

トランプ政権の国際経済政策

No.6ー「今後の日米通商協議を考える 2ーNAFTA 再交渉等を参考に」

トランプ政権国際経済政策研究会

(注)本稿は 2018 年 10 月 11 日 09:00 現在の情報に基づく

(要旨)

- 今後の日米通商協議について考えるため、①7月25日の米EU首脳会談、②9月30日に米国・メキシコ・カナダの新合意(USMCA)が成立したNAFTA(北米自由貿易協定)再交渉を分析
- 日米通商協議は、9月26日に開催された首脳会談において、「物品貿易協定(TAG)」の交渉開始で合意。①協議中は米国が検討している自動車追加関税は発動しない、②日本は農産品は過去の経済連携協定(EPA、TPP等)で譲った水準までが最大限、③中国の非市場志向型の政策対応に協力すると両首脳で確認。2国間協議の新フェーズに突入。
- 今後の日米通商協議の注目点は以下のとおり。
 - ①USMCAで見られる、事実上の数量制限を要求してきた場合、どう対応するか。
 - ②為替条項について、どうなるか。
 - ③当面棚上げに成功したが、自動車追加関税賦課の圧力は続く。
 - ④日本は「農産品は過去の経済連携協定(EPA、TPP等)で譲った水準が最大限」をどのように確保するか。
 - ⑤TAGは包括的FTAではないが、GATT24条「自由貿易地域」に背馳しないものとなる。
- 日本は、自由貿易や「法の支配」(WTO体制)の主導者であるべき。EUと連携しながら、中国問題を含め、対米通商交渉をうまく進めることが必要。最終的に米国がTPPに復帰する道をあくまで追求すべき。

はじめに

9月26日の日米首脳会談の結果、日米は物品貿易協定(TAG)の交渉開始で合意し、日米は通商に関し新たな交渉フェーズに移行した。

①7月25日の米EU首脳会談、②9月30日に米国・メキシコ・カナダの新合意(USMCA)が成立したNAFTA(北米自由貿易協定)再交渉を顧みながら、今後の日米通商協議について、レポートNo.4に続き考えたい。

米EU首脳会談

(事前の状況)

米国による1962年通商拡大法232条に基づく鉄鋼・アルミへの追加関税(鉄鋼25%、アルミ10%)発動に対し、EUは本年5月に報復。また、米国が自動車・同部品輸入への20%以上の追加関税賦課で圧力をかけつつ、EUの自動車関税10%(米国の自動車関税2.5%)にどう切り込むのかが注目された。

トランプ大統領が「EUは貿易上の敵」とまで事前に発言する中、7月25日に米EU首脳会談

(EU 側はユンケル欧州委員長)が行われた。

(友好的な結果)

会談の結果は、驚くほど友好的なものとなった。トランプ大統領は会談直後に自らのツイッターで「とても強い合意に至った」「誰も可能と思っていなかったブレイクスルーが素早くできた」など自画自賛。「EUと米国は愛し合っている」とまで発信。

(合意内容)

合意内容は、自動車を除く工業製品に関する関税・非関税障壁・補助金の撤廃に向けた協議開始、米国の大豆・液化天然ガス(LNG)・化学・医薬品・医療機器の EU による輸入拡大。また、知財侵害・補助金等不公正貿易慣行問題での協力も合意。さらに、「交渉中は今回の合意の精神に反したことはしない」とし、自動車等への追加関税棚上げを示唆。

(注目点)

注目点は以下のとおり。

①トランプ大統領が自動車追加関税を言い出す可能性は残る。

トランプ大統領自身は会談後の会見で棚上げを明言せず。「交渉中は今回の合意の精神に反したことはしない」では文言上明確ではなく、今後の交渉や米国内政治状況によって対 EU の自動車追加関税を言い出す可能性がある。

②工業製品の関税等撤廃から「自動車を除く」としたのはなぜか。

EU は双方の自動車関税撤廃を提案したが、交渉カード喪失をおそれる米国が自動車を除いたとも言われている。米国は自動車の中でピックアップトラックやバン等米自動車メーカーが強い車種には 25%もの高関税をかけており、この撤廃を迫られた米側が嫌がった可能性もあろう。

③今後の協議で自動車関税撤廃等も対象となる可能性がある。

首脳会談後、EU 高官が最終的には自動車も関税撤廃の対象に含まれる見通しと発言。EU は日 EU 経済連携協定で自動車関税を 8 年間で撤廃することになっており、この範囲までなら米国と約束することはそれ程難しくないだろう。これを対米交渉のテコと考えている可能性がある。

