日本）	自動車部品
	ジーテクト（日本）	
	住友重機械工業（日本）	ロボット部品
	三菱電機（日本）	レーザー加工機
	東芝機械（日本）	プラスチック部品用の射出成型機 （タイ移管済）
	コマツ（日本）	建設機械部品（米国、タイ移管済）
韓国	アイリスオーヤマ（日本）	サーキュレーター
台湾	エイスペース（台湾）	パソコン
	コンバル（台湾）	ルーターなど通信機器
	ヒューレット・パカード（米国）	パソコン （ベトナムやフィリピンの可能性も）
	デル（米国）	
	和碩聯合科技（ベガトン、台湾）	ルーターやパソコン
	仁宝電機工業（コンバル、台湾）	
米国	ミツバ（日本）	自動車部品（ベトナム移管済）
メキシコ	日本電産（日本）	自動車、家電用部品
	ゴープロ（米国）	小型ビデオカメラ
	船井電機（日本）	液晶テレビ（タイ移管済）

資料：「中国勢、制裁避け東南アへ投資 米関税逃れる拠点に」日本経済新聞 電子版（2019/6/8付）
「米小売り、関税第4弾に備え 中国からの調達見直し」日本経済新聞 電子版（2019/6/11付）
「貿易摩擦「中国生産を移管」50社超 アップルなど」日本経済新聞 電子版（2019/7/18付）

4 節 おわりに

生産拠点の脱中国の動きは、一時的な現象ではなく長期化すると考える。中国側の見方として、次のような点が指摘できよう。

第1は、米中貿易戦争がそう簡単には終結しないとことである。WSJは、長期化する根拠として、2の点を指摘している⁶。

中国は、日米貿易摩擦の教訓として、日米貿易摩擦の勝者は米国で、日本は1985年のプラザ合意はドルに対する円高につながった。想像できるよりもはるかに急速に、日本は米経済の優位を脅かす存在でなくなった。中国は日本の二の舞にはなりたくない。米国の求める譲歩に対して日本以上に抵抗する公算が大きい。

もう一点は、中国はトランプ後の米国大統領が、貿易問題でトランプ氏に匹敵するようなレトリックと政治的関与を示す可能性は小さいとみていることである。トランプ氏の脅しが一部でも実現しない場合には、それを米国の貿易面での要求に屈する必要が全くないことの証しと、中国は、解釈する。中国が、米国による最大限の経済的圧力に耐えうることを示せば、中国は米国から免罪符を獲得したと考える。

第2は、一帯一路による中国の輸出市場の多角化である。輸出販路を市場に求めて対米輸出存度を引き下げることが経済安全保障につながる。ただし、「債務の罟」や中国の貿易黒字拡大等課題を抱えている。

第3は、「貿易大国」から「貿易強国」への転換の出来具合である。中国商務部は「ポスト危機時代の中国貿易発展戦略」を発表（2010年4月18日）し、「中国は、高付加価値の製造業、省エネ環境産業等を新たな輸出の成長点と位置付け、2020年までに貿易総額を倍増させるといふ。貿易強国とは、「国際分業における地位を低レベルから中高レベルに転換する、価格を設定する立場に転換すること」である。「量」から「質」への転嫁のカギを握っているのが中国地場企業の競争力である。中国は、中国地場企業の競争力向上には最善を尽くす。

一方、米国は5Gの覇権争いに中国と安易な妥協は結ばない。基本的には、トランプ政権は、中国の市場をゆがめる慣行をやめさせるため、構造的変化を実現するかどうかにかぎを置いている。

参考文献

- ・ 大木博巳（2015）「日本の輸出構造分析（3）貿易大国、中国出現の影響」、『季刊国際貿易と投資 100号』

- ・ 大木博巳 (2016) 「WTO 加盟 15 年目における中国経済のグローバリゼーション」、『季刊国際貿易と投資 105 号』
- ・ 大木博巳 「未来の中国」をけん制する米国～米国の対中輸入追加関税品目リスト～」ITI フラッシュ 2018 年 4 月 12 日
- ・ 大木博巳 「中国の対米輸入追加関税措置の影響～対中交渉のレバレッジを高めるトランプ・ディール～」ITI フラッシュ 2018 年 5 月 9 日
- ・ 大木博巳 「米国の対中制裁関税の影響～加工品を狙い撃ち、消費財は軽微～」ITI フラッシュ 2018 年 7 月 6 日
- ・ 大木博巳 「中国の対米報復関税措置に手詰まり感～レバレッジを高めるトランプ政権、報復措置の矛先を米企業に向け始めた中国～」ITI フラッシュ 2018 年 8 月 3 日

-
- 1 Katy Stech Ferek and Josh Zumbrun 「対中関税計画に悩む米企業、中国製品の代替品なく、花火もベビー用品も、トランプ政権に計画撤回求める経営者たち」WSJ 2019 年 6 月 17 日
 - 2 大木博巳 ITI フラッシュ 2018 年 4 月 12 日
 - 3 ジェトロビジネス短信
 - 4 大槻智洋 「実は「非親中」のテリー・ゴウ、対米 FTA が台湾の競争力を増す」
<https://tech.nikkeibp.co.jp/atcl/nxt/column/18/00065/00205/>
 - 5 現地の日系企業によれば、同協会未登録の日系企業が多いので、日系企業の雇用貢献度はこの数字は過小評価だとみている。
 - 6 Peter Landers 「米中衝突、よみがえる日米貿易摩擦の記憶、1980 年代の日米摩擦は中国との貿易紛争の教訓になるのか」WSJ 2018 年 12 月 14 日

第 11 章 日米デジタル貿易協定の概要

青山学院大学 地球社会共生学部

教授 岩田 伸人

要約

「日米デジタル貿易協定」（以下、本協定）は、日本と米国の 2 カ国間だけのデジタル貿易（digital trade）の自由化ルールを定めたものであり、財（goods）の自由化を定めた「日米貿易協定」とともに 2020 年 1 月 1 日に発効した。

本協定は、2018 年 9 月 26 日に米国で開催された日米首脳会談の後、日本政府が”TAG”（Trade Agreement on goods）と称した交渉の共同声明文に端を発する。

他方で、米国は将来の WTO 多数国間デジタル貿易協定の交渉を見据えて、2019 年の春から進行中の WTO 加盟約 80 カ国が名を連ねる非公式会合（有志国会合）にも、ほぼ同じ内容の「WTO デジタル貿易協定」と題する案を、TAG 交渉の最終合意に至る前の 2019 年 4 月 26 日付で WTO へ提出している。

米国（USTR）は本協定を、FTA/EPA のような地域貿易協定、及び WTO の多数国間協定のいずれにも適用可能なデジタル貿易協定の雛形と位置付けている。

本協定は、NAFTA（北米自由貿易協定）改め USMCA の第 19 章「デジタル貿易」を直近のベースとしているが、発端から辿れば、TPP の第 14 章「電子商取引」→CPTPP の第 14 章「電子商取引」→USMCA の第 19 章「デジタル貿易」→日米デジタル貿易協定、という流れになる。

本協定は、USMCA の「デジタル貿易」（第 19）章に加えて「金融サービス」（第 17）章などの一部を集約して構成された結果、「安全保障」（security）に関わるルールの占める割合が格段に大きくなった。これはデジタル貿易の自由化には、何よりもデータの信頼性・安全性の確保が絶対条件となるためである。この「データの安全保障」（data security）という分野が加わることで、WTO 加盟国の間に自由貿易の利益（trade benefit）を巡る新たな議論や対立が顕在化する可能性もある。

はじめに（WTO 下のデジタル貿易自由化の動向）

伝統的な GATT/WTO 体制の下では、貿易自由化ルールをめぐる国々（WTO 加盟国）の議論は工業製品や農産物など、主に関税（tariff）が関わる有形財（goods）についてのものが多かった。

西暦 2000 年頃から電子メールやインターネットを介するデジタル貿易（digital trade）が一般化するにつれて、主要な国々の議論は、デジタル・データの越境移動に関わる議論へシフトしつつある。

