

「日米貿易協定の目的」を読み解く 米国の関心事項と日本の対応 ver.1



内田聖子

NPO 法人アジア太平洋資料センター(PARC)共同代表

2019年1月20日

はじめに

2018年12月21日、米国通商代表部(USTR)は、「日米貿易協定交渉の目的の要約」(以下、「交渉の目的」と題された文書¹)を公表した。

さかのぼること約3カ月、同年9月に日米首脳会談が開催された。ここで米国トランプ大統領と安倍首相は、日米貿易協定の交渉を開始することに合意。その後、米国はパブリックコメントの実施や、それに基づく公聴会など国内的な準備を進めてきた。これらの結果をまとめたものが、今回 USTR が公表した「交渉の目的」である。

「交渉の目的」は、2015年大統領貿易促進権限(TPA)法に則った手続きでもある。TPA法に基づき、米国政府は交渉開始90日前までにその旨を議会に通知しなければならない(日米貿易協定についてはすでに2018年10月16日に通知済)。また交渉開始の30日前までには、各交渉分野について包括的で詳細な交渉目的の公開が政府に義務付けられている。今回の「交渉の目的」公表は、この手続きに該当する。つまり「交渉の目的」が公表された12月21日から30日後の2019年1月20日以降に、交渉開始できるという状況が整えられたのだ。

「交渉の目的」は、全17ページからなり、22の分野・項目が挙げられている。日米共同声明後に、日本政府は「この交渉は物品交渉に限るもので、名称はTAGという」と強弁してきたが、改めて、少なくとも米国側にはそのような認識はないことが明らかになった。22分野・項目のほとんどはTPP協定と重なるものであり、また米国がNAFTA再交渉時に掲げた「交渉の目的」ともほぼ一致している。つまり、包括的な貿易協定を前提としているものである。

本レポートでは、過去の米国の貿易協定を含めて検証しつつ、今回の「交渉の目的」について分析する。米国の目的や関心事項について、当然のことながら今後日本は交渉の中で対応を迫られていく。ところが、9月の日米首脳会談以降、日本側の準備や情報開示はまったく不十分と言わざるを得ない。日本には米国のような議会への交渉目的の通知・報告義務を定めた法律もなく、またパブリックコメントや公聴会など、国民に開かれた意見聴取の機会も一切持たれていない。2018年秋の臨時国会でも、日本にとっての本交渉の目的(攻める分野、守る分野を含めて)がほとんど審議されず、政府の主張する「TAG」という名称問題等、きわめて表面的な議論に終始した。さらに、2019年1月20日時点で、日本ではこの交渉の責任者が茂木大臣であるということは明示されているものの、情報開示や窓口となる担当省庁が明確になっていない。これらの点を改めて批判し、問題提起するとともに、市民社会の視点から、日米貿易交渉の重要分野と課題を分析する。

なお、USTR「交渉の目的」の日本語版については拙訳²を参照されたい。

2019年1月20日

内田聖子

¹ Office of the United States Trade Representative (USTR), *United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations; Summary of Specific Negotiating Objectives*, December 2018.

https://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21_Summary_of_U.S.-Japan_Negotiating_Objectives.pdf

² http://www.parc-jp.org/teigen/2018/USJTA/usjta_objectives.pdf

「交渉の目的」の全体像

USTR が公表した「交渉の目的」は、物品貿易、衛生植物検疫措置（SPS）、通関・貿易の円滑化・原産地規則、貿易の技術的障壁（TBT）、良い規制慣行、透明性・公表・運営、サービス貿易（通信・金融を含む）、デジタル貿易・国境を越えたデータ移動、投資、知的財産、医薬品および医療機器の手続き上の公平性、国有企業（国の統制を受けた企業も含む）、競争政策、労働、環境、腐敗対策、貿易救済措置、政府調達、中小企業、紛争解決、一般条項、為替の 22 項目から構成されている。