④今後の協議は TTIP 交渉再開と同じことになるだろう。

米国や EU が今後の協議結果の関税削減を日本等に広げたくないと考えれば、米 EU 間で FTA を締結するという方法が採られる。WTO ルール上最恵国待遇の例外が認められるのは、実質上すべての貿易での関税等撤廃を条件とする FTA(GATT24 条等に基づく自由貿易地域(free-trade are))を締結する場合だけだからである。この条件に合致させる意味でも、上記の「自動車関税削減・撤廃」は協議対象となろう。

米国は WTO ルールを無視する可能性もなくはないが。

元々オバマ前政権時代に米 EU は TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership 大西洋横断貿易投資パートナーシップ)と呼ばれる FTA 交渉をしていたが、トランプ政権になって中断。結局、この協議再開と同じことになる。

⑤EU の米国産大豆輸入拡大の約束は米中貿易戦争が生んだ。

EU は米国産大豆の輸入拡大を約束したが、本合意前の時期を含む 2018 年 7 月 1 日から同

30日までのEUの同輸入は前年同期283%増の約36万トン、米国産のシェアも前年同期8.7%が36.5%と大幅拡大。米中間の報復関税の応酬で中国が米国産大豆からブラジル等南米産にシフトした結果、米国産の価格がEUに魅力的になったことが背景。EUはこれを「高く売った」。

⑥「知財侵害・補助金等不公正貿易慣行問題での協力合意」は対中国だ。

日本も中国の知財侵害等を問題視してきており、日本も対中共同戦線に加わるべきだ。

NAFTA 再交渉

(NAFTA 再交渉の経緯)

「NAFTAの内容を公正なものとし、NAFTA 域内国(カナダ、メキシコ)との貿易赤字を削減」とのトランプ政権の強い意向を受け、2017年8月に米加墨3か国はNAFTA再交渉を開始。

当初は比較的スムーズであったが、同10月の第4回会合で、米側が、自動車貿易で無関税とする条件(原産地規則)について従来NAFTA内部材62.5%以上だったのを「85%以上かつ米国部材50%以上」に改正等、受け入れ難い提案をし、膠着状態に陥った。

(米-メキシコでの大筋合意)

メキシコが本年7月初旬の大統領選を終え現政権がレームダック化、新政権も現政権下での始末を希望する中、7月末からの交渉を経て、急転直下8月27日、米国とメキシコの2国間で大筋合意。

原産地規則については、「米・メキシコ製部材の比率を75%以上」かつ「時給16米ドル以上の地域での生産部材を40~45%(賃金条項)」で決着。賃金条項は時給の高い米国生産を求めるもの。また、米国による通商拡大法232条での自動車等輸入への追加関税を避けるため、メキシコは年間240万台(2017年実績の4割増し)までは無税だが超えたら追加関税の条件をのんだ。最近年1割増ペース¹で伸びており、数年で数量超過の見込み。

他に、TPPの時に最後までもめた、バイオ医薬品のデータ保護期間(この期間は新薬開発メーカー以外製造できない)を10年とTPPの8年より長期にする(米国は新薬開発に強い)等全体として米国有利に決着。

(カナダへの圧力)

翌28日から米加2国間の交渉開始。トランプ大統領はカナダに対し「自動車に関税を課すことになるか、ディールを選ぶのかどちらかだ」と圧力をかけた。

(USMCAの成立)

9月30日、ついにカナダも米国と妥結。最大の論点であったカナダの乳製品輸入制限については、カナダがTPPで米国に約束した割当枠の復活で決着。NAFTAは、米国・メキシコ・カナダ協定(The new United States-Mexico-Canada Agreement; USMCA)と名称変更。トランプ大統領は「(大統領選の)約束を守った」「公正、互恵的になるよう見直した」とまたも自画自賛。

自動車等への追加関税に関し、カナダも関税ゼロ枠設定をのみ、カナダ・メキシコからの乗用車輸

¹ 2018年8月31日 日本経済新聞

入にそれぞれ年 260 万台の無税数量枠を設定(メキシコのみが大筋合意した時の報道では、先述のとおりメキシコの枠は年 240 万台とされていた。)。自動車部品でも同様に、カナダ年 324 億ドル、メキシコ年 1080 億ドルの輸入枠設定。

(注目点)

以下に注目した。

①自動車等追加関税の圧力に墨・加とも屈す。

改定内容のうち NAFTA の現代化(デジタル貿易対応等)はカナダ・メキシコも当初から必要性を認めていたが、原産地規則に関する米国有利の厳格化等は両国が米国に押し切られた。