本稿でとりあげる「日米デジタル貿易協定」（英文名 U.S.-Japan Digital Trade Agreement）は、デジタル貿易という特定分野における日米間の地域貿易協定であるが、今後の WTO 多数国間デジタル貿易交渉においても一つの雛形になると推察される。

なお、WTO の公式文書ではデジタル貿易（digital trade）という表現ではなく、従来通り「電子商取引」（electronic commerce）が用いられているが、WTO 加盟国の間では、両者はほぼ同じ意味で用いられている。EU の公式文書では、WTO 文書の慣行に倣って「電子商取引」が用いられている一方、米国（USTR）では「デジタル貿易」へ取って代わっている¹。

WTO が発足する以前の GATT（1948～1994 年）の下、1991 年にサービス分野の自由化交渉の一環として「サービス分野分類リスト」（Service sectoral classification list）が公表された。同リストでは、サービスを 12 分野に分類し、「電子商取引」はその中の通信サービス（communication services）分野に区分された。1995 年の WTO 発足に伴い、同リストの電子商取引を含む全分野がサービス貿易協定（GATS）の管轄となった。だが、同分類リストはすでに時代遅れになりつつある²。

現在、WTO 協定にはデジタル貿易の自由化に関わる多数国間ルールが事実上、存在しない。そのため、国々はそれぞれ独自の解釈の下で、2 国間や複数国間でデジタル貿易の自由化を推進する FTA タイプのルールや、逆に自国のデジタル産業の保護につながる国内ルールを構築するなど、異なる展開を見せ始めている。FTA の中にデジタル貿易（電子商取引）ルールを設けずに、関連の国内法を適用する国もある。

こうした状況もあって、日米 EU などの先進国が主導して 2013 年 4 月の第 1 回から 2016 年 12 月の第 21 回までのサービス分野全般の自由化をめぐる 20 カ国以上の国々による TiSA 交渉、および 2018 年 3 月から 12 月までの（8 月を除く）ほぼ月一回のペースで 9 回

まで 70 カ国以上の参加で進められた「電子商取引に関する非公式会合」(the WTO meeting for Exploratory Work on Electronic Commerce) を経て、2019 年 1 月 25 日にはダボス（スイス）で、米国、EU（欧州連合）28 カ国、日本および中国やロシアなどを含む 48 カ国・地域の合計 76 カ国による共同声明文が出された（下掲）。

図表- 1 電子商取引に関する共同声明³

世界貿易機関（WTO）の加盟国であるアルバニア、アルゼンチン、オーストラリア、バーレーン、ブラジル、ブルネイ・ダルエスサラーム、カナダ、チリ、中国、コロンビア、コスタリカ、エルサルバドル、EU（欧州連合）、ジョージア、ホンジュラス、香港、アイスランド、イスラエル、日本、カザフスタン、韓国、クウェート、ラオス、リヒテンシュタイン、メキシコ、モルドバ、マレーシア、モンゴル、モンテネグロ、ミャンマー、ニュージーランド、ニカラグア、ナイジェリア、ノルウェー、パナマ、パラグアイ、ペルー、カタール、ロシア、シンガポール、スイス、台湾、タイ、マケドニア、トルコ、ウクライナ、アラブ首長国連邦、アメリカ合衆国及びウルグアイを代表する閣僚は、ブエノスアイレスでの第 11 回 WTO 閣僚会議以降の電子商取引に関する WTO における交渉に向けた進展を歓迎する。

我々は、電子商取引の貿易関連の側面に関する WTO における交渉を開始する意思を確認する。

我々は、可能な限り多くの WTO 加盟国の参加を得て、WTO における既存の協定及び枠組みを基礎とする高い水準の成果を達成することを目指す。

我々は、電子商取引に関し、途上国及び後発開発途上国を含む加盟国並びに零細・中小企業が直面する特有の機会及び課題を認識し、考慮する。

我々は、全ての WTO 加盟国に対し、ビジネス、消費者及び世界経済にとっての電子商取引の利益を更に増大させるために参加するよう引き続き奨励する。

同声明文は、今後の非公式会合へ「可能な限り多くの WTO 加盟国」が参加するよう呼びかけている。

このことから、WTO では多数国間デジタル貿易ルールの必要性が認識されてはいるが、必ずしも全ての WTO 加盟国がそれを支持している訳ではないことが推察される。

これと並行して WTO 加盟国間では、2000 年代からデジタル貿易（電子商取引）の自由化ルールを組み込んだ地域貿易協定の締結のための二国間（または複数国間）の交渉も進行している。米国はこれらいずれの交渉でも、デジタル貿易のルール構築において、主導的な

立場をとろうとしている。日本政府（安倍首相）も、2019年1月のダボス会議で、信頼ある自由なデータ流通（データ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト）の頭文字を取り「DFFTのための体制を作り上げる」と述べた⁴。日米デジタル貿易協定の発効（2020年1月1日）は、両国政府の利害が一致した結果と言える。

第1節 日米デジタル貿易協定の経緯

1. トランプ政権発足に伴う TPP 離脱と NAFTA 再交渉

2017年1月20日（日本時間21日）に第45代米国大統領に就任したドナルド・トランプ新大統領は、選挙公約に従って、同年1月23日に TPP からの離脱文書に署名し⁵、5月18日には NAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉を行う意図を米国議会へ告知した。

トランプ新政権の下、2017年7月17日、米国政府（USTR）は、NAFTA 再交渉に向けた米国としての目標事項を公表した。同時にこれは、NAFTA 再交渉に続く予定（当時）の日米デジタル貿易交渉、米・EU間、および（EU 離脱後の）米・英間の FTA 交渉における米国側の（デジタル貿易を含む）全ての分野における交渉目標を示したのもでもあった。

2. デジタル貿易分野の交渉 5 項目

上述のように、米国政府（USTR）は、NAFTA 再交渉を含む複数の FTA 交渉の全分野をカバーする交渉目標を公表したが、その中の、デジタル貿易自由化のための交渉目標は当初、4項目として2017年7月に公表された。その後、米国内の関連業界を含めた公聴会を経て、4カ月後の2017年11月には交渉目標を一つ追加した計5項目が、改めて再公表された（後述）。

USTR はこれら総計5項目を、NAFTA 改めの USMCA 交渉だけでなく、対日本、対 EU、そして（EU 離脱後の）対英国との各 FTA 交渉の、デジタル貿易分野における「共通」の交渉目標に定めたのである。