図1 「日米貿易協定の交渉目的」22 項目と、TPP 協定及び新 NAFTA の各章の比較

※筆者作成

TPP 協定	新 NAFTA (USMCA)	日米貿易協定の目的の概要
前文	前文	
第1章 冒頭の規定及び一般的定義	第1章 冒頭の規定及び一般的定義	
第2章 内国民待遇及び物品の市場アクセス	第2章 内国民待遇及び物品の市場アクセス	物品貿易
	第3章 農業	
第3章 原産地規則及び原産地手続	第4章 原産地規則 第5章 原産地手続	税関・貿易円滑化・原産地規則
第4章 繊維及び繊維製品	第6章 繊維及び繊維製品	※「物品貿易」の小項目に繊維及び繊維製品が含まれる
第5章 税関当局及び貿易円滑化	第7章 税関当局及び貿易円滑化	税関・貿易円滑化・原産地規則
第6章 貿易上の救済	第10章 貿易救済	貿易救済
	第8章 炭化水素に関するメキシコ政府の所有権に対する承認	
第7章 衛生植物検疫措置	第9章 衛生植物検疫	衛生植物検疫
第8章 貿易の技術的障害	第11章 貿易の技術的障害	貿易の技術的障害
	第12章 分野別付属書	
第9章 投資	第14章 投資	投資
第10章 国境を越えるサービスの貿易	第15章 越境サービス貿易	サービス貿易（電気通信、金融サービスを含む）
第11章 金融サービス	第17章 金融サービス	
第12章 ビジネス関係者の一時的な入国	第16章 一時入国	
第13章 電気通信	第18章 電気通信	サービス貿易（電気通信、金融サービスを含む）
第14章 電子商取引	第19章 デジタル貿易	デジタル物品貿易、サービス、越境データ移転
第15章 政府調達	第13章 政府調達	政府調達
第16章 競争政策	第21章 競争政策	競争政策
第17章 国有企業及び指定独占企業	第22章 国有企業	国有企業・政府管理企業
第18章 知的財産	第20章 知的財産権	知的財産権 医薬品・医療機器における手続の公正
第19章 労働	第23章 労働	労働
第20章 環境	第24章 環境	環境
第21章 協力及び能力開発		
第22章 競争力及びビジネスの円滑化	第26章 競争力	
第23章 開発		
第24章 中小企業	第25章 中小企業	中小企業
第25章 規制の整合性	第28章 良い規制慣行	良い規制の慣行
第26章 透明性及び腐敗行為の防止	第27章 腐敗防止	腐敗防止
第27章 運用及び制度に関する規定	第30章 運営・制度条項	
第28章 紛争解決	第31章 紛争解決	紛争解決
第29章 例外及び一般規定	第32章 例外と一般条項	一般的規定
	第29章 公表と運営	透明性・公表・運営
	第33章 マクロ経済政策と為替条項	為替
第30章 最終規定		

※新 NAFTA (USMCA) 及び「交渉の目的」については TPP 協定の章立てと内容に対応させるため一部順序を変えている。

「交渉の目的」で挙げられた項目は、TPP 協定の 30 章とほぼ対応しており、また新 NAFTA (USMCA) の全 33 章ともほぼ重なっている。「日米貿易協定の交渉目的」で挙げられた 22 項目と、TPP 協定及び新 NAFTA の各章を比較したのが図 1 である。

米国はトランプ大統領の就任直後の 2017 年 1 月、TPP 協定から離脱をするが、その後取り組んできた通商交渉は、米韓 FTA と NAFTA の再交渉だった。その意味で、この 2 つの協定にどのような内容を提起し、結果的にどのような内容が盛り込まれるかは、トランプ政権の通商交渉の姿勢や要求事項を読み解く際に重要な参照となる。今回の「日米貿易交渉の目的」も、新 NAFTA や米韓 FTA で取り入れられた新たな分野や条項が反映されているものとなった。

TPP 離脱後に 2 つの貿易協定の見直しをする中で、米国は TPP には存在しなかった条項を「勝ち取って」きた。あるいは TPP 水準以上の内容を獲得している。その延長線上にある日米貿易協定の交渉では、当然ながら米国は新 NAFTA や韓米 FTA 再交渉 (=TPP 以上の内容) を日本に求めてくることは間違いない。米国の「交渉の目的」から読み取れる、日本にとっての重要分野・論点は多々あるが、まずは以下の 7 つを挙げたい。

1. 物品貿易・工業製品

物品貿易では、冒頭に「米国の貿易収支の改善と対日貿易赤字を削減する」「輸出入ライセンス手続の透明性を向上させる」「貿易の歪曲を抑止するため、輸出入における独占を規律する」という 3 つの目的が設定されている。

その上で、自動車については、公平でより公正な貿易を行えるよう、「日本の非関税障壁への対処および米国内での生産と雇用増加を目的とする内容を含む追加条項を必要に応じて設ける」と記載された。これは、9 月の日米首脳声明での「米国は米国内の自動車生産や雇用増加を目的に市場アクセス交渉を行う」という内容に即したものとなっている。