トランプ大統領は合意後「追加関税がなければ実現しなかった」と述べ、関税賦課を圧力とした交渉に自信を深めたようだ。

②事実上の数量規制の導入

自動車追加関税を逃れるため、同追加関税が課されない無税枠という、事実上の数量規制をカナダ・メキシコがのんだ。協議が続く日本や EU にとり悪い前例だ。

③為替条項の導入

USMCA には「マクロ経済政策と為替」の章が設けられ、為替介入を含む競争的な通貨切り下げの自制、為替介入の情報公開等透明性の義務、3 か国による履行監視のためのマクロ経済委員会設置(少なくとも年 1 回開催)を規定。他国のマクロ経済政策・金融政策への干渉を招きうる。これも悪例だ。

④産業界、特に自動車メーカーの反対に関わらず原産地規則改定等

米国の自動車メーカーは原産地規則改定に否定的である等国内産業の反対も多かったが、トランプ政権は支持層であるラストベルトのプアホワイト等に受ける改定を強引に実行した。

アメリカ企業は NAFTA 発効以降、域内で国境を超えたサプライチェーンを構築。乗用車完成までに米加墨の国境を 8 回往来の例もあると聞く。

ポールドウィン²が主張するように、情報革命によるコミュニケーションコストの劇的低下によって、企業は、製造を工程ごとに「アンバンドル」し(切り離し)、オフショアリング(海外移管・委託)を伴う最適なサプライチェーンを構築してきた。

トランプ大統領は歴史を巻き戻し、域内サプライチェーンを「リバンドル(再結束)」させ、米国内に製造を取り戻すことを目指す。

⑤対中の「非市場経済国条項」を導入

USMCA の Article 32.10 は、3 ケ国のいずれかが「非市場経済国」と FTA を締結したら、他国は半年前の通告で USMCA を破棄し、USMCA のうち不適用と合意する条項を除く 2 国間協定に置換等を規定。「非市場経済国」は中国を念頭に置いていると思われる。米国の対中貿易戦争の本気度を示す条項だ。

日米首脳会談—物品貿易協定の交渉開始

² ジュネーブ国際高等問題研究所教授。専門は国際経済。90～91 年にブッシュ政権で大統領経済諮問委員会エコノミスト。ポールドウィンの主張に関する記述は、「通商白書 2017」を参考にした。

(首脳会談の結果)

9月26日に開催された日米首脳会談において、前日に行われた、茂木経済財政再生相とライトハイザー通商代表の間のFFR(「自由で公正かつ相互的な貿易取引(Free, Fair and Reciprocal Trade Deals)のための協議」)の議論を踏まえ、通商問題が話し合われた。

その結果、「物品貿易協定(TAG; Trade Agreement on Goods)」の交渉開始で合意。①協議中は米国が検討している自動車追加関税は発動しない、②日本は農産品につき過去の経済連携協定(EPA、TPP等)で譲った水準までが最大限、③中国の非市場志向型の政策対応に協力すると両首脳で確認(共同声明発出)。今後、年内にも担当閣僚が協議し具体的交渉内容を詰め、年明けに本格交渉とされる。

(自動車等追加関税を回避)

通商拡大法232条に基づく自動車等への追加関税賦課を圧力として農業を含めた日米FTA交渉を迫ってくる米国に対し、日本側は、日本経済・産業への大打撃となる自動車関税賦課を(当面)回避することを優先し、先般の米EU首脳会談の例を参考にして、2国間協議入りに合意したようだ。「自動車等追加関税棚上げ」と「農産品の譲歩限度」を獲得できたことは成功だ。

なお、安倍総理は、防衛装備品購入や日本企業による対米投資の話もした。トランプ大統領からの貿易赤字削減の圧力を弱めるためだろう。

(注目点)

EU、加・墨の対米交渉の教訓等も踏まえた、今後の注目点は以下のとおり。

①事実上の数量制限を持ちかけられた場合の対応

USMCAの例から、自動車等の追加関税をかけられたくないなら、日本からの輸入への数量制限(追加関税を課さない数量枠)に同意するよう求められる可能性がある。韓国やブラジルも、鉄鋼の追加関税免除を得る代わりに、最近の鉄鋼輸出数量の7割の枠設定をのんだ。

日本としては、自動車への追加関税の全面的賦課となれば打撃は大きく、枠設定に同意したくもなるが以下の論点がある。

ア. WTOルールとの整合性

数量規制はWTO協定で禁止。輸出国の自主規制も同様だ。米国は、自動車等追加関税は安保例外なので禁止されないとの立場をとるかもしれない。しかし、日本は自動車等の問題は安保例外ではないと考えている。

イ. 「韓国の悲劇」の教訓

韓国は鉄鋼輸出の数量枠では、「鉄鋼」の中でさらに分かれる細目の分類ごとに上限をかけられて数量管理が困難となり、鉄鋼を載せて韓国を出航した船が洋上で枠超過の情報を得て港に戻る事例も発生する等悲劇的状況になったとの噂も聞く。