図表-2 日米 デジタル貿易をめぐる経緯

2016年	12月 9日	参議院本会議でTPP協定が可決、承認。あわせて国内の関連法も可決、成立。	
2017年	1月 20日	(日本時間21日) 第45代米国大統領にドナルド・トランプ氏(70) 就任,同8月からNAFTA再交渉に着手。	
	1月 23日	トランプ大統領,TPPからの離脱文書に署名(於:大統領執務室)。	
	5月 18日	トランプ政権はNFATAの再交渉を行う意図を議会へ告知。	
	7月 17日	USTR「NAFTAの再交渉の目標」を公表。NAFTA再交渉の目標項目の開示(デジタル貿易ルール交渉の目標4項目を含む)。	
2018年	11月	USTR「NAFTA再交渉の目標」(改定版)を公表。NAFTA再交渉の目標項目の再開示(デジタル貿易ルール交渉の項目は5項目に増加)。	
	7月	大統領貿易促進権限(TPA)法、2021年6月30日まで3年間の延長が決定(それまでの2015年TPA法は2018年6月末まで有効)。	
	8月17日	米国・メキシコ,NAFTA再交渉で合意。	
	9月30日	米国・カナダ,NAFTA再交渉で合意。	
	9月26日	日米共同声明文の中で,物品貿易協定に(TAG)の交渉入りを明記。	
	10月 1日	NAFTA再交渉の妥結,新協定名はUSMCAで合意。	
	10月16日	トランプ大統領,EUとの貿易協定の交渉入りを議会へ告知。	
	10月25日	米WSJ東京支局長「日米の物品貿易協定について米側は"TAG"と発表していない」と発言。	
	12月	USTR, 日米貿易(USJTA)交渉目標の要約を公表。同文書のデジタル貿易ルールは2017年11月の「NAFTA再交渉の目標」と同一。	
	2019年	1月	USTR「米・EU交渉目標の要約」と題する文書を公開。
		1月 9日	日米EU貿易相,デジタル貿易拡大に向けた「データ流通網」構築で連携を確認。
1月 23日		欧州委員会は日本の個人情報保護の水準が「EU並み」と認める「充分性認定」を正式決定。	
1月 23日		安倍首相,ダボス会議でWTO下のデータ自由移動(DFFT)を強調。	
2月		USTR「米・英交渉目標の要約」と題する文書を策定・公開。	
2月 1日		安倍首相「日米貿易交渉では物品に限定し,サービス等の広い分野の協定は想定していない」。	
4月 17日		日米両国政府は日米貿易交渉にデジタル貿易も加えることで一致。	
6月 7日		自民党参院選挙公約に「TAGの農業分野についてはTPP水準を超えない」と言及,デジタル貿易交渉については触れず。	
8月 25日		仏ピアリッツで日米両政府,日米貿易交渉が農産物,工業製品,デジタル貿易の3構成と表明。米側は自動車輸入関税引下げせずと表明。	
9月 25日		(日本時間26日),日米両首脳は日米貿易協定と日米デジタル貿易協定の合意内容を確認する共同声明に署名。	
10月 7日		杉山駐米大使とライトハイザー (USTR)代表,米ホワイトハウスで,日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定に署名。	
2020年	11月19日	日米貿易協定,日米デジタル協定の両協定の承認案が衆院通過、12月4日 両協定が参院で賛成多数で承認。	
	1月 1日	日米貿易協定・日米デジタル貿易協定の二つが同時発効。	

(各種マスコミ情報から筆者作成)

3. 日米貿易協定と日米デジタル貿易交渉

2018年9月26日(日本時間)には、米国で開催された日米首脳会談で、日米間の自由貿易協定の締結のための交渉を開始する旨の共同声明文が出された。

日本政府はこれをTAG(Trade Agreement on goods)交渉と発表し、いわゆるWTOルール下のFTA交渉とは異なる、との姿勢を打ち出した。

これ以降、日本政府は「財に関する貿易協定」をイメージさせる日米間の貿易交渉を行うとし、日本のマスメディアもこれに倣った。

しかし、共同声明の英文(原文)には、TAGという名称の記載は無く、デジタル貿易の分野も交渉する旨が明示されていたため、本来ならば「財に加えてサービスを含む他の主要分野にも関わる日米貿易協定」(“a Japan-United States Trade Agreement on goods, as well as on other key areas including services)と訳されるべきであった(下線は筆者)。

つまり日米間の交渉は、財(goods)だけでなく、デジタルを含めたサービス貿易を含む主要分野の貿易に関わる協定の締結を目指した交渉であることは、すでにこの時点(2018年9月26日)で明らかにされていた。

交渉開始からほぼ1年後の2019年9月25日には、安倍首相とトランプ大統領によって

日米貿易協定および日米デジタル貿易協定の最終合意となる共同声明が出された。後者（日米デジタル貿易協定）の内容は、USTR が先の 2017 年 11 月に公開した「NAFTA 再交渉の目標」と称するデジタル貿易分野における 5 つの共通目標をすべてカバーするものとなった。

同年 10 月 7 日には、米国のホワイトハウスで杉山駐米大使とライトハイザー米国通商代表部（USTR）代表が日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定に署名した。

2019 年 12 月までに日本での衆参両議会での審議を通過したことで、両協定は 2020 年 1 月 1 日に同時発効した。

図表-3 日米デジタル貿易協定

(AGREEMENT BETWEEN JAPAN AND THE UNITED STATES OF AMERICA CONCERNING DIGITAL TRADE)

第1条	定義	・	・	・	・	・	・	・	・	(Definitions)
第2条	適用範囲	・	・	・	・	・	・	・	・	(Scope)
第3条	一般的例外	・	・	・	・	・	・	・	・	(General Exceptions)
第4条	安全保障のための例外	・	・	・	・	・	・	・	・	(Security Exceptions)
第5条	信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外	・	・	・	・	・	・	・	・	(Prudential Exception and Monetary and Exchange Rate Policy Exception)
第6条	租税	・	・	・	・	・	・	・	・	(Taxation)
第7条	関税	・	・	・	・	・	・	・	・	(Customs Duties)
第8条	デジタル・プロダクトの無差別待遇	(Non-Discriminatory Treatment of Digital Products)								
第9条	国内の電子的な取引の枠組み	(Domestic Electronic Transactions Framework)								
第10条	電子認証及び電子署名	(Electronic Authentication and Electronic Signatures)								
第11条	情報の電子的手段による国境を越える移転	(Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means)								
第12条	コンピュータ関連設備の設置	(Location of Computing Facilities)								
第13条	対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置	(Location of Financial Service Computing Facilities for Covered Financial Service Suppliers)								
第14条	オンラインの消費者の保護	(Online Consumer Protection)								
第15条	個人情報の保護	(Personal Information Protection)								
第16条	要求されていない商業上の電子メッセージ	(Unsolicited Commercial Electronic Messages)								
第17条	ソース・コード	(Source Code)								
第18条	コンピュータを利用した双方向サービス	(Interactive Computer Services)								
第19条	サイバーセキュリティ	(Cybersecurity)								
第20条	政府の公開されたデータ	(Open Government Data)								
第21条	暗号法を使用する情報通信技術産品	(Information and Communication Technology Goods that Use Cryptography)								
第22条	改正、効力発生及び終了	(Amendment, Entry into Force, and Termination)								

出典：外務省ウェブサイト

第 2 節 デジタル貿易自由化をめぐる WTO 多数国間交渉

米国は、これら（NAFTA 改め USMCA のデジタル貿易章や日米デジタル貿易協定を含む）FTA タイプの貿易交渉とは別に、WTO 多数国間タイプのデジタル貿易交渉にも積極的な姿勢を見せている。

冒頭で述べたように、2019 年 1 月 25 日に WTO 加盟 76 カ国（当時）の連名で出された「電子商取引に関する共同声明」を契機に 2019 年の春から始まった WTO 非公式会合（有志国会合とも呼ばれる）に向けて米国は、日米デジタル貿易協定の内容とほぼ同じものを米国

の「WTO デジタル貿易協定」(“WTO Agreement on Digital Trade”)案として同年4月26日付でWTO事務局へ提出している(2019年4月26日付”INF/ECOM/23)。

この米国案にも USTR が 2017 年に FTA 交渉の共通目標として定めた 5 項目の全てが組み込まれたが、日米デジタル貿易協定に記された「安全保障」(security)に関わる複数の条文(第3条、4条、5条)は、それらの標題(タイトル)のみが本文の欄外に設けた“第Z条”の中に一括して組み込まれた。

EU(欧州連合)も同じ4月26日付で、「電子商取引に関するEU提案」(EU Proposal for WTO Disciplines and Commitments relating to Electronic Commerce)と題する文書をWTO事務局へ提出している(2018年4月26日付”INF/ECOM/22)。このEU案は、電子的な認証と署名、消費者保護、迷惑メール、電子的送信への関税不賦課、ソースコードの開示要求不可、データの越境移動、個人データ保護、などデジタル貿易の自由化について既に先進国の間ではほぼ合意済みの事項を述べたものであり、米国案のような条文の具体案を示してはいない。

