

講演録Ⅰ 日本の経済外交をめぐる課題と 今後の対外通商政策の在り方

— 第1セッション「国際経済秩序」 —

川瀬 剛志

上智大学法学部教授

菅原 淳一

みずほ総合研究所政策調査部主席研究員

神田 茂

参議院外交防衛委員会調査室長

中内 康夫（司会）

参議院外交防衛委員会調査室首席調査員

中内（司会） 調査室講演会・パネルディスカッション「日本の経済外交をめぐる課題と今後の対外通商政策の在り方」を始めます。

今回このような講演会・パネルディスカッションを開催する趣旨をご説明します。日韓間のWTO紛争解決手続の中で浮かび上がった問題等も含め、近年、WTO体制の見直しの動きが出ており、また、米国の自国第一主義の通商政策と貿易戦争とも称される米中対立もあり、既存の国際経済秩序を揺るがすような様々な事象が起きています。そうした中、日本政府はFTA／EPA交渉を推進するとの立場をとり、日米貿易交渉も妥結しましたが、日本の経済外交や通商政策の今後の在り方を問われるような状況にもなっています。こうし

た課題について、WTO協定をはじめとする国際経済法をめぐる法的な観点、及び通商・貿易に関する政策的な観点の双方から問題提起を行い、それらについて専門家のご意見を伺うことは、これらの問題をめぐる国会での議論への参考情報の提供や論点の提示になり、更には国内経済、社会への影響等から賛否が分かれることもあるFTA／EPAの国会審議に際しての論点の提示にもなるという意味も含め、貴重な機会になると考えた次第です。

その上で、本日の進め方ですが、第1セッション「国際経済秩序」、第2セッション「日本の通商政策」の2つのセッションに分けて行います。各セッションの冒頭、神田室長よりそれぞれのテーマについて問題意識や背景等を

講演録Ⅰ、Ⅱは、2019年9月26日の調査室講演会・パネルディスカッション（参議院外交防衛委員会調査室主催）における記録である。なお、後掲の用語解説も適宜参照されたい。文中の意見にわたる部分については各講師の見解である。

ご説明いただき、それを受けて各講師からそれぞれご意見を伺います。なお、フロアからのご質問は第2セッションの終了後にまとめてお受けいたしますのでご承知おきください。

それでは第1セッションを開始します。まず神田室長から、冒頭のご発言をお願いします。

1. 神田茂 調査室長（論点提起）

（1）WTO体制の揺らぎ

外交防衛委員会調査室長の神田です。まず私から冒頭に発言をさせていただきたいと思います。第1セッションは、国際経済秩序をテーマとしています。その中で、まずはWTO体制の揺らぎについて申し上げます。米国や欧州で保護主義や自国第一主義に一定の支持が集まっています。戦後の国際経済秩序を支えてきたWTO／GATT体制は、2001年に始まったドーハ・ラウンドにおける貿易自由化交渉が停滞する中で、貿易交渉機能の回復、紛争解決機能、あるいは協定の履行監視制度などについて改革の必要性が指摘されています。一方、自由主義、民主主義、市場経済等の普遍的価値を共有してきたG7は、8月のサミットで貿易、国際情勢をめぐる立場の相違から、宣言文書1枚の発出に留まるような状況に追い込まれ、経済的な力の相対的な低下と相まって存在意義が問われています。また、世界経済の中で存在感を増す新興国を含むG20による国際経済秩序作りの具体化というのはまだこれからという状況です。

こうした状況を踏まえ、お二方の先生に、次の論点を提起したいと思います。まず川瀬先生には、WTOの現状や改革の論議をどのように評価されているのかということです。また、WTO改革に関して、G20大阪サミットなどでの議論や結果をどのように評価されるのかということです。次に、菅原先生には、国際経済や貿易の議論の場、あるいは国際経済秩序作り

の担い手としてのG7やG20の現状や可能性についてどのように評価されているのか、これらを提起したいと思います。

（2）米中貿易戦争

それから、このセッションの2つ目のテーマになります米中貿易戦争について次に申し上げます。米国のトランプ政権は、物品貿易の巨額な対中赤字、あるいは中国の不公平な貿易慣行による技術移転の強要や知的財産権の侵害などを理由に、追加関税措置、WTOへの提訴、そして大手通信機器会社ファーウェイとの取引の制限等の措置を実施しています。中国政府は米国のこうした貿易制限的な措置を批判し、対抗措置として追加関税措置、WTOへの提訴などを行っています。2018年の3月に米国のトランプ政権が、1974年の通商法301条に基づいて、対中制裁措置の発動を決定して以降、米中の貿易摩擦は貿易戦争とも称される状況に陥っています。

以下、米中のとってきた措置の流れを簡潔に申し上げます。米国は、2018年7月6日に、約340億ドル相当に対して25%の追加関税を課します。これが第1弾です。以降、第2弾、第3弾として対象が順次拡大されました。そして2019年5月に、米中の通商協議は物別れとなって、8月初めにはトランプ大統領が対中第4弾の発動を表明しています。9月1日には第4弾の一部が発動されました。この段階で追加関税の対象額は、中国からの輸入全体の約7割に達しています。12月まで発動を猶予したスマホなどに今後対象が拡大されれば、中国から米国に対する貿易額のほぼ全てに対し追加関税が課されることとなります。一方、中国は対抗措置として、これまでに米国からの輸入額全体の約7割に相当する報復関税を発動しています。また、米国の第4弾に対しては、WTOへの提訴について9月2日に発表しています。



調査室講演会・パネルディスカッション（2019年9月26日）

こういった米中対立の背景には、5G（第5世代移動通信システム）に代表される先端技術をめぐる米中の覇権争いがある、米中は新冷戦に入ったのだという見方、あるいは米国は米中の経済関係を切り離す「デカップリング」政策に転じたという見方も示されています。

このような状況を踏まえて、お2人の先生方に、次の論点を提起したいと思います。まず川瀬先生に対しては、2018年以降に顕著になった米国の対中制裁措置、追加関税や、中国による報復措置はWTO協定に適合するのかどうかということです。それから、米国の通商法301条手続については、WTO協定上の一方的な措置の代表例として取り上げられることが多いのですが、過去に1991年にECがWTOに提訴をして、この時パネルは301条の手続について、紛争解決了解、DSU23条2項には違反しないという判断を下しています（「米国－1974年通商法301条事件」（DS152））。この過去の判断についても、併せて参考までにコメントを頂ければと思います。最後に、米中のパワーゲームによって国際経済秩序が崩壊しかねない現在、日本をはじめ主要国がルール重視、あるいはWTO重視についてどのように取り組んでいくべきとお考えなのか、これらを提起します。

次に菅原先生に対しては、経済の相互依存関係が深まった米中関係というものを考えれば、先端技術をめぐる覇権争いや経済関係の「デ

カップリング」、ひいては世界の経済圏を分断させようという動きは、現実には起こり得るのかということです。そして、米中を巻き込んだグローバルサプライチェーンの活用という経済的な合理性を否定してまで、世界経済の運営や通商貿易の実施は可能なのか、これらを提起したいと思います。

（3）日韓の経済外交上の課題

そしてこのセッションの3つ目のテーマになりますが、日韓関係について申し上げます。日韓の間ではWTOにおける日本産の水産物等の輸入制限措置をめぐる争い、あるいは韓国向けの安全保障輸出管理の運用見直し、これらが日本の経済外交上の観点からも懸念すべき状況をもたらしています。まずここで、日本産の水産物等の輸入規制の経緯と概要について簡略に申し上げます。2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所における事故の後、韓国は日本産の水産物等への輸入規制を順次導入して、その後強化しました。こうした措置がWTO協定上の義務に違反しているとして、日本は韓国に対してWTOの紛争解決手続に則って協議の要請、そして協議を実施、その後、WTOにパネルの設置を要請し、パネルが設置されました。2018年2月、パネルは韓国による措置が、衛生植物検疫措置の適用に関する協定、WTO／SPS協定と言いますが、これに非整合的であると判断して、韓国に対して措置をこ

の協定に適合させるよう勧告する報告書を公表しました。韓国は上級委員会への申立て、すなわち上訴を行い、上級委員会報告書はパネルの判断の一部を取り消しました。これが 2019 年 4 月のことです。WTO の紛争解決機関 (DSB) は、この上級委員会の報告書、そして上級委員会によって一部訂正されたパネルの報告書を採択しました。国会では、日本敗訴ではないかとの指摘もなされましたが、政府は韓国の措置が協定に整合的であると認められたわけではないという説明を行っています。