また工業品の中には、「米国の輸入におけるセンシティブティを考慮しつつ」、繊維製品の輸出拡大に関する内容も言及されている。さらに、米国がかねてから問題視してきた医薬品・医療機器、化学品等については、関税による処理ではなく、規制の適合性の向上・規制協力を通じた米国製品の輸出拡大が強調されている点は注目すべきであろう（規制の適合性については後述の項目参照）。

一方、日本が警戒するのは、自動車の対米輸出に数量制限を課されることだ。数量規制は WTO ルール違反だが、米国は韓国との交渉で、鉄鋼の対米輸出を直近の 7 割に抑える厳しい数量制限を盛り込んだ。カナダやメキシコにも自動車の輸出に数量制限を設けるよう要求した。「交渉の目的」では、数量規制のような具体的な手法に触れていないが、懸念は残ると言えるだろう。

トランプ大統領は、新 NAFTA の意義の一つとして、新自動車原産地規則を評価している。一言でいえば、新 NAFTA の新自動車原産地規則は、米国市場への無税での輸出を餌に、自動車会社や自動車部品会社などが、米国内で自動車や自動車部品を製造したり、米国製の自動車部品を購入するインセンティブをより生じさせる規定である。米国は日本・EU にもこの新たな原産地規則を提案している可能性が高いと予測できる。

2. 物品貿易 農産物

農産物の市場アクセスについては、「**関税の削減や撤廃によって米国産農産物の包括的な市場アクセスを求める**」との記載にとどまった。これは、日米首脳声明でも記載された、「日本との過去の経済連携協定（EPA）での約束が上限」という日本側の事情に一定程度配慮した書きぶりであろう。しかし、「交渉の目的」をまとめるにあたり USTR が 10 月～11 月に実施してきたパブリックコメントや、12 月に開催した公聴会では、多種多様な農産物の輸出団体が、「日本市場をこれまで以上に開放するように」「TPP や日豪 EPA での関税削減・撤廃の恩恵を米国農家は受けられない。だから日米交渉でしっかり TPP 以上のものを勝ち取るように」等の強い要望を出している³。

また「交渉の目的」には、「**米国の市場アクセス機会を不当に減少させ、または、米国の損害となるように農産物市場を歪曲する慣行を廃止する**」との記載もある。その例として、①差別的な非関税障壁、②国家貿易企業等による不公正・貿易歪曲的行為、特に、内部補助、価格差別、価格引き下げ、③関税割当の運営における制限的ルール、の 3 点が挙げられている。米国は日本のコメや小麦等の一部農産物の輸入制度を問題視してきたが、これらが「農産物市場を歪曲する慣行」として交渉対象となる可能性がある。さらには添加物の承認なども「非関税障壁」として挙げられる可能性もある。

3. 農業バイオテクノロジーによる製品の貿易促進

農業バイオテクノロジーによる製品の貿易については、前項の「農産物」の中に位置づけられているものの一つであり、「**農業バイオテクノロジーによる製品について具体的な条項を入れる**」と記載されている。

TPP 協定は、「第 2 章 内国民待遇及び物品の市場アクセス」の中に農業バイオテクノロジーによる製品について位置づけた初めての貿易協定である⁴。TPP における農業バイオテクノロジーとは、遺伝子組み換え技術によって生産された産物を指すが、もちろんこのような内容が TPP に盛り込まれたのは、米国の農産物輸出団体の強い要望があったからだ。TPP 協定後に再交渉された新 NAFTA 協定（USMCA）にも、農業バイオテクノロジーに関する条項が含まれるが、注目すべき点は、新 NAFTA での規定は TPP 協定よりも高い位置づけとなり、範囲も広く、具体的な規定が書き込まれている点だ（図 2 参照）。

まず、TPP 協定での農業バイオテクノロジーの規定は、「第 2 章 内国民待遇及び物品の市場アクセス」の一部分として組み込まれているに過ぎないが、新 NAFTA では市場アクセスとは別に独立した「第 3 章 農業」という章が設けられ、その半分以上は農業バイオテクノロジーの規定となっており、米国がこの分野を新 NAFTA で重点化したことがうかがえる。