同じ頃にWTO事務局へ提出された中国案(INF/ECOM/19)は、国家がデータを管理する方針のもと、特徴としては第1に、国際貿易のグローバル・バリュー・チェーン化が進む中で後発途上国(LDCs)を含む途上国の利益にも配慮すること、第2に、本交渉を今後の正式なWTOの多数国間交渉へ繋げること、第3に、データの安全保障、プライバシー保護、などについては加盟国の権利を考慮すること、第4に、今回の交渉に参加していない後発途上国(LDCs)が直面する問題にも考慮すること、の4項目を掲げている。つまり中国案は、日・米・EUなどの先進国の立場とは一線を画すものであり、WTOで多数派を占める途上国の立場を代弁する姿勢も伺える。

第3節 デジタル貿易自由化に伴うWTO下での問題

1. 関税不賦課のモラトリアム

2020年1月現在、WTO協定にはデジタル貿易に関わる多数国間ルールが存在しない。

唯一、1998年の第2回WTO閣僚会議で「電子的送信(electronic transmissions)には関税を課さない慣行を次回のWTO閣僚会議まで維持すること」が、全加盟国のコンセンサス(全会一致)で決定された。これ以降、原則2年に1回開催されるWTO閣僚会議の都度

のコンセンサスにより、同モラトリアムを継続させて現在に至っている（ただし、1999年にシアトルで開催された WTO 第 3 回閣僚会議では、環境 NGO による反 WTO 運動によって閣僚会議そのものが決裂したために同モラトリアムも合意されなかった）。

だが、これは 2020 年 1 月現在も WTO 協定としての恒久的な多数国間ルールとなっていないため、WTO では「関税不賦課のモラトリアム」(moratorium on customs duties on electronic transmissions) と呼ばれている。日米デジタル貿易協定の第 7 条「関税」では、これを 2 国間の恒久的なルールと定めた（後述）。

2. 電子的送信とデジタル・プロダクト

日米デジタル貿易協定の第 7 条「関税」は、電子的送信について「いずれの締約国も、一方の締約国の者と他方の締約国の者との間の電子的な送信（電子的に送信されるコンテンツを含む。）に対して関税を課してはならない。」と定めている（下線は筆者）。

“電子的な送信（electronic transmissions）” が何を意味するのか、その定義は、本協定を含めて WTO においても明確なものがない。例えば、OECD のペーパーでは、電子的送信とはデジタル配信（digital delivery）のことであって、デジタルでの注文や受注の処理行為を指すのではないとする⁶。

他方、途上国の中には、インドや南アフリカ、およびインドネシア⁷のように、電子的に送信される音楽や画像・動画、プログラム、電子書籍などのいわゆる「デジタル・プロダクト」を、WTO のモラトリアム（上記）にも記された “電子的な送信” には含まないと定義した上で、国内法でデジタル・プロダクトへの関税賦課をルール化しようとする国もある。日本や米国、豪州、ニュージーランド、シンガポールのような先進国は、例えば CPTPP (2018 年 12 月発効) の中で、“電子的に送信されるデジタル・プロダクト” には関税を課さないことを恒久的なルールに定めている。なお、米国 (USTR) は、デジタル・プロダクト (digital product) の呼称を用いるが、EU ではデジタル・コンテンツ (digital content) が多用されている⁸。

電子的送信は WTO のサービス貿易協定 (GATS) の管轄分野に入ることから、電子的送信は、関税賦課の対象とはならないとする見方もある⁹。

3. デジタル貿易とプラットフォーム企業

2020年1月現在、WTOには（上述の「電子的送信」の定義に加えて）「デジタル貿易」（digital trade）の明確な定義が存在しない。

本稿ではOECDの報告書などから、デジタル貿易を「デジタルで、または、物理的に配送可能な財（goods）及びサービス（services）を、インターネットを介して取引すること」と定義する¹⁰。

この定義からすれば、扱われる対象が工業品や農産物などの“有形財”、あるいはデジタルで送受信可能なソフトウェア、音楽、ビデオ、電子書籍などの「デジタル・プロダクト」のような“無形財”であっても、それらがインターネットを介して取引されるならば、いずれもデジタル貿易ということになる。そして、「デジタル・プロダクト」及び、従来のCD（コンパクト・ディスク）に組み込まれて（焼き付けて）販売される音楽や、印刷された書籍などに加えて、農産物や工業品など通常の輸出入取引も、インターネットを介してなされるのであれば、それらは全てデジタル貿易に含まれることになる。

さらにデジタル貿易の当事者には、インターネットを介して国際貿易に携わる政府（国有企業）や民間企業に加えて、GAFA（Google, Amazon, facebook, Apple）などのプラットフォーム企業を介して海外との間でデータを有料でやり取りする一般の消費者（ユーザー）も含まれることになる。

なお、米国はUSMCA（第19章）と日米デジタル貿易協定（第18条）のいずれにおいても、インターネットを介する貿易取引に関わるルールを、「コンピュータを利用した双方向サービス」（Interactive Computer Services）と標記している。

第4節 日米デジタル貿易協定の源流

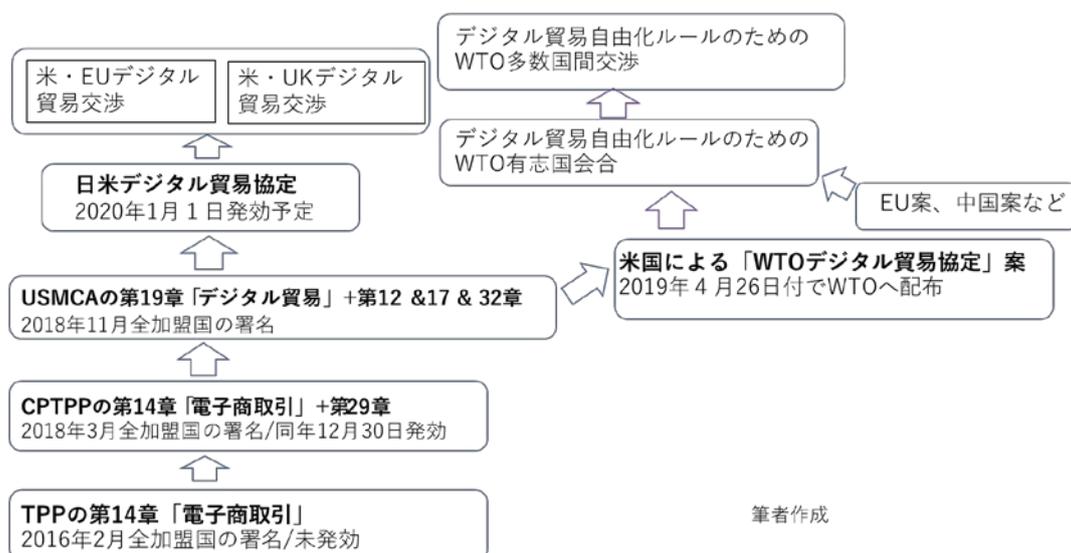
米国政府（USTR）によれば、日米デジタル貿易協定は、NAFTA改めUSMCA（2020年1月現在未発効）の第19章「デジタル貿易」を改定したものとされているが、その原型は、米国オバマ政権下（当時）に交渉がスタートしたTPPにある。

TPPは2016年2月に米国を含む全12カ国の署名が完了していたが、翌年の2017年1月に就任したトランプ新大統領がTPPからの脱退声明文書へ署名したことで、発効に至らなかった（既述）。

未発効の TPP を引き継いで、日本を含む 11 カ国の間で 2018 年 12 月 30 日に発効した CPTPP（「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」）の内容は、元の TPP 協定を（米国に関わる一部の項目を凍結して）ほぼそのまま転用したものである。つまり CPTPP の第 14 章「電子商取引」も、TPP からの第 14 章「電子商取引」をほぼそのまま転用したものである。

このように、日米デジタル貿易協定は、TPP の第 14 章「電子商取引」→CPTPP の第 14 章「電子商取引」→USMCA の第 19 章「デジタル貿易」→日米デジタル貿易協定、という流れを経ている。