次に、韓国向けの輸出管理の運用見直しの経緯と概要について簡略に申します。日本政府は、韓国との信頼関係の下に、輸出管理に取り組むことが困難になっていることに加え、輸出管理をめぐる不適切な事案が発生したこともあり、外為法に基づく安全保障輸出管理を適切に実施する観点から、厳格な制度の運用を行うとして、以下 2 つの措置をとっています。一つは、4 月 4 日から実施されているもので、半導体の材料など 3 品目の韓国向け輸出を包括輸出許可から個別輸出許可に切り替えるものです。もう一つは、日本の輸出管理上のいわゆる「ホワイト国」から韓国を外すという措置です。こちらは 8 月 28 日に韓国が「ホワイト国」、現行制度上はグループ A といわれるグループですが、そのリストから正式に外されました。これに対して韓国は 9 月 16 日、日本の措置、すなわち輸出管理の厳格化を不当として WTO に提訴しています。また、同月 18 日には、日本を自国の「ホワイト国」リストから除外をしています。これらの状況を踏まえて、お 2 人の先生方に次のような論点を提起させていただきます。

まず川瀬先生には、日本産水産物等の輸入規制措置に関する WTO 上級委員会報告書 (「韓国—放射性核種事件」(DS495)) をどのように評価されるかということです。また本件のパネル提訴に当たっては、日本政府が韓国に WTO

O/SPPS 協定第 2 条、すなわち科学的原則に関する事項、この違反を問わなかったことが戦略の誤りではないかという指摘もなされていますが、これらの点も含めてどのように評価されるのかということです。もう一つ川瀬先生に、GATT 第 21 条の安全保障例外条項についてお尋ねします。「ロシア・貨物通過制限事件」(DS512) をめぐって、本年の 4 月、紛争解決パネルで初めて判断が下されました。安全保障貿易管理について、WTO 協定の整合性を問うことは、国際経済法上どのような意味合いを持つのかということです。また、もしその回避が望ましいとしたら、その理由は何であるかということです。韓国は今般、日本の輸出管理の厳格化について WTO に提訴しましたが、日本の措置は GATT 第 11 条の数量制限禁止、あるいは第 21 条の安全保障例外の規定上どのように評価されるのかということです。さらに、日本はこの韓国による提訴に対して、どのような点に留意して臨むべきであるか、これらを提起します。

次に菅原先生に問題提起をさせていただきます。国交正常化後最悪とさえいわれる日韓関係の中で、日本産水産物等の輸入規制や、韓国向けの安全保障輸出管理の厳格化などが日韓の経済関係を悪化させれば、「TPP11」の拡大、あるいは東アジア包括的経済連携 (RCEP) 交渉、そして日中韓 FTA 交渉など、日本の経済外交の推進にも必要な基盤が著しく損なわれてしまうことになるのではないのでしょうか。あるいは反対に、日韓の経済外交上の利益の共有というのが両国の関係悪化を反転させる力になり得るのか、これらについて問題を提起させていただきます。私からは以上です。

中内(司会) それでは神田室長からの問題提起を受けまして、まずは川瀬先生からご発言をお願いします。

2. 川瀬剛志 教授

(1) WTO体制の揺らぎ

川瀬です。お招きいただきましてありがとうございます。神田室長から頂いたご質問について、「WTOの現状をどう見るか」というところで言うと、大きく3つあると思います。1つ目は意思決定の機能が低下をしていることです。メンバーの3分の2が途上国であり、また、非市場経済国も入ってきたことによって、ドーハ・ラウンドをはじめとする交渉がまとまりにくくなっています。その結果、ルール自体が時代にそぐわないものになっています。例えば1995年1月1日にWTOが効力を発生してから、国際生産体制は大きく変わり、いわゆるグローバルサプライチェーンの、つまり生産工程が国際的にあちこち分散する時代になっていますが、それを前提としたルールになっていません。例えば、投資協定やデジタル貿易ルールなどがないWTOでは、生産拠点間の人、データ、資本等の移動を包摂できていなくなっている状況にあります。

また、戦後の関税及び貿易に関する一般協定(GATT)に端を発するWTOは、市場経済国を前提としてきましたが、中国のような国家資本主義国のほか、ブラジルやインド等の新興経済国も加入したことによって、国有部門・公有部門が強い国々のプレゼンスが強くなってきています。例えば、「米国－対中国産品ダンピング防止(AD)及び相殺関税事件」(DS379)という非常に有名なWTOのケースにおいては、個々の企業に対する規律について、現行の補助金協定では不十分だということが上級委員会の判断で明らかになり、米国が非常にこれに対して怒っています。このような状況から、WTOのルール形成機能は駄目だと見なされ、ウェートがメガリージョンに向かうようになった結果、WTOのルール形成機能は特に新しい分野の規律について、そのプレゼンスが大

きく下がっています。

2つ目は、紛争解決手続の機能不全です。米国は上級委員会に対して、例えば、解釈だと言いながら新しいルールを作っている、90日できちんと判断を出さなければいけないのに随分時間がかかっている、紛争解決に関係のない余計な勧告的意見や傍論をたくさん言っている等といった色々な批判をしています。米国は2017年夏から上級委員会に欠員が生じて以降、その指名をブロックしており、その結果、現在は米国のGraham氏、インドのBhatia氏、中国のHong Zhao(趙宏)氏の3人しか残っていません。しかもこのうち、Graham氏とBhatia氏は2019年12月10日をもって退任するため、上級委員会は、1件を判断するのに3人で部会を構成するので、審理ができなくなります。つまり同年12月11日以降、上級委員会は実質的に機能停止になる見込みです。

また、上級委員会の判断は上訴から最長で90日以内となっていますが、2010年以前の上訴は平均92.8日ということで、ほぼこの期限を守れていました(図表1参照)。しかし、2011年以降は、この数字が大きく跳ね上がって平均201日となり、90日のリミットの倍以上の時間がかかるようになりました。特に2017年7月以降、上級委員会の欠員が出始めてからのケースで見ると、平均368日を費やしています。なお、この中には、2019年9月の「韓国による日本製空気圧伝送用バルブに対するAD措置」をめぐる事件等が含まれていないので、上訴に要

図表1 平均上訴日数

規定上			最長90日
平均	全上訴	142件	125.7日
	2010年以前	99件	92.8日
	2011年以後	43件	201.3日
	2017年7月以後	6件	368.5日

(出所) 川瀬作成

する時間はもっと長くなっていると思います。

3つ目は、トランプ政権による一方主義が横行していることです。米国は完全に多国間体制を無視した形で力を振るい始めています。米国は「1962 年通商拡大法第 232 条」の安全保障条項に基づく措置や調査を自分たちが有利に F T A 交渉を進めるためのレバレッジに使っています。こうしたマーケットパワーを背景にしたいわば「砲艦外交によって」、W T O の法の支配は崩壊に向かいつつある状況に今我々は置かれていると言えるでしょう。

また、米国の 232 条に基づく鉄鋼・アルミニウムの措置に対する関係国のいわゆるリバランスといわれる対抗措置についても、実は W T O 協定整合性は怪しいというか、恐らくないだろうと私は思っています（図表 2 参照）。このように米国は中国のほか、例えばトルコ、欧州連合（E U）、ロシア等との間でも、協定整合性の怪しい一方的な報復の応酬を行っています。なお、メキシコとカナダは、米国・メキシコ・カナダ協定（U S M C A）の批准と引き換えに、米国に鉄鋼・アルミニウムへの関税引上げを止めさせると同時に対抗措置を解除することを 2019 年 6 月 17 日に合意しました。

次に G 20 大阪サミットに関して、『WEDGE Infinity』（川瀬剛志「G 20 大阪で読む W T O 改革への長い道のり」（2019. 7. 2））の記事に書いたことを簡単に縮めて申し上げますと、首脳宣言では、貿易・デジタル閣僚会合の声明を全面的に歓迎すること、W T O 改革の具体的な課題を進めていくことが支持されました。プエノスアイレスの首脳宣言と比べて、貿易・デジタル閣僚声明は具体的な W T O 改革の課題について踏み込んだ書き方をしており、また、それが首脳宣言で歓迎されていることから、非常に強い W T O 体制に対するコミットを示したという点で高く評価できると思います。ただし、安倍総理が首脳宣言採択の直後の議長記者会

図表 2 232 条措置へのリバランス

発動国	発動日	制裁額、追加税率等
中国	2018.4.3	15～25%
メキシコ	2018.6.5 2018.7.5	7～25% 10～15%
トルコ	2018.6.21 2018.8.16	17.8億ドル、5%～40% 一部4%～140%に引き上げ
EU	2018.6.22	10～25%
カナダ	2018.7.1	166億ドル、10～25%
ロシア	2018.8.6	25～40%
インド	2019.1.31	106億ドル、5%～100%