また「農業バイオテクノロジー」の定義も、TPP では遺伝子組み換え農産物のみを対象としていたが、新 NAFTA ではここにゲノム編集による生産物も対象となっている。協定文書の「バイオテクノロジーによる生産品の貿易」の条文にも、バイオテクノロジー農産物貿易を推進させたいというアメリカの姿勢がより強く反映されている。新 NAFTA には、TPP の条文に記載のない「農業革新や

³ 詳細は内田聖子「日米貿易協定の交渉開始に向け準備を整える米国一企業のウィッシュ・リスト（要望事項）を読み解く」（2018 年 12 月 16 日）参照。

⁴ TPP 協定 第 2.17 条 現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易を参照

図2 農業バイオテクノロジーの規定について TPP 協定と新 NAFTA(USMCA)の比較

※筆者作成

	TPP 協定	新 NAFTA(USMCA)
	<p>第2章 内国民待遇及び物品の市場アクセス 第2.19条 定義 「現代の農業バイオテクノロジー」とは、自然界における生理学上の生殖又は組換えの障壁を克服する技術であって伝統的な育種及び選抜において用いられない次のいずれかのものを適用することをいう。 (a)生体外における核酸加工の技術(組換えデオキシリボ核酸(以下「組換えDNA」という。)の技術及び細胞又は細胞小器官に核酸を直接注入することを含む。) (b)異なる分類学上の科に属する生物の細胞の融合</p> <p>「現代のバイオテクノロジーによる生産品」とは、現代のバイオテクノロジーを用いて作り出された農産品並びに魚及び魚製品(注)をいい、薬剤及び医療用の生産品を含まない。</p> <p>注 第二・二十七条(現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易)の規定及び「現代のバイオテクノロジーによる生産品」の定義の適用上、「魚及び魚製品」とは、統一システムの第三類の生産品をいう。</p>	<p>第3章 農業 第B節 農業バイオテクノロジー 第3.12条 定義 「農業バイオテクノロジー」とは、現代のバイオテクノロジーを含む、農業および水産養殖用途の製品の1つまたは複数の遺伝特性を挿入、除去、もしくは改変するための生物の意図的な操作に使用され、及び伝統的な育種及び選抜において用いられない技術をいう。</p> <p>「現代のバイオテクノロジー」とは、自然界における生理学上の生殖又は組換えの障壁を克服する技術であって伝統的な育種及び選抜において用いられない次のいずれかのものを適用することをいう。 (a)生体外における核酸加工の技術(組換えデオキシリボ核酸の技術及び細胞又は細胞小器官に核酸を直接注入することを含む。) (b)異なる分類学上の科に属する生物の細胞の融合</p> <p>「農業バイオテクノロジーによる生産品」とは、農業バイオテクノロジーを用いて作り出された農産品、または統一システムの第3類が適用される魚類もしくは魚製品をいい、薬剤及び医療用の生産品を含まない。</p> <p>「現代のバイオテクノロジーによる生産品」とは、現代のバイオテクノロジーを用いて作り出された農産品、または統一システムの第3類が適用される魚類もしくは魚製品をいい、薬剤及び医療用の生産品を含まない。</p>
条項の趣旨・目的	<p>第2.27条 1項 締約国は、現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易に関する透明性、協力及び情報交換の重要性を確認する。</p>	<p>第3章 B節 3.14条 1項 農業バイオテクノロジー製品の貿易 締約国は、バイオテクノロジーによる生産品の貿易に関する透明性、協力、情報交換の促進を含め、正当な目的に限り、農業革新やバイオテクノロジーによる生産品の貿易円滑化を奨励することの重要性を確認する。</p>
新たな承認の推奨	<p>第2.27条 8項 LLPの発生による貿易の混乱の可能性を減ずるため、 (a)各輸出締約国は、自国の法令及び政策に従い、技術開発を行う者に対し、現代のバイオテクノロジーによる生産品(植物及び植物性生産品であるもの)の承認のための申請を締約国に提出することを奨励するよう努める。</p>	<p>第3章 B節 3.14条 4項 農業バイオテクノロジー製品の貿易の混乱の可能性を減ずるため、 (a)各締約国は、求められる場合には締約国の農業バイオテクノロジー製品の承認を得るための申請を、適時かつ同時に締約国に提出するよう申請者に奨励し続けるものとする。</p>