図表-4 日米デジタル貿易協定の源流と今後の動向



第 5 節 米国（USTR）が掲げる交渉目標 5 項目

米国（USTR）は、USMCA（=NAFTA 再交渉）、日米デジタル貿易協定、米・EU 間、及び米・英間の 4 つの地域貿易協定の全てに共通するデジタル貿易分野の交渉目標を次の 5 項目にまとめている。

第 1 は、デジタル・プロダクト（電子的に送信されるソフトウェア、音楽、ビデオ、電子書籍など）に関税を課さない約束を確保すること。これは日米デジタル貿易協定の第 7 条「関税」に組み込まれた。同様に USMCA では第 19.3 条「関税」に、そして、米国が 2019

年春に“WTO デジタル貿易協定” (WTO Agreement on Digital Trade) と題して WTO へ提出した案の第 3 条「関税」に組み込まれている。

第 2 は、電子的に送信されるデジタル・プロダクトへの無差別待遇を確保すること、及びそれらデジタル・プロダクトが製造された国籍や地域に基づく政府認可の差別措置に直面しないこと。これは日米デジタル貿易協定の第 8 条「デジタル・プロダクトの無差別待遇」に組み込まれた。同様に、USMCA では第 19.4 条、そして米国の WTO デジタル貿易協定案では第 4 条に組み込まれている。

第 3 は、国境を越えるデータ・フローを規制する措置を講じないこと、及び現地でのコンピュータ設備の使用や設置を要求しないこと。これは日米デジタル貿易協定の第 11 条「情報の電子的手段による国境を越える移転」及び同第 12 条「コンピュータ関連設備の設置」に組み込まれた。同様に、USMCA では第 19.11 条及び第 19.12 条、及び米国の WTO デジタル貿易協定案では第 8 条及び第 9 条に本項目が組み込まれている。

第 4 は、コンピュータのソース・コードまたはアルゴリズムの開示要求を禁じること。これは日米デジタル貿易協定の第 17 条「ソース・コード」に組み込まれた。同様に、USMCA では第 19.16 条、及び米国の WTO デジタル貿易協定案では第 12 条に本項目が組み込まれている。

第 5 は、第三者が提供する（ネット上の）コンテンツに関するプラットフォーム企業の（知的財産権を含めない）民事責任に制限を加えるルールを設けること（公序良俗の維持のため、または大衆のモラルを保護するための必要な無差別措置を適用する締約国の権利に従うものとしている）。これは、日米デジタル貿易協定の第 18 条「コンピュータを利用した双方向サービス」に組み込まれた。同様に、USMCA では第 19.17 条、及び米国の WTO デジタル貿易協定案では第 13 条に本項目が組み込まれている。

上記の第 5 項目、及び第 4 項目の「アルゴリズムの開示義務づけ」が追加されたのは、NAFTA 再交渉の目標事項の改訂版（2017 年 11 月）においてである（既述）。

図表-5 米国(USTR)の交渉目標5項目(①~⑤)

	交渉の共通目標5項目	WTOデジタル貿易協定(米国案)	日米デジタル貿易協定	USMCA	CPTPP
①	デジタル・プロダクトへの関税不賦課	第3条「関税」	第7条「関税」	第19.3条「関税」	第14.3条「関税」
②	デジタル・プロダクトへの無差別待遇	第4条「デジタル・プロダクトへの無差別待遇」	第8条「デジタル・プロダクトへの無差別待遇」	第19.4条「デジタル・プロダクトへの無差別待遇」	第14.4条「デジタル・プロダクトへの無差別待遇」
③	「データの自由な越境移動」「コンピュータ設備の使用や設置」要求禁止	第8条「情報の電子的手段による国境を越える移転」、第9条「コンピュータ設備の設置」	第11条「情報の電子的手段による国境を越える移転」、第12条「コンピュータ関連設備の設置」	第19.11条「情報の電子的手段による国境を越える移転」、第19.12条「コンピュータ関連設備の設置」	第14.11条「情報の電子的手段による国境を越える移動」、第14.13条「コンピュータ設備の設置」
④	ソース・コードまたはアルゴリズムの開示義務付け禁止	第12条「ソース・コード」	第17条「ソース・コード」	第19.16条「ソース・コード」	第14.17条「ソース・コード」
⑤	プラットフォーム企業の民事責任への制限	第13条「コンピュータを利用した双方向サービス」	第18条「コンピュータを利用した双方向サービス」	第19.17条「コンピュータを利用した双方向サービス」	なし

USTR報告書などから筆者作成

米国 (USTR) が相手国と FTA 交渉を行う際の目標として掲げた 5 項目 (①②③④⑤) が、既存の 3 協定 (CPTPP、USMCA および日米デジタル貿易協定) 中のデジタル貿易に関する条文のどこに組み込まれたかを確認するために、それら 3 つの協定を並列化して比較したものが上表である。例えば、「①デジタル・プロダクトへの関税不賦課」は、CPTPP では電子商取引章の第 14.3 条「関税」に、USMCA ではデジタル貿易章の第 19.3 条「関税」に、そして日米デジタル貿易協定では第 7 条「関税」に組み込まれている。これらと比較すれば、「⑤プラットフォーム企業の責任への制限」は、オバマ政権時代に策定された CPTPP の中には存在せず、トランプ政権発足以降の USMCA から組み込まれたものであることがわかる。

図表-6 日米デジタル貿易協定とUSMCA,CPTPP

日米デジタル貿易協定	USMCAのデジタル貿易(第19)章	CPTPPの電子商取引(第14)章
第1条 定義	第19.1条 定義	第14.1条 定義
第2条 適用範囲	第19.2条 適用範囲と一般規則	第14.2条 適用範囲及び一般規定
第3条 一般的例外	第19.3条 ①関税	第14.3条 ①関税
第4条 安全保障のための例外	第19.4条 ②デジタル・プロダクトの無差別待遇	第14.4条 ②デジタル・プロダクトの無差別待遇
第5条 信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外	第19.5条 国内の電子的な取引の枠組み	第14.5条 国内の電子的な取引の枠組
第6条 租税	第19.6条 電子認証及び電子署名	第14.6条 電子認証及び電子署名
第7条 ①関税	第19.7条 オンラインの消費者の保護	第14.7条 オンラインの消費者の保護
第8条 ②デジタル・プロダクトの無差別待遇	第19.8条 個人情報の保護	第14.8条 個人情報の保護
第9条 国内の電子的な取引の枠組み	第19.9条 ペーパーレス貿易取引	第14.9条 貿易に係る文書の電子化
第10条 電子認証及び電子署名	第19.10条 デジタル貿易のためのインターネットへのアクセス及び 使用に関する 諸原則	第14.10条 電子商取引のためのインターネットへの接続及びインターネットの利用に関する原則
第11条 ③情報の電子的手段による越境移動	第19.11条 ③情報の電子的手段による越境移動	第14.11条 ③情報の電子的手段による越境移動
第12条 ③コンピュータ関連設備の設置	第19.12条 ③コンピュータ関連設備の設置	第14.12条 インターネットの相互接続料の分担
第13条 対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置	第10.13条 要求されない商業上の電子メッセージ	第14.13条 ③コンピュータ関連設備の設置
第14条 オンラインの消費者の保護	第19.14条 協力	第14.14条 要求されない商業上の電子メッセージ
第15条 個人情報の保護	第19.15条 サイバーセキュリティ	第14.15条 協力
第16条 要求されない商業上の電子メッセージ	第19.16条 ④ソース・コード	第14.16条 サイバーセキュリティ事項での協力
第17条 ④ソース・コード	第19.17条 ⑤コンピュータ利用の双方向サービス	第14.17条 ④ソース・コード
第18条 ⑤コンピュータ利用の双方向サービス	第19.18条 政府の公開されたデータ	第14.18条 紛争解決
第19条 サイバーセキュリティ		
第20条 政府の公開されたデータ		
第21条 暗号法を使用する情報通信技術産品		

注) 米国(USTR)が交渉の共通目標とする下記5項目の全てを満たしている協定は、USMCA(未発効)と日米デジタル貿易協定(発効済:2020年1月)