ウ. 数量枠の運用等で米国に翻弄される。

貿易赤字が減らなければ米国は枠の縮小を求めてくる可能性がある。また、枠の中で企業ごとの割当が行われれば、特定企業に不利益(又は利益)を与えるような運用も採り得る。数量枠管理の手続面での措置もある。

エ. 枠を日本からの輸出数量上限の「約束」と捉え 301 条制裁の根拠にされうる。

「数字」は独り歩きする。過去にも例がある。日本からの輸出数量ではなく日本の輸入・購入数量についてであるが、1986 年の日米半導体協定について外国半導体の日本での将来シェアの数字が独り歩きして、目標未達を理由に 301 条の制裁を発動された。

この経験から、1995 年決着の自動車・同部品協議の際には、輸入量の数値目標について、①管理貿易だ(自由貿易に反す)、②民間ビジネスの話で政府の約束は不可能等として断固拒否した。拒否を貫けたのは、WTO 紛争処理制度が盾になっていたからだが、現在、米国の任命拒否権発動によって上級委員の人数が減少し同制度の機能が低下している³のが悩ましい。

今般も、対日自動車貿易赤字が減らない等状況に応じ、枠に日本政府が同意したという事実や、例えば日本の自動車メーカーによる自主計画策定を経て、枠を日本からの輸出上限「約束」と捉えられ、米国通商法 301 条の制裁措置の根拠にされる可能性もあるのではないか。

②為替条項

USMCA のように為替条項導入の要請も出てくるだろう。為替条項は、貿易問題を理由に、日本としてのマクロ経済政策・金融政策が制約される可能性を高める。

③自動車追加関税の圧力は続く。

ライトハイザー通商代表は茂木大臣との交渉で、自動車の貿易赤字削減目標を宣言に明記しようと拘ったが、茂木大臣は「管理貿易だ。貿易は国じゃなく民間がやる。国が約束するのはダメ」と拒否した模様。調整の結果、「米国は自動車について米国の自動車産業の製造及び雇用の増加を目指す」ことを尊重と共同宣言に記載した。

安倍総理が確認し、共同宣言で「協議が行われている間、本共同声明の精神に反する行動を取らない」と記載したことで、日米での協議中は自動車追加関税を発動しないことになった。先述のとおり、EU も今後の交渉や米国内政治状況によって対 EU 自動車追加関税を言い出される可能性があるが、対日でもそのおそれが消滅したとは言い切れない。要すれば、EU と自動車等追加関税反対の共同戦線を張る必要があるだろう。

④日本は「農産品は過去の経済連携協定で譲った水準までが最大限」をいかに確保するか。

共同宣言では、「日本は農産品は過去の経済連携協定で譲った水準までが最大限」を尊重すると書いた。ただ、今後の交渉や米国の政治状況によって、「尊重」するが米国の事情からしてやむを得ないとしてそれ以上求められる懸念はゼロではない。

⑤TAG は包括的 FTA ではないが、GATT24 条「自由貿易地域」に背馳しないものとなるだろう。

米 EU 首脳会談のところで述べたように、WTO ルール上第 3 国にも二国間交渉の結果(関税撤廃等)を与えなくてもよい(最恵国待遇の例外)のは、GATT24 条に基づく「自由貿易地域」の条件を満たす場合である。TAG はもちろん最近我が国ほかが行なっている包括的 FTA ではないが同条に背馳しないものになることは当然であろう。

³ 本研究会のレポート No.5「WTO 設立の歴史と課題 アメリカは離脱するか？」p4 参照

(今後の交渉)

日米 2 国間協議のフェーズとなった今、農産品の TPP までの引下げ確保等、望む結果を達成できるか、自動車追加関税を回避できるか、事実上の数量規制にどう対応するか等難しい課題が待ち受ける。

安倍総理は、9 月 25 日の国連総会での演説の際、自由貿易体制の恩恵を最も受けた日本がその保全と強化に立ち上がる「責任」や「使命」を負う、自由で公正な経済ルールの拡大を主導するのが「私の信念」と述べた。「管理貿易」の道に流されることなく、自由貿易や「法の支配」(WTO 体制)の主導者であるべき。

日本が、同様の立場にある EU と連携しながら、中国問題を含め対米通商交渉をうまく進めることが必要。最終的に TPP と変わらないと米国が認識するようになり、TPP に復帰する道を追求すべきだ。

(執筆者)

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所

主任研究員 杉谷(ソマヤ) 晴久

電話番号:(03) 5404-6651(代表)