バイオテクノロジーによる生産品の貿易円滑化を奨励する」との内容が追加されており、貿易円滑化に向けた締約国の協力がより強調されたものとなっていることが分かる。

米国のバイオテクノロジー企業の連合体である BIO(バイオ)や、米国最大の農業ロビー団体アメリカファームビューロー連合等は、新 NAFTA は TPP 以上にバイテク製品の貿易を推進できると高く評価している⁵。つまり、TPP から新 NAFTA へと、米国の農業バイオテクノロジー製品の貿易を促

⁵ BIO 「USMCA 協定についての BIO 声明」

<https://www.bio.org/press-release/bio-statement-united-states-mexico-canada-agreement>

及び米国ファームビューロー連合「USMCA」に関するウェブサイト <https://www.fb.org/issues/trade/usmca/>

進する条項は企業にとって望ましい方向へと「進化」している。ここにはバイオテクノロジー農産品の貿易促進の意図がより強く反映され、また新 NAFTA は他の分野も含めて、「米国の今後の貿易交渉での基本フォーマット」として今後の交渉に使用されることは、政府高官や大企業が明言している通りである。これから始まる日米貿易交渉では、TPP 協定水準どころか、この新 NAFTA 水準が提案されることはほぼ間違いない。

もちろん TPP (第 2.27 条第 3 項) も新 NAFTA (第 3.14 条第 2 項) も、締約国に対して農業バイオテクノロジー製品の認可の義務付け等、国内規制の変更を求める内容とはなっていない。しかし米国の食料メジャーが通常行っている国内外へのロビイ活動の実態や、日本がすでに遺伝子組み換え承認数が世界最大国となっている現実等を考えると、「見えない強制」とも言える力が働き、日本が自らの意思で承認をしていくという流れが加速することが懸念される。

4. あらゆる分野での非関税措置の撤廃要求:特に医薬品と医療機器における公正な手続

米国はかねてより、日本の医薬品の価格決定メカニズムや医療機器の輸出にかかる規制に関して、強く批判をしてきた。

今回の「交渉の目的」では、「**透明で公正な規制によって、米国製品が完全に日本市場にアクセスできるようにする**」とだけが記載されているが、この含意は大きい。この点は、具体的には 2017 年末に改定された日本の薬価制度の見直しを意図していると思われる。同改定によって、日本政府は財政を圧迫する新薬の価格を下げやすくする制度に変更した。ところが高額医薬品を日本で販売したい米国の製薬会社は一斉に反発。この改定をさらに見直すよう強い要望をすでに日本政府に対して繰り返している。この薬価問題は、以前にも増して日米貿易交渉の火種となることは明らかであろう。

この他にも、あらゆる日本の非関税措置・規制が米国から攻撃の対象となる可能性がある。「交渉の目的」では、「規制の良い慣行」の項目が挙げられているが、これは近年のメガ自由貿易協定には必ず入る章立てであり、TPP 協定では「規制の整合性」章にあたる。交渉の目的の中で留意したいのは、「**規制が科学的根拠に基づくもので、また現在通用するものであると同時に、不必要な重複を回避していることを確保するための影響評価やその他の方法の使用を促進する**」「**透明性を保証するための約束と同時に、政府が任命した諮問委員会に対し、意見を提供する有意義な機会を確保する**」との部分だ。これは TPP と同内容であるが、例えば食の安全に関わる規制は米国が納得する「科学的根拠」がなければ「問題」とされてしまう可能性が高い。また「政府が任命した諮問委員会」には日米ともに大企業や投資家が直接的・間接的に加わることが考えられるが、そのことによって、公共政策や全体の利益よりも、一部の利害関係者による規制緩和や規制調和が推進されてしまう危険性がある。

一方、米国は毎年の外国貿易障壁報告書にて、長年日本の規制慣行を「不平等」としその改善を求めてきた (図 3 参照)。これら内容は、すでに TPP 交渉の際の「日米並行協議」の中でも要求されてきたが、改めて日米貿易協定交渉の中でも議題とされる可能性は高いだろう。