① デジタル・プロダクトへの関税不賦課
 ② デジタル・プロダクトの無差別待遇
 ③ データの自由な越境移動&コンピュータ設備の使用・設置の要求禁止
 ④ ソースコード又はアルゴリズムの開示要求禁止
 ⑤ プラットフォーム企業の責任を制限

(USTR報告書及び各種報道から報告者作成)

図表-7 日米デジタル貿易の各条文の由来

日米デジタル貿易協定	類似性	USMCA のデジタル貿易(第19)章	類似性	CPTPPの電子商取引(第14)章
第1条 定義	>	第19章1 定義	>	第14章1 定義
第2条 適用範囲	<	第19章2 適用範囲と一般規則	>	第14章2 適用範囲及び一般規定
第3条 一般的例外	=	第32章1 例外及び一般規定	=	第29章1 例外及び一般規定 & 一般的例外
第4条 安全保障のための例外	=	第32章2 安全保障のための例外	=	第29章2 安全保障のための例外
第5条 信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外	←	第17章11 金融サービスの例外		
第6条 租税		第32章3 例外及び一般規定の「租税措置」		
第7条 関税	<	第19章3 関税	=	第14章3 関税
第8条 デジタル・プロダクトの無差別待遇	>	第19章4 デジタル・プロダクトの無差別待遇	<	第14章4 デジタル・プロダクトの無差別待遇
第9条 国内の電子的な取引の枠組み	=	第19章5 国内の電子的な取引の枠組み	=	第14章5 国内の電子的な取引の枠組み
第10条 電子認証及び電子署名	=	第19章6 電子認証及び電子署名 / 第19.9条 ペーパーレス貿易取引	=	第14章6 電子認証及び電子署名 / 第14.9条 貿易に係る文書の電子化
第11条 情報の電子的手段による国境を越える移転	=	第19章11 情報の電子的手段による国境を越える移転	=	第14章11 情報の電子的手段による国境を越える移転
第12条 コンピュータ関連設備の設置	>	第19章12 コンピュータ関連設備の設置	<	第14章13 コンピュータ関連設備の設置
第13条 対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置	←	第17章18 コンピュータ設備の第1~3項(第4項を除く)		
第14条 オンラインの消費者の保護	<	第19章7 オンラインの消費者の保護	=	第14章7 オンラインの消費者の保護
第15条 個人情報の保護	<	第19章8 個人情報の保護	=	第14章8 個人情報の保護
第16条 要求されない商業上の電子メッセージ	<	第10章13 要求されない商業上の電子メッセージ	>	第14章14 要求されない商業上の電子メッセージ
第17条 ソース・コード	=	第19章16 ソース・コード	<	第14章17 ソース・コード
第18条 コンピュータを利用した双方向サービス	=	第19章17 コンピュータを利用した双方向サービス		
第19条 サイバーセキュリティ	=	第19章15 サイバーセキュリティ	>	第14章16 サイバーセキュリティに係る事項に関する協力
第20条 政府の公開されたデータ	=	第19章18 政府の公開されたデータ		
第21条 暗号法を使用する情報通信技術産品	<	第12章 分野別附属書の附属書12-C		
第22条 改正、効力発生及び終了				(筆者作成)

注)「←」注)「←」はUSMCAの第19章「デジタル貿易」以外からの「転用」の意味。「>」「<」は各内容の大きさの比較。「=」は両者で文言が「同じ」の意味。
 日米デジタル貿易協定の第3条「一般的例外」のベースはGATS第14条とGATT第20条、第6条「租税」によれば、租税については本協定よりも租税条約が優先される。第7条「関税」は、USMCA「関税」の租税ルールを本協定第6条へ分けた。第10条「電子認証及び電子署名」について、USMCAとCPTPPにはEach Party shall encourage the use of interoperable electronic authentication が付記されているが、日米協定の第10条にはない。第12条「コンピュータ関連設備の設置」では、「金融サービス提供者」のコンピュータ関連設備については、本条ではなく次の第13条に定める旨が付記された。第13条の趣旨は、金融サービスの情報提供者が同サービスの提供のために設置するコンピュータ設備に対して、その利用や設置を締約国が要求してはならないこと。第14条「オンラインの消費者の保護」は、USMCAに比べやや簡素化された。第17条「ソース・コード」では、使用や移転の要求禁止の対象に、ソース・コードに加えてアルゴリズムが追加された。第19条「サイバーセキュリティ」は、CPTPPにもあるが、USMCAでさらに精緻化された。第21条の趣旨は、暗号法に関連する財産価値のある情報に対し締約国が移転やアクセスを要求してはならないこと。

図表-7 から、特徴的な点は次の三つである。第1に、日米デジタル貿易協定の全体の構成(第1条「定義」から第21条「暗号法」を含む。)は、CPTPPの構成がベースとなっはいるが、直近のベースはやはりUSMCAの「デジタル貿易」(第19)章であること。

第 2 に、USMCA の「分野別附属書」(第 12) 章の付嘱書 12-C、同「金融サービス」(第 17) 章の第 17.11「例外」および同第 17.18「コンピュータ設備」、および「例外及び一般的規定」(第 32) 章、などのように、これまでデジタル貿易の枠組みに入らなかったルールが、日米デジタル貿易協定の中に取り込まれていること。

第 3 に、その結果、日米デジタル貿易協定は、CPTPP の電子商取引(第 14) 章および USMCA のデジタル貿易(第 19) 章に比べても、安全保障(security)に関わるルールを格段に多く含むものになったことである。

なお、USMCA の第 12 章「分野別附属書」の付嘱書 12-C に明記された暗号法に関わる諸定義の幾つかを省略したものが、日米デジタル貿易協定の第 21 条となった。USMCA の第 19.17 章「コンピュータを利用した双方向サービス」の第 5 項のみを脚注に移動したものが、日米デジタル貿易協定の第 18 条「コンピュータを利用した双方向サービス」となった。

第 6 節 日米デジタル貿易協定の特徴

1. 日米デジタル貿易協定の特徴

本協定(日米デジタル貿易協定)は、第 1 条「定義」から第 22 条「改正、効力発生及び終了」までの全体で 22 の条文から構成されている。条文の多くは USMCA の第 19 章「デジタル貿易」から転用されたものだが(図表-7)、USMCA の第 19 章以外の章(「金融サービス」章など)からの転用も見られる(図表-8)。

例えば、USMCA の第 12 章「分野別附属書」の 12-C、同じく第 17 章「金融サービス」の「例外(第 17.11)」及び「コンピュータ設備」(第 17.18)、同じく第 32 章「例外及び一般的規定」の「一般的例外」(第 32.1)及び「安全保障のための例外」(第 32.2)など、USMCA では「デジタル貿易」(第 19) 章以外の章に組み込まれていたものが、これらが全て日米デジタル貿易協定の条文へ移動している。

その結果、これまで米国が締結してきた FTA の「電子商取引」章及び「デジタル貿易」章のどれよりも、「安全保障」(security)に関わるルールの占める割合が大きくなった。

図表-8 USMCA 第 19 章「デジタル貿易」以外から転用された条文

転用先：日米デジタル貿易協定	転用元：USMCA
第 3 条 「一般的例外」	第 32 章「例外及び一般的規定」の「一般的例外」(第 32.1)
第 4 条 「安全保障のための例外」	第 32 章「例外及び一般的規定」の「安全保障例外」(第 32.2)
第 5 条 「信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外」	第 17 章「金融サービス」の「例外」(第 17.11)
第 6 条 「租税」	第 32 章「例外及び一般的規定」の「租税措置」(第 32.3)
第 13 条 「対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置」	第 17 章「金融サービス」の「コンピュータ設備」(第 17.18) (第 4 項を除く)
第 21 条 「暗号法を使用する情報通信技術産品」	第 12 章「分野別附属書」の附属書 12-C

(筆者作成)

2. 安全保障（セキュリティ）の強化

前述のように、米国がこれまで締結してきた FTA タイプの協定の中でも、本協定は安全保障に関わるルールが格段に強化されているが、主にそれは次の 3 つ（第 3 条、第 4 条、第 5 条）に見られる。