※カナダ、メキシコは既に撤回済
（出所）川瀬作成

見において、意見の違いよりも共通点を見いだすことを重視したとおっしゃっていましたが、そうするとそこを書いてあることは、事前に主要国によってどこかで握られた話だけが書いてあると推測され、何かそこで新しい話がまとまったという印象は受けませんでした。

また、インドや中国等に対する W T O における途上国例外の扱いをどうするかという問題についても、本当は G 20 のように主要途上国と先進国が 1 つのテーブルで話をする場でこそ議論すべきなのですが、デジタル貿易大臣声明でも首脳宣言でも全くこの問題に言及はされませんでした。こうした難しい問題については避けた感じを受けました。

さらに、様々なことに合意したということが書いてあるのですが、同床異夢の内容が目立ちました。例えば、自由・公平・無差別な貿易及び投資関係、開放的な市場、公平な競争条件といった言葉が宣言の中で踊っていますが、これは現行の W T O 体制から利益を受けている中国からすれば自由貿易が大事である一方、貿易赤字の問題や中国の国有企業の競争優位に苦しむ米国からすれば公正の文字のほうが大きく見える内容となっています。また、安倍総理が提唱した、「信頼性のある自由なデータ流通」（D F F T : Data Free Flow with Trust）というデジタル貿易に関する概念ですが、これも

「信頼性のある」という限定が付いています。その信頼性の中身は、中国はサイバーセキュリティやデータの囲い込みが大事との立場ですし、EUであればプライバシーの問題が一番大事だとの立場でしょう。このようにそれぞれの 이슈が総論で何かに合意したように見えるわけですが、各論に入っていくと全然意識が違うというのが現状であると理解しています。

（２）米中貿易戦争

２つ目の大きな課題である米中貿易戦争については、明白なWTO協定違反です。関税を勝手に一方的に引き上げているわけですから、GATT第2条や紛争解決手続了解（DSU）第23条の違反は火を見るよりも明らかであると思っています。

先ほど神田室長から1999年のWTO紛争、「米国の1974年通商法第301条事件」（DS152）について言及がありましたが、この事件においてもパネルは301条という法令の存在自体はDSU23条に違反しうると説示しています。なぜなら、米国側の勝手な一方的な判断でWTOの紛争解決手続によらず制裁を受ける可能性があるということは、国際貿易に対する萎縮効果をもたらすからです。ただし、米国のウルグアイ・ラウンド協定実施法には、「Statement of the Administrative Action」（SAA）という、要はこういう意図でこの条約を実施しますよという行政府の意見表明文書が付いています。これによれば、301条をWTOの紛争解決手続に整合的な形で運用するということが明確にされており、これを踏まえパネルは米国が勝手にパネル・上級委員会の判断を待たずに制裁を行うことはないと理解し、最終的に米国の違反を問わないとの結論を出しました（注：本件は上訴されていない）。今回トランプはその時のパネル判断を見事に裏切り、無視しました。

このような状況に対して「我が国や各国の対応はどうか」ということで言うと、米国がめちゃくちゃなことをやっている状況で、誰かがそれをたしなめることもなく、情けないことに日本も含めてどの国も自動車への232条課税を勘弁してもらうために米国とテーブルに着いて話をしている状況にあります。その中でもEUだけがWTOの司法的な性格の重要性を踏まえ、例えば紛争解決手続の改正交渉で上級委員会の自律性を強化しようとの提案をしています。しかし、付いてくるのは中国やインドばかりのようです。政府の方と話をしても、「どうも中国と一緒にするのはね...」ということで、なかなかEUと日本が組んで、いわゆる法制度化という司法化されたWTOを守っていく感じにはなっていないようです。一つの考え方として政府の中でよく話を聞くのは、日本としては米国とEU、あるいは中国が折り合わない中で、誠実な仲介者として立ち振る舞いをするためにはEUにべったりするわけにいかないのだということですが、他方で官邸の日米同盟最重視の中で米国に厳しいことは言えないということなのか、私は後者のような印象を受けています。米国との同盟関係は重要ですが、私個人としてはもう少しEUをサポートして、自由貿易体制の基礎的インフラであるWTOをきちんと下支えするようなことをもう少し日本政府として考えてもいいのではないかなと思っています。そういう意味では、いつまでも米国べったり、というわけにはいかないという気がします。

（３）日韓の経済外交上の課題

日韓関係につきましては、まず水産物の話から申し上げますと、衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS協定）の2.2条違反という要は科学的根拠があるのかないのかということについて争わなかったことに対して、これ

はどうなのだという意見がありますが、私は争わなくてよかったと思っています。コーデックス基準で言えば、1年当たり1ミリシーベルトの被ばく量を超える放射線については健康被害が疑われるとの一定の基準は決まっており、韓国は当然1ミリシーベルトを超えるものを規制しているわけですから、韓国のやっていることが全部科学的な根拠がありませんというのはさすがに言えないと思います。そうすると、1ミリシーベルト未満のところの規制だけが科学的根拠はないという議論をすることになるわけですが、例えば長期の低線量被ばくがどのような健康被害をもたらすかということについては科学的な証拠はないと言われていました。また、そのような低線量のものを長期に浴びるとどうなるのかという実証例も基本的にはないので分かっていないようです。そういう意味では、WTOという食品安全・原子力の専門機関ではない組織に、科学的に不確定で、また、非常に政治的・心理的に機微な話を白黒付けさせるということはやらない方がいいわけです。これはどういう判断をしてもWTOの正統性に傷が付きます。WTOは基本的には貿易紛争を解決する機関ですので、低線量被ばくといった極めて難しい科学的な判断を押し付けるのは、本来的にはやめたほうがいいと思います。韓国の定めている安全基準には色々なことが書いてありますけど、結局は1ミリシーベルト未満に収束すると理解できる、そう証明できるということであれば、そこから下の部分についての規制は過剰規制だよねと、韓国の規制主権や規制裁量を侵さない形でそこは過剰規制ですよという立論でいこうとした日本のやり方は、私は極めて正しかったと思います。

ただし、2.3条、日本の産品だけ規制をして、その他例えばチェルノブイリの核実験の放射線などで影響のある世界の他の地域からのものについては何の規制もしていないという差



上智大学法学部 川瀬剛志 教授

別については、実は5.5条という2.3条をもう少し具体化した条文で争っておいた方が本当は良かったのだと思います。この問題はご関心があれば『国際問題 No. 617』（日本国際問題研究所、2019. 11）に詳しく書いてあります。ここでは細かい解釈論は申し述べませんが、5.5条は2.3条の特別規定の性格を持っていますので、上級委員会がはっきりと5.5条違反が立証できれば、自動的に2.3条違反が立証できることとなります。いきなり2.3条で争った理由は気になることです。

もう一つ、上級委員会は一審の判断を破棄することはできるのですが、自判や差し戻しはできません。ただし、上級委員会は、一審の事実認定が使える範囲での自判は行っているのです、一審の判断が破棄された場合に可能な限り自判をしると日本が求めておけば、少しは状況が違ったかもしれません。ただ今回は上訴通知書を見る限り、日本政府は自判を求めているので、これは戦略的、手続的にミスだったかもしれないと思います。

ちなみに、先ほど神田室長がご紹介になった、韓国の措置が S P S 協定に適合していると認定されたわけではないとの日本政府の説明について、政府の認識は極めて正しいと思います。ただし、参議院外交防衛委員会でも議論されていましたが、日本の水産物が科学的に安全である、あるいは韓国の安全基準に適合しているという理解は、これは嘘です。韓国の安全基準への適合性は完全にひっくり返されています。正解は、分からない、というのが現状だというふうにご理解下さい。