図3 米国の2018年版「外国貿易障壁報告」における日本部分概要

記載事項		概要
技術的障壁 (TBT)	加工食品の原料原産地表示制度案	同制度の実施により、輸入原料の使用が抑制されるおそれ
衛生植物検疫措置 (SPS)	牛肉・同製品	輸入月齢制限の撤廃を求める
	羊肉・同製品	輸入禁止措置の撤廃を求める
	食品添加物	同規制が米国からの食品輸入を制限
	収穫前・後防かび剤	同規制・表示義務が米国産品に影響
	残留農薬基準	承認手続きが長期間に及び、違反時検査対象が過大
	ポテトチップス用馬鈴薯	規制緩和後も輸入期間等の規制残存
輸入政策	コメ輸入制度	高度に規制された不透明な輸入・販売制度が消費者への販売を抑制
	小麦輸入制度	国家貿易による高価格が消費を抑制
	豚肉輸入制度	差額関税制度の適用を指摘
	牛肉セーフガード	2017年度に冷凍牛肉につき発動
	水産物	関税・規制・輸入割当が輸入障壁に
	柑橘類・乳製品・加工食品及びその他農産物への高関税	日本国内で生産されている農産物・食品に高関税賦課
	木材・建築資材	国産資材を優遇する補助金を維持
	皮革・履物	関税割当を維持
	税関手続	同手続の迅速化・簡素化を求める
サービス障壁	日本郵政	日本郵政傘下会社と民間企業との対等な競争条件の確保
	保険	かんぽ生命、共済、銀行窓販につき記載
	その他金融サービス	ノーアクション・レター制度の強化等による透明性向上
	電気通信	支配的事業者規制、周波数割当につき記載
	情報技術・デジタル貿易	医療ITの活用、改正個人情報保護法の履行
	法務サービス	外国法事務弁護士に関する規制緩和を求める
	教育サービス	外国大学日本校への税減免等を求める
知的財産権保護	デジタル環境での権利保護強化、地理的表示保護が米製品の市場参入を不当に制限することの回避等を求める	
政府調達	入札の透明性確保等を求める	
投資障壁	対内直接投資の少なさ・困難さを指摘	
反競争的慣行	独占禁止の遵守・抑止の改善	刑事告発が少なく、刑事罰も弱いと指摘
	公取委の公正性・透明性向上	立入検査等の手続的公正性向上や秘密保持特権に関する日本国内の議論に言及
その他の分野別障壁	透明性	諮問機関（審議会）、パブリックコメントにつき記載
	商法	越境M&Aの障壁除去、企業統治の改善等を求める
	自動車	基準・規格、流通・サービスネットワーク構築阻害等を非関税障壁と指摘
	医療機器・医薬品	予見可能な償還制度の履行等を求める
	栄養補助食品	高関税等の障壁残存。特定保健用食品、栄養機能食品、機能性表示食品の制度の問題点指摘
	化粧品・医薬部外品	承認手続きの迅速化・改善を求める
	航空宇宙	米製防衛装備調達増を評価、羽田空港の発着枠増に関心

出典：みずほレポート「米国の「対日貿易交渉目的」の検討—TPPを上回る厳しい要求も」2019年1月18日

5. 投資章：投資家保護と投資家対国家紛争解決(ISDS)の行方

投資については、「米国において日本の投資家が米国内の投資家を上回る実質的権利を付与されないようにする一方、日本において米国の投資家に米国の法原則・慣行に整合的な重要な権利を確保する」「日本のすべての分野において米国の投資に対する障壁を削減・撤廃する」という2点が記載されている。

実際の交渉内容には、内国民待遇や最恵国待遇、資本の移動の自由、パフォーマンス要求の禁止、迅速で適切かつ効果的な補償のない収用の禁止、慣習国際法における待遇の最低基準等、TPP協定

にも盛り込まれた条項が入ってくるものと思われるが、日米貿易協定で注目されるのが投資家対国家紛争解決 (ISDS) の扱いだ。

TPP 協定では ISDS は規定されたものの、米国離脱後の 11 カ国による交渉にて途上国から削除や修正の要求が相次ぎ、結果的に一部分が「凍結」扱いとなった。また新 NAFTA においては、米国-カナダ間では ISDS は完全に削除、また米国-メキシコ間でもその対象を制限したものとなった。国際的には、この数年で ISDS の問題点が先進国・途上国を問わず強く認識され、国連主導での「改革」の動きや、貿易・投資協定から ISDS を削除する動きが起こっている。米国市民社会も TPP 反対運動の中で ISDS の反対を訴えてきた。こうしたことを背景に、新 NAFTA では米国も「ISDS 離れ」にいったんは合意した形となる。だが、USTR が行ったパブリックコメントでは、日米交渉にて ISDS を盛り込むべきと主張する米国の大企業は依然として存在する。これらの声がある以上、米国は完全に ISDS を放棄したと言えない。一方、日本は従前の ISDS に固執し、日 EU 経済連携協定や RCEP (東アジア包括的経済連携) 等でも ISDS を主張し続けている。ISDS については、米国よりも日本が強く提案をするという可能性もある。