(1) 第 3 条「一般的例外」

本協定の第 3 条「一般的例外」は、USMCA の第 32 章「例外及び一般的規定」の一般的例外（第 32.1）からの転用であり、それによれば WTO の GATS（サービス貿易協定）第 14 条「一般的例外」の (a) から (c) までを本協定に組み込むとを定めている。すなわち (a) 公序良俗の秩序維持のため、(b) 人・動植物の生命・健康を保護するため、および (c) 詐欺行為への対処及び、個人・企業の秘密情報・安全を確保するため、であれば本協定の目的（デジタル貿易の自由化）の例外として、デジタル貿易を規制（または禁止）できると定める。

(2) 第 4 条「安全保障のための例外」

本協定の第 4 条「安全保障のための例外」は、GATS 第 14 条「一般的例外」の第 2 項、すなわち戦争時など自国の安全保障上の重大な利益の保護のためであれば、その理由を公開せずに、デジタル貿易の自由化を規制（または禁止）できると定める。

(3) 第 5 条「信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外」

本協定の第 5 条「信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外」は、GATS の「金融サービスに関する附属書」の 2「国内規制」をベースとしており、加盟国は自国内の信用秩序を維持するためであれば、顧客情報や公的機関が所有する秘密情報の公開義務を回避できると定める。

なお本協定の第 5 条によれば、「信用秩序の維持」には、個々の金融機関または金融サービス提供者の安全性、健全性または財務上の責任の維持並びに支払い及び清算の制度の安全性並びに財務上及び運営上の健全性の維持を含む、としている（同 5 条 1 の注釈より）。

これら 3 つのルール（第 3 条、4 条、5 条）はすべて、本協定の趣旨（域内デジタル貿易自由化の維持・拡大）の適用除外について定めたものであり、これらに共通するのは、自由貿易の維持よりも自国の安全保障を優先する点にある。

以上のことから、本協定は米国がこれまで締結してきた FTA の「電子商取引」章及び「デジタル貿易」章のどれよりも、「安全保障」(security) に関わるルールの割合が、格段に大きくなったと言える。

3. USMCA デジタル貿易（第 19）章以外からの転用

本協定（日米デジタル貿易協定）の条文の多くは、USMCA のデジタル貿易（第 19）章からの転用であるが、上述のように本協定の第 3 条、第 4 条、および第 5 条は、USMCA の第 32 章「例外及び一般的規定」、及び第 17 章「金融サービス」がベースになっている。なお、第 13 条「対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置」は、USMCA の第 17 章「金融サービス」の第 17.18 条「コンピュータ設備の設置」に定める第 1 項から 4 項までのうち、第 4 項を除いたものがそのまま転用されている（本協定の第 5 条も USMCA 「金融サービス」章からの転用であることは既に述べた）。

当該第 13 条の趣旨は、第 1 に、当該国内の金融規制当局は同じ国内の金融サービス提供者（すなわち金融機関）へのアクセスが自由にできること、第 2 に、当該国内の金融規制当局は金融サービス提供者に対して、当該国内にコンピュータ設備を設置することを当該国内での事業運営の条件として、要求してはならないこと、の 2 点である。

本協定の第 21 条「暗号法を使用する情報通信技術製品」は、USMCA の第 12 章「分野別附属書」の附属書 12-C からの転用であるが（諸定義の幾つかを省略して転用している。）、

いずれも TPP の第 8 章「貿易の技術的障害 (TBT)」の附属書 8-B「情報通信技術産品」がベースになっている。よって、本協定の第 21 条と USMCA の第 12 章の附属書 12-C、及び TPP の第 8 章「貿易の技術的障害 (TBT)」の附属書 8-B の趣旨は同じである。

第 21 条によれば、通常のデジタル・データ (本条では、これを平文 : plaintext と呼称) を数学的手法を用いて暗号化したものを「暗号文」(ciphertext)、これを解読するために必要なものを暗号鍵 (key) と称している。なお暗号法とは「データの内容を秘匿し、若しくは偽装し、又はデータの探知されない変更若しくは許可なく行われる使用を防止することを目的とする当該データの変換のための原理、手段又は方法をいう」と定める。また、「情報通信技術産品」(information and communication technology good) とは、意図された機能が情報の処理及び電子的手段による通信 (送信及び表示を含む。) である産品又は当該機能が物理的な現象の特定若しくは記録のために若しくは記録のために若しくは物理的な過程の管理のために適用される電子的な処理である産品をいう。」と定めている。

第 21 条は、いずれの締約国 (日本と米国) も、暗号を使用する情報通信技術産品の販売や輸入を行う条件として、その製造者または提供者 (サプライヤー) に対して、暗号法に関する情報の移転などを要求してはならないと定めているが、金融商品 (financial instrument) には本条を適用しないとしている (中国で 2019 年 10 月 26 日に成立し、2020 年 1 月 1 日に発効した「中華人民共和国暗号法」によればデジタル・データに関わる暗号は、国家の極秘情報を守る「核心暗号」、機密情報を保護する「一般暗号」、政府の情報インフラや国民生活などにかかわる情報に関わる「商用暗号」の 3 つに分類され、中国共産党が暗号分野の指揮を執るとされる)¹¹。

4. GAFA の活動に関わるルール

本協定の第 18 条「コンピュータを利用した双方向サービス」は、オンラインでプラットフォーム上に人権侵害的な画像やデマが流れた場合などに関わるルールであり、配信された情報コンテンツが道徳・秩序を乱す内容であることが原因で「損害」(harms) が生じた場合の責任について定めている。GATS 第 14 条 (a)「公序良俗の維持」を目的とする場合は、貿易を一時的に規制することが認められる。

プラットフォーム企業に責任が及ぶのは、例えば、プロバイダー (ユーザー) が提供したコンテンツの中身をプラットフォーム企業自身が手を加えて修正や改変を行った場合、及びプロバイダーが提供したコンテンツに問題があることを認識していながら、それを放置

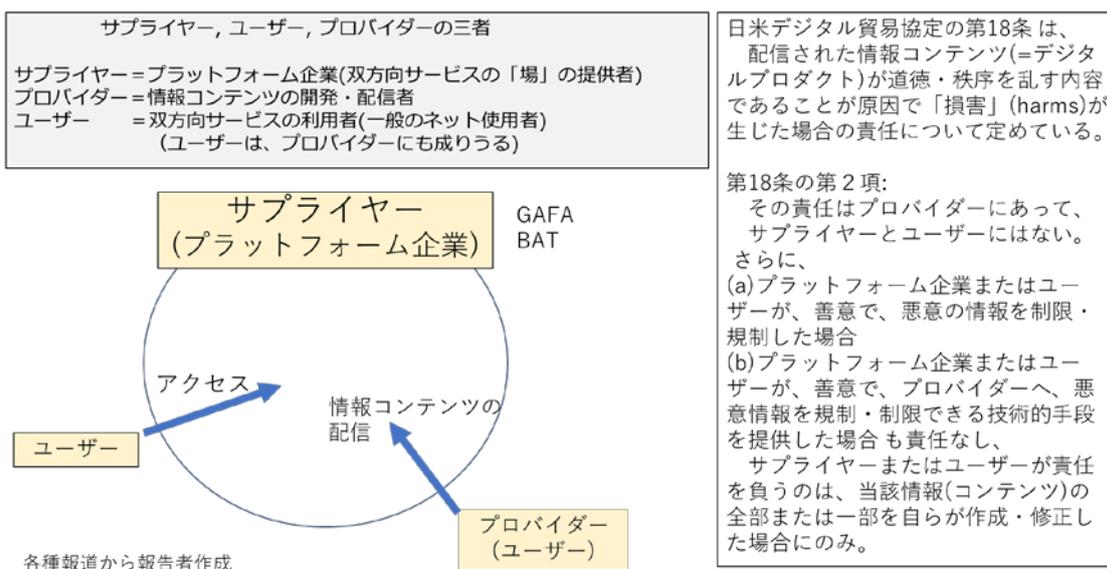
した場合などである。

日米デジタル貿易の第 18.2 条では、(a) プラットフォーム企業またはユーザーが善意で悪意の情報を制限・規制した場合、(b) プラットフォーム企業またはユーザーが善意でプロバイダーへ悪意情報を規制・制限できる技術的手段を提供した場合、のいずれにおいてもプラットフォーム企業の責任はないとされる。