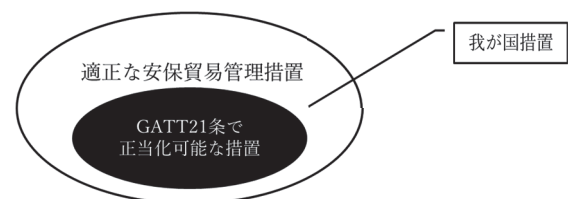
最後に、安全保障例外の話です。神田室長のご質問は、ロシアの案件における判断を踏まえ、「安全保障貿易管理についてWTOで協定整合性を争うことがどのような意味を持つか」ということですが、これは極めて重大なリスクをはらんでいるとご理解いただきたいと思います。といいますのは、GATT21条という条文は1947年に起草されており、古いのです。他方、安全保障の概念は日進月歩で、古典的な戦争や武力紛争だけでなく、例えばテロ、内戦・地域紛争、パンデミック等の最新の安全保障に関する考え方は広がっており、一方、投資協定の世界では経済危機を安全保障条項の中で議論する、しないというところまで物事は進んでいるわけです。しかし、GATT21条は1947年にできたものがそのままずっと使われています。もっと申し上げると、その後例えばワッセナー・アレンジメント、あるいはオーストラリア・グループ、ザンガー委員会、核不拡散条約といった、様々な安全保障貿易関連のスキームができてくるのですが、それが例えばGATT・WTOと21条の使われ方について協議を行った歴史はないのです。21条は正にこれは開かずの間、伝家の宝刀であり、乱用するということは基本的には厳に慎むというのがWTOサイドの姿勢です。そして、今度はワッセナーをはじめ国際安全保障貿易管理レジーム

の側からすれば、あくまでも安全保障貿易管理の枠にきちんと沿った形で、技術的にきちんと貿易管理をやると、乱用はしないということを徹底することによって、お互いがぎりぎり、GATT整合性、WTO整合性を問うといったようなことはやる必要がないままずっと来ているわけです。そのような大人の関係での棲み分けがあったので、両方のスキームはこれまでうまくやれていたわけですが、今はそういう状況ではなくなってきています。

その結果、図表3に示したとおり、安全保障貿易管理の世界で正しいとされていることが白丸の世界ですが、GATT21条でカバーされる範囲が黒丸の世界で、それが実はずれており、GATT21条で正当化される範囲が狭い可能性が十分に起こり得るのです。そのちょうど間のところに、今回の我が国の措置が落ちてしまったら一体どうなるのかということですね。安全保障貿易管理とWTO体制の間には非常に齟齬があることが白日の下にさらされてしまうことが非常に問題だろうと思います。

我が国の措置については、『Voice』（川瀬剛志「輸出管理問題に不可欠な国益の観点」（2019.10））を見ていただければお分かりになると思いますが、これは1条や11条といった条文に違反しますが、原則的に安全保障貿易管理というのは差別的性質・貿易制限的性質があるのはいしょうがないです。そうすると後は21

図表3 GATT21条で正当化される範囲と安全保障貿易管理上妥当な措置の範囲の関係



（出所）川瀬作成

条でどこまで救えるかですが、我が国は特に経済産業省が不適切事案と言っているものをきちんと説明できるかに懸かっています。それから、当時の関係閣僚が徴用工等を結び付ける発言を繰り返したことは、WTOの判断で決定的に不利になる点で、政府は反省すべきかと思います。つまりこれはWTOの側から見ても、安全保障の側から見ても、ああいう形で政治化する、ショーアップする、そういう話ではないというのが我々専門家の認識です。最終的に21条で正当化できるかは、不適切事案の中身をどう説明できるか、そのことによって徴用工問題とこの措置をうまく切り離せるかどうか、そこに懸かっていると思います。

中内（司会） それでは菅原先生、ご発言をお願いします。

3. 菅原淳一 主席研究員

（1）WTO体制の揺らぎ

みずほ総合研究所の菅原です。本日は専門家の皆さんを前にして、また、川瀬先生のお隣ということで大変緊張していますけれども、少しでも皆様のお役に立つお話ができればと考えています。

まずWTO体制の揺らぎについて、私には「国際経済や貿易の議論の場、国際経済秩序作りの担い手としてのG7やG20をどう評価するのか」とのご質問を頂きました。結論としましては、議論の場、議論の機会としてはG7及びG20は依然有効だけれども、ルールメイキングや合意形成の場としての機能には既に大きな疑問符が付いていると言わざるを得ないと言えます。外務省はG7の特徴について、基本的価値を共有するG7首脳のリーダーシップにより国際問題に対応していくことであると述べています。G20との対比で言うと、G7は基本的価値の共有、いわゆる同質

性（like-mindedness）が重要であって、それを基盤としてG7が結束して国際社会においてリーダーシップを発揮する役割が期待されていると思います。しかしながら、トランプ大統領の登場だけに起因するものではありませんが、欧州等におけるポピュリズム政権の誕生といったことも含め、このG7における同質性そのものが低下しているということになれば、当然これを基盤にしたリーダーシップも欠けてしまうといった状況に陥っているのではないかと考えています。

一方、G20については、加盟国のGDPが世界の約8割以上を占めることが特徴であると述べています。G7との対比で言うと、地理的範囲や経済発展水準の違い等を含めてグローバルな社会における様々な国が入っており、いわゆる代表性（representativeness）というところにG7に比べて特徴があり、そのことによってG20で議論することの正統性（legitimacy）が確保されるということだと思います。つまり、G7だけでやれば先進国だけの意見ではないか、何を勝手に決めているのだということになるわけですが、G20においてはこの代表性に由来する正統性によって、そこで決まったことについてはある程度世界の理解が得られるというところに特徴があると思います。しかしながらG20の代表性に起因することでもありますけれども、政治的、経済的、文化的、宗教的多様性又はその包摂性によって意見調整が大変困難になるなど、G20そのものがWTOや国連のような形になってしまっています。

先ほど神田室長からも川瀬先生からもG20大阪サミットのお話がありましたが、例えばデジタル貿易に関してG20大阪サミットにおいては、電子商取引やデジタル経済について議論する「大阪トラック」が立ち上げられたのは皆さんご存じだと思いますけれども、この大阪ト

トラックという言葉はG20 サミット宣言には出てこないのです。この言葉が出てくるのは、実はG20 の機会に開かれた「デジタルエコノミーに関する首脳特別イベント」においてです。皆さん新聞やテレビ等でご覧になったと思うのですが、議長の安倍総理を挟んで中国の習近平国家主席と米国のトランプ大統領が肩を寄せ合って、仲睦まじいというのか、ただ狭いだけなのかよく分かりませんが、座っていたあの会議で、G20 本体ではなく、特別イベントで発出された「デジタルエコノミーに関する大阪宣言」の中に大阪トラックという言葉が盛り込まれたのです。なぜG20 本体と切り離されたかという、このデジタルエコノミーに関する大阪宣言にG20 メンバーであるインド、インドネシア及び南アフリカが参加しないことを決めていたからです。つまり、G20 であっても大阪トラックの立ち上げについては結束して宣言することはできなかったため、合意で

きる国のみで特別イベントを開いて宣言したのです。

この特別イベントが開けたというのはまさにG20 が行われていたからであり、また、習近平国家主席、トランプ大統領が出席したことによって米中首脳会談も開かれたわけであることから、議論の場や議論の機会を提供するという観点からは、このG7及びG20 というのは依然意味を持っていると言えると思います。

しかし、ここで何か決めようということに関しては、残念ながら、例えばG20 の宣言で言っても先ほど川瀬先生からご紹介があったように、WTO改革については今後WTOでやりましょう、デジタル課税については経済協力開発機構(OECD)でやりましょうといったように、他のフォーラムに投げている現状にあります。従って、ここで何か決めるというのはもはや難しいのではないかというのが、悲観的かもしれませんが、私の個人的な見方です。

みずほ総合研究所政策調査部
菅原淳一 主席研究員



(2) 米中貿易戦争

続いて、米中貿易戦争については、「相互の依存関係が複雑に深まった米中関係を考えれば、先端技術をめぐる覇権争いや経済関係のデカップリング、ひいては世界の経済圏の分断は現実起こり得るのか」、「米中を巻き込んだグローバルサプライチェーンの経済合理性を否定して、世界経済の運営や通商貿易の実施は可能か」との質問を頂きました。

この米中デカップリングは、今まさに日本の産業界が最も気にしていることです。もしデカップリングが生じれば、北米と中国の市場の双方で事業を行っている企業としては市場を分断して管理しなければならなくなります。当然のことながらサプライチェーンを分けなければいけないということになりますから二重投資が生じるわけですし、場合によっては情報の共有も許されないということで、管理部門や

経営層においてもファイアウォールを設置しなければいけません。いわゆるグローバルサプライチェーンによる全体最適が企業経営としては成り立たなくなるため、このデカップリングの問題がどうなっていくのかは、今企業において最も重要な課題でありまして、私が一番受ける質問もこのデカップリングは起こるのでしょうか、これに対応すべきでしょうかという質問です。