6. 非市場国排除条項

「交渉の目的」では一般的規定の中に、「**日本が非市場国との FTA 交渉をする場合、透明性を確保し適切な行動をとるためのメカニズムを規定する**」と記載されている。この規定は、TPP 協定にはなく、新 NAFTA で初めて取り入れられた。ここでいう「非市場国(non-market country)」とは中国を指すとされており、この間の「米中貿易戦争」の中でトランプ政権が打ち出した「中国封じ込め策」とも言える。これが日米貿易協定の交渉でも明確に米国から提起されることが今回の「交渉の目的」で明らかとなったことは重大である。その意味でも、新 NAFTA での「非市場国との FTA 交渉」規定を事前に深く検討する必要がある。

新 NAFTA 協定文での同規定は、「米国、カナダ、メキシコの 3 か国のいずれかが、非市場国との自由貿易協定を交渉する場合、少なくとも 3 か月前にその意向を他の相手国へ通知しなければならない」「署名前の 30 日より前に、協定文を他の締約国に見せなければならない」等の規定の他、ある国が非市場国と貿易協定を締結した場合には、新 NAFTA そのものを終結させ、残る 2 カ国での二国間貿易協定に切り替える可能性とその具体的手続までも定められている (図 4 参照)。

トランプ政権はカナダやメキシコが中国と貿易協定を締結しようとする際に、事前に情報を把握し、またそれに対抗することを可能にする条文を新 NAFTA に盛り込んだことになる。カナダは中国との FTA 交渉を検討中で、その交渉開始の発表も近いと見られているが、新 NAFTA のこの規定がどの程度影響を及ぼすかは注目すべき点だ。

日米貿易交渉の場合はどうか。日本は RCEP(東アジア地域包括的経済連携)を交渉中であり、ほぼ中断されてはいるが日中韓 FTA の枠組みもある。新 NAFTA では「非市場国との貿易協定交渉を開始する場合」とされ、すでに交渉中の協定には言及されていないため、日米貿易協定における RCEP (=日米貿易協定交渉前から交渉中の協定) の扱いは未知数だが、いずれにしても中国をあらゆるメガ FTA から排除したいという米国の意向は明らかである。新 NAFTA と同程度の「非市場国との FTA」規定が提案された場合、中国との関係も含め日本がどのように対応するかは喫緊の課題だ。

図4 新 NAFTA の「非市場国との FTA」に関する規定（第 32.10 条 非市場国との FTA）

1. 定義	非市場国とは、本協定の署名日に、3 カ国のうちの少なくとも 1 カ国が自国の貿易救済法の目的上、非市場経済国と認定している国であり、かつ 3 カ国とも自由貿易協定を締結していない国を指す。
2. 交渉開始の通知	交渉開始の少なくとも 3 ヶ月前に、締約国は他の締約国に対し、非市場国との自由貿易協定交渉を開始する意向を通知しなければならない。
3. 交渉の目的に関する情報提供	非市場国との自由貿易交渉を開始しようとする締約国は、他の締約国の要請に応じて、交渉の目的に関してできるだけ多くの情報を提供しなければならない。
4. 協定文の提出義務	非市場国との貿易協定に署名しようとする締約国は、署名の 30 日より前に、他の締約国がその協定を評価し、また自国への影響を調査するために協定全文（付属書及びサイドレターを含む）を検討する機会を与えなければならない。協定文が機密の扱いとなっている場合は、他の締約国はその機密性を維持しなければならない。
5. 協定終結の権利	一つの締約国が非市場経済国と自由貿易協定を締結したことより、他の締約国は 6 カ月前の通知によって、USMCA を終了させ、二国間協定に差し替えることができる。
6. 二国間協定への本協定の適用	上記の二国間協定は、関連する締約国間で適用されないと同意した条項を除き、本協定のすべての条項から構成されるものとする。
7. 二国間協定に向けた見直しと修正	関係する締約国は、6 ヶ月の通知期間を利用して本協定を見直し、及び二国間協定の適切な運用を確保するために何らかの修正を行うべきかどうかを決定しなければならない。
8. 二国間協定の発効	上記の二国間協定は、一方の締約国のうち遅い方の国が他方の締約国に対し、該当する法的手続を完了したことを通知した日から 60 日後に発効する。