5. サイバーセキュリティ

本協定の 19 条「サイバーセキュリティ」は TPP の第 14.16 条のサイバーセキュリティに係る事項に関する協力をさらに精緻化した USMCA の第 19.15 条「サイバーセキュリティ」をそのまま（何の変更も加えずに）日米デジタル貿易協定の第 19 条としたものである。

図表-9 コンピューターを利用した双方向サービス



第 7 節 日米デジタル貿易協定と WTO デジタル貿易協定案

米国は、2019 年 1 月以降の WTO 有志国（約 80 カ国）による電子商取引（Electronic Commerce）の自由化ルール化の非公式会合に向けて、米国案としての「WTO デジタル貿易協定」（“WTO Agreement on Digital Trade”）を WTO 事務局へ通報している（2019 年 4 月 26 日）。同協定案の中身は、日米デジタル貿易協定とほぼ同じだが、いわゆる「例外事項」や「安全保障」に関わるルールは空欄のままにして、ルールの各標題だけを（第 Z 条と

称して) 欄外に置いている。

図表-10 日米デジタル貿易協定と米国の WTO デジタル貿易協定案

米国による「WTOデジタル貿易協定」案 (多数国間協定案)			日米デジタル貿易協定 (2国間協定)		
第1条	定義	(第1条)	第1条	定義	
第2条	適用範囲と一般的規定	(第2条)	第2条	適用範囲	
第3条	関税	(第7条)	第3条	一般的例外	
第4条	デジタル・プロダクトの無差別待遇	(第8条)	第4条	安全保障のための例外	
第5条	国内の電子的な取引の枠組み	(第9条)	第5条	信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外	
第6条	電子認証及び電子署名	(第10条)	第6条	租税	
第7条	個人情報の保護	(第15条)	第7条	関税	
第8条	情報の電子的手段による国境を越える移転	(第11条)	第8条	デジタル・プロダクトの無差別待遇	
第9条	コンピュータ関連設備の設置	(第12条)	第9条	国内の電子的な取引の枠組み	
第10条	対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置	(第13条)	第10条	電子認証及び電子署名	
第11条	サイバーセキュリティ	(第19条)	第11条	情報の電子的手段による国境を越える移転	
第12条	ソース・コード	(第17条)	第12条	コンピュータ関連設備の設置	
第13条	コンピュータを利用した双方向サービス	(第18条)	第13条	対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置	
第14条	政府の公開されたデータ	(第20条)	第14条	オンラインの消費者の保護	
第Y条	市場アクセスと内国民待遇		第15条	個人情報の保護	
第Z条	一般的例外, 安全保障のための例外, 信用秩序及び金融の為の例外	(第345条)	第16条	要求されていない商業上の電子メッセージ	
注)	上表右記のかつこ内は「日米デジタル貿易協定」の条文番号		第17条	ソース・コード	
			第18条	コンピュータを利用した双方向サービス	
			第19条	サイバーセキュリティ	
			第20条	政府の公開されたデータ	
			第21条	暗号法を使用する情報通信技術産品	
			第22条	改正、効力発生及び終了	

注) 米国は、2019年1月以降のWTO有志国(約80カ国)による電子商取引(Electronic Commerce)の自由化ルール化の非公式会合に向けて、米国案としての「WTOデジタル貿易協定」(“WTO Agreement on Digital Trade”)をWTO事務局へ通報している(2019年4月26日)同協定案の中身は、日米デジタル貿易協定とほぼ同じだが、いわゆる「例外事項」や「安全保障」に関わるルールは空欄のままにして、ルールの各標題だけを(第Z条と称して)欄外に置いている。

各種報道から筆者作成

終わりに

2020年1月現在、WTOにはデジタル貿易の自由化についての多数国間ルールが存在しない。そのため国々、特に国内のデジタル化に積極的な先進国は、締結したFTAの中に自国または域内加盟国に有利なデジタル貿易(電子商取引)のルールを組み込む方向にある(中国は、FTAの中にデジタル貿易ルールを組み込まずに、独自の国内法によって国内デジタル市場の規律化を進めている)。

日米デジタル貿易協定は、現在進行中とされるデジタル貿易ルール構築に向けたWTO有志国会合での検討対象となり得るものである。

デジタル貿易の多数国間ルールが整備されるためには、現状のWTOでは全加盟国の合意(コンセンサス)が必要だが、それにはデータが国家の管理下にあるとする中国や、多数派を占める途上国(後発途上国)にも何らかのメリットが必要になる。

デジタル貿易のグローバルな進展には、データの安全性(データ・セキュリティ)に加えて、個人や企業および国家の安全保障(セキュリティ)の確保も必要になるが、これらについては、国々のコンセンサスは得られ易い。だがそのことで国々がデータの自由移動に規制

を課し易くなれば、自由貿易の維持・拡大という WTO の理念に逆行する恐れも出てくる。

データの安全保障（データ・セキュリティ）を強化した日米デジタル貿易協定は、これまでの伝統的な自由貿易の理念とは次元の異なる新たな課題を提起した。

- 1 UNCTAD のリサーチ・ペーパーは、電子商取引（Electronic Transmission）を「デジタル化が可能なプロダクトのオンラインでの取引」（online trade in digitizable products）としている。
参照：UNCTAD（February 2019）”UNCTAD Research Paper No. 29, UNCTAD/SER.RP/2019/1,.”
<https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d1_en.pdf>
インドと南アフリカは、モラトリアム合意によって途上国が本来得られたはずの関税収入が損なわれた可能性があるとする意見を WTO へ通知している。参照：WTO（June 2019）”WT/GC/W/774”
- 2 WTO（12 April 2018）”JOB/GC/178”
- 3 経産省仮訳<<https://www.meti.go.jp/press/2018/01/20190125008/20190125008-2.pdf>>
- 4 日経新聞（2019年1月23日）
- 5 https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM24H1X_U7A120C1MM0000/
- 6 OECD（4 November 2019）”TAD/TC/WP（2019）19/FINAL”p.8
- 7 The Indonesian government amended its law in 2018 bringing electronic transmissions into the ambit of customs duties. Regulation 17 became effective from March 2018 which provided a new Chapter 99 covering intangible goods (i.e., software and other digital products) that were previously not covered under Indonesia's tariff system. 資料：WTO(4 June 2019) ”WT/GC/W/774”
- 8 日米デジタル貿易協定の第1条「定義」は、『『デジタル・プロダクト』とは、コンピュータ・プログラム、文字列、ビデオ、映像、録音物その他のものであって、デジタル式に符号化され、商業的販売又は流通のために生産され、及び電子的に送信されることができるものをいう』と定める。さらに注釈として、「デジタル・プロダクトには、金融商品をデジタル式に表したもの（金銭を含む。）を含まない」としている。
- 9 “電子的送信”はサービスに分類されるので、これに関税を課すことは（国内産サービスと外国産サービスを同等に扱うべきとする）内国民待遇原則に違反するという意見もある。
- 10 [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2018\)3/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2018)3/FINAL&docLanguage=En)
- 11 日経新聞 2020年1月1日付。

[禁無断転載]

トランプ大統領の保護主義下における日本の米国事業戦略

発行日 2020年3月

編集発行 一般財団法人国際貿易投資研究所 (ITI)

〒104-0045 東京都中央区築地1丁目4番5号

第37興和ビル3階

TEL : (03) 5148-2601 FAX : (03) 5148-2677

Home Page : <http://www.iti.or.jp>