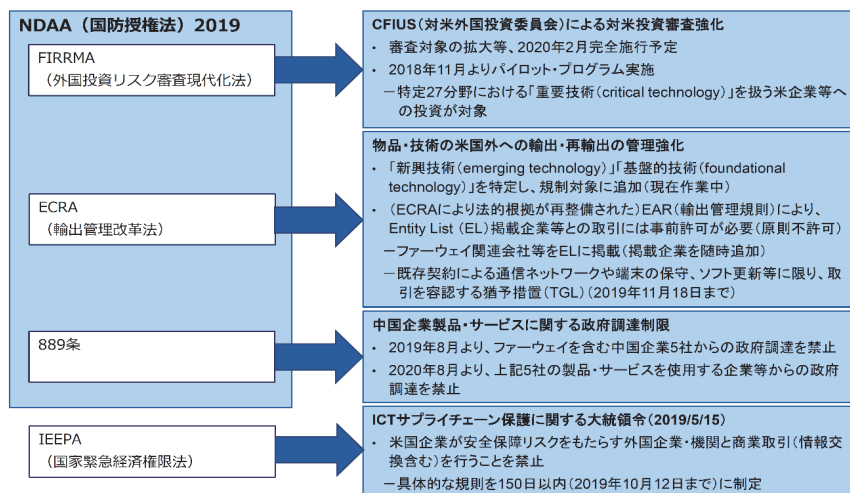
これについて注目しておく必要があるのは、米国の対中認識の変化です。米中貿易摩擦における関税合戦はトランプ大統領が引き起こしている側面が否定できないわけですが、しかしながらその根底にある米国の対中認識の変化というものは一過性のものではないと理解すべきではないでしょうか。今後、次の選挙、もしくはその次の選挙で民主党の大統領が誕生しようと、この米国の対中認識、対中脅威論の深まりというものは変わらないと思います。ご案内のように、対中脅威論が高まっていったのはオバマ政権の頃からでありまして、議会は共和党よりも民主党が強くもっている状況にあるわけです。従いまして、トランプ大統領が過ぎ去ったら対中脅威論も去るというふうに考えるのは間違いだろうと思います。やはり中国の急速な台頭と、その異質性、国家資本主義や政治的な権威主義等に対する米国国民の脅威感そのものが高まっているため、従来の関与政策、中国を国際経済秩序に参加させることによって中国の国内改革を求めていくといったやり方自体が間違っていたのだという認識に変わってきていると言えます。米国の対中認識については、民主党のクリントンのときは「建設的戦略的パートナーシップ」、共和党のブッシュの時は「責任ある利害関係者」という言い方をされていたわけですが、トランプ政権においては「戦略的競争者」（ストラテジック・コンペティター）や「現状変革勢力」（リ

ビジョニスト・パワー）といったような形で、完全に自分たちとは違うのだ、敵であるという認識に変化しています。このため、米中貿易戦争について貿易面においては、一時休戦や暫定合意の可能性は十分あると思いますが、その根底にある技術・安保面における対中規制というものが変わることは恐らくないでしょう。今後どんどん規制が強まっていくことはあれ、弱まることはない、これは民主党政権になっても変わらないと思います。従って、今後このデカップリングというものが現実化する懸念というのは十分にあると思います。

次に、神田室長のご質問の中で経済合理性を否定してということがあったわけですが、経済合理性が重視されているのであれば、そもそもトランプ政権の通商政策は成り立ちません。経済合理性というのは、正直言って今の政策立案においては軽視されている状況にあり、残念ながら、合理的ではないからやらないだろうという我々の希望的観測はことごとく否定されてきています。ブレグジットもそうでした。まさかないだろうということが生じているのが現状です。もはや経済合理性が、安全保障やナショナリズムといった他の価値によって上書きされているという状況を我々は覚悟しなければいけないと思います。

そうした中で、日本においても自民党議員を中心に、「エコノミック・ステイトクラフト」という言葉が最近話題になっていますけれども、日本の韓国に対する輸出管理の強化がエコノミック・ステイトクラフトの一環なのではないかとの議論もあるわけです。それはどうか分かりませんが、いわゆる経済的手段を使って安全保障や上位の国益を実現していくやり方は、これはもはや米国だけにとどまらないという状況だと思います。このため、日本としてもこのエコノミック・ステイトクラフトにどう対応していくのか、もしこれが好ましいものである

図表 4 米国の対中規制措置（投資・輸出管理・政府調達関連）



（出所） みずほ総合研究所作成

のであれば、日本としてこれをどう活用していくのかということを真剣に考えていかなければならない時期に来ていると思います。

また、米国の対中規制措置で貿易以外の面については、2019 会計年度国防授權法の成立によって、投資面での「外国投資リスク審査現代化法」（F I R R M A）、輸出管理における「輸出管理改革法」（E C R A）、それから政府調達における「889 条」といった様々な形で投資・輸出管理の規制が強まっています（図表 4 参照）。この傾向は残念ながら変わりません。

2019 年秋以降、ファーウェイ等はエンティティ・リストに入ってどんどん取引制限が強まっていくということでありますし、新興技術等に関する定義や規制が整備されていくことになれば、こうした技術面からのデカップリングが起こっていくことは十分覚悟しておかなければいけないと考えています。

（3）日韓の経済外交上の課題

最後に日韓関係については、「国交正常化後最悪とさえ言われる日韓関係の中で、日本産水産物等の輸入規制、韓国向け安全保障輸出管理の厳格化等により、日韓の経済関係も悪化すれ

ば T P P 11 の拡大、R C E P 交渉、日中韓 F T A 交渉など、日本の経済外交の推進に必要な基盤も著しく損なわれるのではないか」ということ、反対に「日韓の経済外交上の利益の共有は関係悪化を食い止め、反転させる力になるのか」とのご質問を頂きました。まずは韓国の専門家ではないということを申し上げた上で、基本的に日本の通商戦略を見ている者の視点からということでお答えさせていただきます。

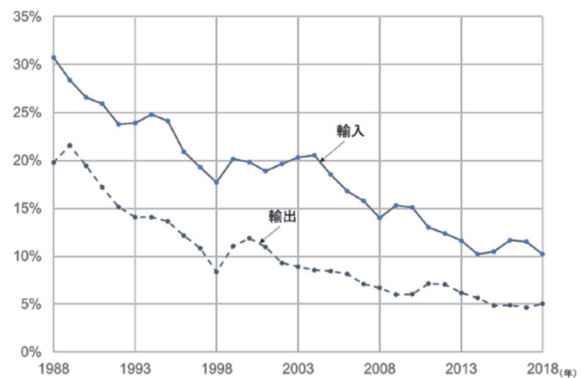
通商戦略に限って見た場合には、少なくとも 2000 年代以降は、韓国が日本との利益の共有や協力というのを重視したという節は見られません。むしろ、韓国としては日本にいかにか勝つか、日本よりいかに優位に立つかという視点で通商戦略を立案してきたように見えます。韓国は、自国をアジアのハブ、アジアのゲートウェイとして使ってもらうために、韓米、韓 E U、韓中といった主要国との 2 国間 F T A を結び、韓国がハブとなり、米国企業等がアジアビジネスをする時には、この F T A を使って韓国を拠点として、また、韓国をゲートウェイとしてビジネスを行うといった F T A 戦略をとってきました。

さらにその他の国に関しても、韓国がペルー

とのF T Aを結んだ際に、日本に先んじること
で優位に立てると韓国が喧伝していたとい
うことがあったのですが、市場規模から考
えてさほど大きくないところであっても、韓
国は先占効果を重視し、日本より先にF T A
を結ぶことによって、日本がF T Aを結ぶ
前にその国のシェアを奪っておこうという
ことがありました。日本企業が巻き返すとい
うことを防ごうというのがこの先占効果で
あり、韓国は完全に日本をライバル視して
いました。従いまして、日中韓F T A交渉
の開始においても、実は韓国は日本とはや
りたくないという消極的だったわけで、実
際に日韓F T Aは未だ宙に浮いたままの状
況にあります。日本とF T Aをやることは、
対日貿易赤字が拡大するだけで、せつかく
築いたハブやゲートウェイの地位の喪失に
つながるものだからやりたくないのだとい
う感じがありました。こうしたことから、当
初T P Pにも入りたくないと言っていたわ
けです。これを説得したのは実は中国であ
ると言われておりまして、中国が韓国を
なだめて、そう言わずに日中韓をやろう
よという感じだったのです。ご案内のよ
うに、R C E P交渉が始まったのも、
2011 年の日中の共同提案によって交渉
が始まっているわけです。従いまして、通
商戦略上、日本との利益を共有している
のは、実は韓国よりも中国という側面が
あり、残念ながら日韓の経済外交上の利
益の共有は関係悪化を食い止め、反転さ
せる力になるのかということ、その前提
である利益の共有そのものが難しいの
ではないかというのが、あくまでも通商
戦略から見た私の答えです。