出典：USMCA 協定文より筆者作成

7. 為替操作禁止条項

TPP 協定交渉時から話題に上っていた「為替操作禁止条項」については、「交渉の目的」では、「効果的な国際収支調整や不公平な競走上の優位性の取得を防ぐため、日本が為替操作を行わないようにする」と記載された。

前項の「非市場国との FTA の締結」と同様、この条項は新 NAFTA や米韓 FTA 再交渉の結果としてそれぞれの協定に盛り込まれており⁶、当然、米国はこの 2 つの協定を「フォーマット」として、日米貿易交渉にも盛り込みたいという意向だ。新 NAFTA における為替操作禁止に関する条項の内容は図 5 の通りである。ちなみに近年のメガ自由貿易協定の中で、為替操作を制限する条項が入れられたのは新 NAFTA 及び米韓 FTA が初めてである。

この条項の背景には、米国の自動車政策会議（AAPC）など自動車業界が、円安を武器とした日本車の輸出攻勢を阻止するため、TPP 交渉時から為替条項の導入を厳しく突き付けてきたという経緯がある。実際、2018 年 12 月 10 日に USTR が開催した、日米貿易協定に関する各業界からの公聴会で、米国自動車業界は、新 NAFTA 以上の強制力を有する為替操作禁止の導入を求めた。

日本政府は、米国が為替操作禁止条項を提案しても応じないとの見解を一貫して示しているものの、実際の交渉のテーブルにそれが上れば簡単に拒否することは困難であろう。事実、新 NAFTA や韓米 FTA で為替操作について具体的な規定が定められているという「規制事実」を覆すためには強い意思と交渉術が必要であることは間違いない。

⁶ USMCA については第 33.4 条 為替レートの実践に規定されている。

https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/33_Macroeconomic_Policies_and_Exchange_Rate_Matters.pdf

図5 新 NAFTA における為替操作禁止条項(第 33.4 条 為替レートの実践)

1. 各締約国は、国際収支の調整を効果的に回避するため、もしくは不当な競争上の優位性を得るための為替レートもしくは国際通貨システムの操作の回避が、IMF の規定の下に定められていることを確認する。
2. 各締約国は、以下を実行すべきである。 (a) 市場で決定された為替レート体制を実現し、維持すること。 (b) 外国為替市場への介入によるものを含む、競争上の切り下げを控えること。及び、 (c) マクロ経済および為替相場の安定の条件を強化するための基礎となる経済の原則(ファンダメンタルズ)を強化すること。
3. ある締約国によって他の締約国の通貨に関する介入がなされた場合には、各締約国は速やかに他の締約国にその旨を通知し、及び必要に応じて協議をするべきである。

出典:USMCA 協定文より筆者作成

おわりに

ここまで見てきた通り、米国は日米貿易協定交渉にて、TPP 協定をさらに自国優位に変更してきた新 NAFTA を踏襲した内容と提案してくることは間違いない。TPP 水準以上の内容や、TPP には存在しなかった規定など、様々なものが想定されるが、日本としては受け入れがたいもの、決して受け入れるべきではない内容が多くある。

問題は、日本が米国からのこれら内容の提起を拒んだ場合、米国はいったん発動しないと約束した自動車・同部品に対する追加関税措置を持ち出し、日本に強い要求をしていく可能性があることだ。そして、このシナリオを回避するだけの戦略やカードが日本にはない。

まずは、消極的かつ受動的にしかかなり得ないが、米国の「交渉の目的」を総合的に検証し、日本としての合意の最低基準(いわゆるレッドライン)を現実的に見極めていくことが必要である。その際には、関税分野に特化するのではなく、非関税措置やその他のあらゆるルール分野についても検証すること、そしてそこには市民社会組織を含む専門家や市民の声、また日米貿易協定で直接・間接に影響を受ける産業(特にデメリットを被る分野)の当事者からの懸念を、日本政府は真摯に聞き、交渉の態勢を整えるべきである。同時に、2019年1月より始まる通常国会にて、日米交渉の全体像とその対策について審議を尽くすことが必要である。

※本稿は随時更新していく予定である。

特定非営利活動法人アジア太平洋資料センター(PARC)

〒101-0063 東京都千代田区神田淡路町 1-7-11 東洋ビル 3F

TEL.03-5209-3455 FAX.03-5209-3453 E-mail: kokusai@parc-jp.org

<http://www.parc-jp.org/>