その背景にあるのはやはり日韓関係の
構造的な変化です。韓国の貿易総額に占
める対日貿易の割合について、例えば
1988 年は輸入で見ると韓国の貿易総
額の 3 割以上が日本との貿易だったの
ですが、現在は 10% まで低下してい
ます（図表 5 参照）。その分はどこに向

図表 5 韓国の対日貿易割合(対貿易総額比)



(出所) みずほ総合研究所作成

のかと言え、米国であり、中国であります。
かつて雁行型発展形態と言われていた時には、
日本は韓国の兄貴分ということで、ひょっとし
たら日本にはいまだにそういった気分がある
のかもしれませんが、韓国からすればとくに
日本というのはライバルであり、一部では既に
勝っている国との認識があるのだと思います。
この国とどう付き合っていくかというのは、こ
れまでのやり方では難しいと思います。大変駆
け足になりましたが、以上です。

4. ディスカッション

中内(司会) 両先生、ご発言ありがとうございました。第1セッション全体を通して神田室長からコメントまたは両先生に対する改めてのご質問等がありましたらお願いします。

神田 先生方ありがとうございました。川瀬先生は最後に韓国に対する安全保障輸出管理のご説明のところで、もう少しこの点補足しておきたかったと思われることがありましたら、ご発言をいただければと思います。

川瀬 G A T T 21 条に関してもし一言申し添えるということでしたら、その認識は私と菅原さんで違うようなのですが、少なくとも国際通商をやっている側で、21 条を楽に実証できるとは誰も思っていない。21 条については

パネルの判断がたった1件しかない条文ですし、ほとんど実例もありません。また、やはり適用範囲につき案外特定の書き込みで、そこに投影されている安全保障の概念も古いのです。もちろんこれは日本のやっていることがでたらめだということを申し上げているわけではなく、先ほど申し上げたとおり、安全保障貿易管理上、日本の措置が適正なものであったとしても、21条自体がそもそも現代に適合していない条文である可能性があつて、正当化できない可能性は残る、ということです。そのような緊張感を持ちながら丁寧に訴訟を進めていかないと、韓国に足をすくわれかねません。そういう危機意識を持っているというふうにご理解をいただければ幸いです。

ちなみに、『東洋経済オンライン』（川瀬剛志「日本政府は韓国の輸出規制を再考すべきだ」（2019.7.13））でも書いておりますが、きちんと戦略性を持って21条の限界を知った上でやらないと、先ほど申し上げたような輸出管理レジームとWTOの潜在的な緊張関係を露わにすることになるでしょう。国際社会に対する責任について日本が非難を受けることになりまずよということを、政府・与党は承知した上で、緊張感を持ってやっていただきたいと思います。

神田 ありがとうございます。それから菅原先生は第1セッションの最後のところで、経済合理性ではなくて安全保障やナショナリズムなど、そういったさらに上位の概念、あるいは利益の追求のために例えばエコノミック・ステイトクラフトのような考え方も進められているとのつながりを説明していただきました。そうした中で、日本として、表の議論として自由貿易の追求やメガFTAを追求するような路線、これはこのまま続けていくということと、米中経済圏の分断といったエコノミック・ステイトクラフト的な要素への対応、そのあたりの

使い分けといたしますか、企業の方はサプライチェーンやファイアウォールの話を心配しているということだったのですが、これから留意していくべき点についてもう少し深掘りをさせていただければと思います。

菅原 ありがとうございます。大変難しいご質問ですが、今使い分けという言葉がありました。が、使い分ける必要はないと私は思っています。というのは、それを主張することこそが日本にとって最大の武器なのだろうと思います。川瀬先生から詳しくご説明があつたように、米国の鉄鋼・アルミニウムの輸入制限措置に対するリバランスについて、WTO協定上かなり怪しい措置を他の国もとっているというような状況の中、日本がどうやって国益を追求していくのか、その際に何が基盤になるのかという時に、やはりこれはグローバルな生産体制の維持や経済合理性に基づく理屈というものが基盤になります。それらを掲げていくことこそが、経済合理性を無視している人々たちに対する対抗的な価値になるわけであり、そこは使い分ける必要はなく、むしろそこを高く掲げていくことこそが日本の利益につながることであろうことは間違いないと思います。

ただし、残念ながらその際に安全保障はどうなるのだと言われたとき、これはなかなか難しく、例えば5Gの問題です。米国はファーウェイを排除しようとしており、他の国々に対してもファーウェイを政府調達から排除しろと求めているわけですが、これに対する各国の反応はバラバラです。米国と諜報活動上の情報等を交換しているいわゆる「ファイブアイズ」の国の一部ですら、自分たちの判断でファーウェイを使うかどうかを決めると言っているが、米国としてはファーウェイ製品が使用されることに懸念があります。従って、各国は踏み絵を迫られる可能性があり、米国に同調してファーウェイを排除するのか、それともファーウェイ

を使うことによって米国との情報交換の制限もやむなしとするのかということです。その時に、経済合理性ではファーウェイを使うことなのだけれども、安全保障上で言うと米国との関係を見捨てることは出来なくなった場合には、やはり米国を取らざるを得ないということになるのではないのでしょうか。ファーウェイはあくまでも一例ですが、技術・安全保障上の利益を基盤としたデカップリングという方向に行ってしまうのではないかとということが危惧されます。

日本は、米国に同調する方向で対応しており、これは政府だけでなく、企業も同じです。日本政府も米国同様に国内規制を強化するのではないかとということです。これが国際レジーム上の規制になるとすれば、グローバルの規制になっていくこととなり、グローバルにデカップリングというものが進められるということになってしまいますので、こうなった時にどうするかというのは、正直私としては答えを持ち合わせていません。企業としてはこの状況に備えてサプライチェーン、バリューチェーンの再構築を頭の体操として始めておくべきだということだけ申し上げておきたいと思います。

理想を言えば、日本としてはそうならないように米中の懸け橋になることを目指すということになるのですが、それをどのように実践するかは極めて難しい問題です。

神田 ありがとうございます。

中内（司会） それではこれで第1セッションを終了します。

講演録Ⅱ 日本の経済外交をめぐる課題と 今後の対外通商政策の在り方

— 第2セッション「日本の通商政策」 —

川瀬 剛志

上智大学法学部教授

菅原 淳一

みずほ総合研究所政策調査部主席研究員

神田 茂

参議院外交防衛委員会調査室長

中内 康夫（司会）

参議院外交防衛委員会調査室首席調査員

中内（司会） では引き続き、第2セッション「日本の通商政策」をテーマとしていますが、こちらを開始します。それでは、まず神田室長から、冒頭の問題提起のご発言をお願いします。

1. 神田茂 調査室長（論点提起）

（1）F T A／E P A交渉の推進

では第1セッションと同様に、私からまず発言をさせていただきます。今まさに菅原先生からも日本が掲げていくべきとお言葉を頂きましたF T A／E P A交渉の推進について申し上げます。ルールに基づく多角的な貿易体制は、自由で公正な貿易を推進、拡大するものであって、世界経済の成長の鍵となり、そしてグローバルな経済活動のための安定的かつ円滑なビジネス環境を提供し、維持するために不可欠なものといえます。W T Oによる多角的貿易交渉

が停滞するとともに、欧米諸国、それから主要経済国が、二国間、複数国間の物品サービス貿易の自由化を図る自由貿易協定（F T A）あるいは経済連携協定（E P A）の締結を進めてきました。F T Aの締結が加速される中で、域内貿易のさらなる均一化とサプライチェーンの一層の効率化に資するものとして、広域な経済連携協定、いわゆる「メガF T A」の構築が模索されています。日本は米国のトランプ政権が「T P P 12」協定から離脱した後も自由貿易の拡大、あるいは経済連携の推進を通商政策の柱としてメガF T A交渉を進めてきました。米国を除く「T P P 12」署名国より、「T P P 11」（「C P T P P」と同様。以下同じ。）交渉を進め、日E U・E P A交渉を進め、両協定を既に発効させ、そして今A S E A Nプラス6か国による包括的なF T AであるR C E Pの交渉を

進めています。そして日中韓のF T A交渉にも取り組んでいるというところです。2002 年に自国で初めてシンガポールとの間でF T Aを締結した、いわば後発国であった日本が、2019 年9月の時点ではアジア太平洋、あるいはヨーロッパ、東アジアに及ぶ広域な経済連携の形成に全て関与しているということで、2002 年の頃のことを思い出すと、当時は思いもよらなかったような状況が今生じています。

こういった状況を踏まえて、お2人の先生方には次の論点を提起したいと思います。まず菅原先生に対してですけれども、米国がT P P 12を離脱した後も、日本はT P P 11、あるいは日E U・E P AのようなメガF T Aの締結を推進してきました。これが世界、あるいはアジア太平洋地域の経済秩序作り、そして今も進められているR C E P交渉においてどのような役割を果たすとお考えなのかということです。T P P 11 あるいは日E U・E P A自体への評価についても併せてお聞かせいただければと思います。

また川瀬先生には、このF T A／E P A、とりわけ主要な経済国同士のF T A、あるいは多数の国や地域を包含する広域な経済連携協定であるメガF T Aによる貿易自由化交渉は、今後のW T Oにおける世界の貿易ルールの策定あるいは国際経済法に対してどのような役割を果たすと思われるのか、この点を提起させていただきます。

（２）日米貿易交渉

次に、9月25日の日米首脳会談を機に共同声明が発出され、一定の進展を見せた日米貿易交渉について申し上げます。米国のトランプ政権は、T P P 12から離脱をした後、二国間のF T A、自国に有利な二国間F T Aを追求する中で、米韓F T Aを改定させ、そして北米自由貿易協定（N A F T A）の見直し交渉を進めて、



参議院外交防衛委員会調査室
神田茂 調査室長

新しい協定（U S M C A）に署名するに至っています。特にこのU S M C A、すなわちカナダ、メキシコ、米国による新協定については、自動車や自動車部品の原産比率や、自動車の輸出数量規制、それから通貨政策すなわち為替政策を管理するための為替条項、そして中国を想定しているといわれる「非市場経済国」とのF T A、これらの内容が盛り込まれて、日米貿易交渉への影響も非常に懸念されたところです。日本はトランプ政権が発足した後も、米国のT P P 復帰を求めてきましたが、2018 年9月の日米首脳会談で「日米物品貿易協定」（T A G）交渉を開始することで合意しました。そしてこの「T A G」交渉について、日本政府は当時、これまで締結してきた包括的なF T Aとは全く異なるものであるとし、それから農林水産品についてはT P Pの水準が譲歩できる限度であるとした上で、日米の協議が行われている間は日本車に対する通商拡大法 232 条に基づく追加関税が課されることはないという説明を行っています。一方、米国は2018年の10月のペンス副大統領の演説、これは対中強硬演説として有名ですが、日本との貿易交渉についても、日本との「F T A交渉」を始めると発言し、パーデュ農務長官が主要農産物に対する日本の関税引下げはT P P水準以上を求めると

発言をしました。そして米国通商代表部（U S T R）が議会に通知した対日貿易交渉の目的（22 分野）の中で、今後の貿易交渉について「米日貿易協定」（U S J T A）交渉と表記し、交渉範囲には自動車貿易の改善や農産物の関税引下げにとどまらず、通信や金融等のサービス貿易、薬価制度、為替問題に関する事項が盛り込まれ、新たな二国間交渉について日米の認識の違いが指摘されました。そして今年 9 月 25 日、日米両首脳は「日米貿易協定」と「日米デジタル貿易協定」の最終合意を確認する共同声明に署名しました。主な合意としては、米国向けの乗用車・自動車部品の関税撤廃は継続協議とされた上で、米国通商拡大法 232 条に基づく日本車への追加関税の回避を確認するという、そして米国産牛肉や豚肉の関税を、T P P 加盟国と同率に引き下げることです。そして、米国産コメの無関税枠の輸入枠については導入を見送ることなどが挙げられています。協定の正式な署名は、今後両国がそれぞれの法的な確認を終えた後に行われ、日本政府は 10 月に召集される国会（臨時会）に協定の国会承認を求める議案を提出するということが報じられました。現時点で、政府（T P P 等政府対策本部等）からは、日米共同声明に加え、日米貿易協定の概要等が公表されていますが、本日はこれらの情報を基にしたお話とさせていただきますと思います。

このような状況を踏まえて、これからお 2 人の先生方に論点を提示させていただきます。まず菅原先生に対しては、日米合意についてです。日本がかつて署名した T P P 12、あるいは既に発効している T P P 11、そして日 E U ・ E P A の内容を踏まえて、どのような評価をされるのかということです。それから、日本は T P P 11 や日 E U ・ E P A の内容を、米国との交渉に活かすことができたのかということです。それから、既に発効した T P P 11 について、これは米

国が抜けたということもあって、その内容をいかに整理していくのかということがあるかと思います。例えば牛肉のセーフガードの発動水準の問題、これは米国込みで設定をしていますけれども、日米貿易交渉合意の見込みが報じられた時点で、例えば豪州がセーフガードの発動水準について見直し交渉に応じることは消極的だという姿勢を早速に示したことが報じられており、既に発効した T P P 11 との関係や、その中での決め事の整理についても言及していただければと思います。

それから川瀬先生に対しては、次の点を申し上げたいと思います。米国が日本車（乗用車）に対する現行 2.5%の関税について、今回の合意内容では、今後継続して協議となって、すぐに引き下げられたり撤廃される訳ではありません。日本がこれまで締結した F T A の水準では、貿易額ベースで 90%の自由化という目安があります。G A T T 第 24 条の定める「実質上の全ての貿易」の自由化に、自動車関税の引下げ・撤廃抜きの日米協定が当たるのかどうかということです。これらについて言及いただければと思います。それから、そういった合意内容が、そもそも W T O 協定のいうところの地域貿易協定（R T A）の位置付け、それから今後の F T A 交渉における日本の立場を損ねることにはならないのかという点を合わせて提起させていただきます。そしてもう一つの柱ですけれども、川瀬先生に対して、米国が通商拡大法 232 条に基づいて、安全保障を理由に輸入車への追加関税を検討しているということが W T O 協定に整合的であるのかということを提起します。そもそも W T O 協定では、譲許関税率を超えて関税を付加することは例外的な状況を除いて協定違反であるとされています。違法な措置を背景に交渉の合意を迫ること自体が、W T O 協定に反するのではないのかという点も問われます。そして、W T O 協定違反

の疑いがある輸入車関税の回避を最優先させた日本政府の判断が妥当であるのか、これらについて問題提起をさせていただきたいと思います。私からは以上です。

中内（司会） それでは神田室長からの問題提起を受けまして、今度はまず菅原先生からご発言をお願いします。

2. 菅原淳一 主席研究員

（1）F T A／E P A交渉の推進

まずF T A／E P Aの推進について、「これまでのメガF T Aが世界やアジア太平洋地域の経済秩序作りにどのような役割を果たすと考えるか」というご質問を頂きました。これについては川瀬先生のご指導の下、私もいろいろ書いてきたのですが、やはりT P Pや日E U・E P AなどのメガF T Aは、これからのアジア太平洋地域における、あるいはW T Oの下でもグローバルな通商秩序作りの基盤になるということがあります。今後の秩序作りのひな型、あるいは参照基準といったように位置付けることができると考えています。ですので、例えば今回の日米貿易交渉も、更にはU S M C Aも、T P Pをどこが上回っているのか、どこが下回っているのかというような見方をしますし、R C E P交渉においても、どこがT P Pマイナスなのかといった観点から判断するという方向に、メディアもそうですし、我々もおのずとそうなることだと思いますので、やはりこのT P Pが一つ大きなひな形になっていくということかと思えます。

なぜそうなのかと言いますと、先ほど川瀬先生からあったように、W T O交渉が停滞しつつある状況で、やはり貿易・投資の自由化やルール作りというものがメガF T Aに移っていった歴史の中で、結局T P PはこのW T O発足以降の20年強、今日まで入れますと四半世紀と

いうことになりますけど、その中で作られた自由化水準やルールの水準における一つの集大成と位置付けることができると思うのです。従いまして、それ以降、U S M C Aも含めて、このT P Pを土台に何を付加していくのかという形で議論が行われています。おそらく今後、R C E Pもそうですけど、F T A A P（アジア太平洋自由貿易圏）などの議論をする際にも、当然このT P Pというのはひな形もしくは参照基準になっていくことかと思えます。

日E U・E P Aについては、やはり米国とE Uの哲学的な差が表れていますので若干相いれないものがあります。最近ではC P T P Pと日E U・E P Aを一つの大メガF T Aにしていくべきではないかという議論もあって、それは確かに素晴らしいアイデアであり、進めていく価値があると思うのですが、実際やろうとすると官僚の皆さんはかなり擦り合わせに苦労されるのではないかなという気はしています。

例えば、やはりT P Pというのはベトナムやブルネイなどを含んでいることもありますので、しかもやはりアジア太平洋の価値に基づいて、かなり米国の価値が反映されているところがあるわけです。それに対して日E U・E P Aの方は、日本とE Uという先進国同士のE P Aということもあって、例えば補助金の規律や競争政策の規律についてはT P Pより一部日E U・E P Aの方が上回っていることもありますし、ご案内のようにI S D S（投資家と国との間の紛争解決）については根本的な違いがあるわけです。従いまして、こういった部分的な要素については今後、いわゆる「競争と協調」と呼んでいますけれども、何が支配的なルールになっていくのかというところで、一つ仲間作りが行われていく状況と思いますが、基本的にはひな形として機能していくことかと思えます。

図表1にメガF T Aの3つの意義として、こ

図表 1 メガ F T A の 3 つ の 意 義

巨大な経済圏の構築(高水準の自由化) ・人口やGDPでみて巨大な経済圏を構築 ・相手国市場へのアクセス拡大・競合国企業との公平な競争条件確保
共通ルールによる域内市場の一体化(高度なルール) ・「WTOプラス」・「WTOエクストラ」の高度な共通ルールを形成 ・「ルール・メーカー」となることによる競争力向上
保護主義的動きへの対抗 ・自由貿易体制・ルールに基づく貿易秩序の維持における多国間協調 ・米国の通商政策転換を促す環境整備

(出所) みずほ総合研究所作成

これは私はどこでも申し上げているのですが、基本的には高水準の自由化によって巨大な経済圏を構築し、共通ルールによる域内市場の一体化が図られること、これを経済的な意義として日本は進めてきました。メディア等で報じられるときはどうしても 1 番目の自由化の方に焦点が当たりがちなのですが、やはりメガ F T A の最大の利点は 2 番目にありまして、特に W T O のルールに上乘せする、W T O プラス、W T O では十分に規定されていないルールを作る、W T O エクストラといったような高度なルールを日本が主導して作っていくことです。経済産業省がルールテイカーからルールメーカーへという標語を掲げたこともありましたが、やはり日本企業、もしくは日本というのは、スポーツの世界もそうですけれども、作られたルールにどう適応するか、その中でどうやって世界のトップに立つかというところは得意としてきたわけです。日本がトップに立った途端にルール、土俵そのものをひっくり返されて煮え湯を飲まされるという経験を繰り返してきました。やはりここはルールメーカーになるべくメガ F T A を推進してきたということでありますので、今後もこの T P P 等を基準に、W T O 等でのルール作りも進んでいくことかと

思います。

最後に、こうした二本柱が日本の成長戦略とも相まって、日本の F T A 戦略の中心となって進めてこられたわけですが、やはり近年、特にトランプ政権の成立以後は、もう一つのメガ F T A の意義として、保護主義的動きへの対抗ということが出てきたかと思います。ここでは米国の通商政策転換を促す環境整備というように、やや曖昧な表現を使っていますが、有り体に言えば、米国が入っていないメガ F T A を進めることによって、米国に不利な環境を作りだし、米国国内におけるトランプ政権の通商政策の転換を求める声を高めていこうと、そういったことであります。その結果の一つが、今回の日米貿易交渉だったわけです。後ほど申し上げますけど、C P T P P と日 E U ・ E P A が発効したということが米国の焦りを生んで、日米貿易交渉は開始からわずか 6 か月も経たず、今年 4 月からの交渉開始で 9 月に最終合意ですから、これだけのスピード感を持って合意されたのです。T P P という土台があったとはいえども、ここまで短期間で交渉が終わった一つの理由には、やはり日本がメガ F T A をうまく使ったということが言えるのではないかと考えています。

（２）日米貿易交渉

２番目は日米貿易交渉であります。これについては先ほど数時間前にやっと最終合意の概要が明らかになったところですので、資料はあまり使わないでご説明をさせていただきます。まず今回の評価、これは川瀬先生とかなり違うかもしれません。また、政府に甘いかもしれません。私としては、午前中も幾つかの新聞等にコメントしてきたのですが、政府に対しては、合格点が60点なら60点という形で、ぎりぎり合格点だろうと申し上げています。

なぜかと言いますと、それは昨年9月の日米共同声明を根拠にしているからでありまして、そもそも日本がなぜ米国とのF T A交渉に入ったのかということです。F T A交渉と言いますが、W T O協定にはF T A（自由貿易協定）という言葉はありません。だからR T A（地域貿易協定）なのだという議論等は置いておいて、この合意はF T Aなのですが、実際に今回政府から出たのは「日米貿易協定」ということです。T A Gはどこへ行ったのだという感じなのですが、要は米国がT P Pに復帰するのが日本にとって最善策と安倍総理が言い続けていたにもかかわらず、二国間交渉に入ったその最大の理由は、やはり232条措置、自動車・同部品に関する輸入制限措置をどう回避するかというところが大きくあったわけです。しかし、そこで交渉に入ってしまうと当然のことながら農林水産物セクターからT P P以上の自由化を米国から求められるのではないかという不安の声が強くあるわけですから、従って昨年の日米共同声明においては、その2つのことを担保したわけです。農林水産物については、日本の既存のE P Aにおける市場アクセス水準を最大限とするということです。そして交渉中は、本共同声明の精神に反する措置の発動、すなわち232条措置は適用しないということです。この2つが確保できたからこそ、日本としてはこ

の交渉を始め、今回合意に至ったということでもありますので、所期目標は達成できたと私は判断しています。従って、何とか合格点ということです。

しかしながら、ここで大きな留保を付けさせていただきたいのは、今回の合意はあくまでも第1段階の合意にすぎないということです。今日の米国の発表、U S T Rやホワイトハウスの声明を見ていただければお分かりになるのですが、「first-stage initial tariff agreement」と書いてありまして、第1段階の初期協定に過ぎないことを明確に言っているわけです。しかも、今回の日米共同声明においては、協定発効後4か月間コンサルテーションした後に、第2段階の交渉、包括的なF T Aに向けた交渉を開始すると明記されているわけです。ですから、この点につき、政府サイドが過去の国会答弁とどう整合性を取るのかということに注目しています。

従いまして、第1段階は何とか合格なのですが、正直申し上げて、米国が最も欲しかった牛肉・豚肉のカードをここで切ってしまったわけです。牛肉・豚肉のカードを切って232条の発動を免れたということです。ですから、では第2段階、米国から、先ほど神田室長からあったように、為替条項や薬価の問題、更にはおそらく今回取れなかったコメや乳製品など、そういったことを米国は取ろうとしてくるわけです。そのときに日本に残っているカードは何なのかということ考えると、第2段階の交渉は相当厳しい交渉になります。第1段階で合格点を付けておきながら何だというふうに言われてしまうのですが、あくまでも今日この時点で合格点ぎりぎりなので、将来的なことを考えれば、私としては悲観せざるを得ません。

今回、米国との合意は、はっきり言って極めて限定的です。パーデュー農務長官が言っていた農業の先行合意に近い内容になっていると

言っていると思います。今回日本は、工業製品のうち有税品目について、一品目たりとも譲許していません。既存無税であるものを含め、最恵国待遇（MFN）税率が適用されるわけですから、工業製品については何も譲許していないに等しいわけです。そんな協定を結んだということですので、日本としてもあまり米国のことを責められないのですが、米国としてはとにかく議会を通すと時間がかかるので、議会承認が要らない協定にする必要があったのです。そのとき、いわゆる貿易促進権限（TPA）法の103条のa項を使ってやるということをご通知しました。

さらに、デジタルの分野についてはエグゼクティブアグリーメントとすることで、つまりは行政協定ですので議会承認は必要としないということです。デジタル貿易について言えば、発表された概要を見れば基本的にUSMCAがそのまま日米合意になっていると見ていいと思います。このUSMCAのデジタルチャプターは、基本的にTPPプラスアルファなのです。プラスアルファの部分が幾つかあって、例えば、いわゆる日本でTPP三原則と呼ばれている越境データフローの自由、そして、データローカライゼーション、サーバー設置義務要求

の禁止の2つに関しては、TPPでは金融機関が除外されていましたが。これは米国議会から文句が出て、USMCAでは金融機関も対象に含めましたが、今回の日米合意でも金融機関は除外されていないようです。さらにもう一つ、TPP三原則の3つ目、ソース・コード開示要求の禁止については、USMCAではソース・コードに加えてアルゴリズムも開示要求が禁止されていましたが、今回、日米合意でもアルゴリズムが入りましたので、基本的にはUSMCAをそのまま日米合意にしています。

これについては米国が22項目の包括的な交渉目的（図表2参照）を議会に提出しており、その中に関係する項目が5項目あるのですが、この5項目とも基本的には今回の日米デジタル貿易合意に入っていますので、基本的には米国の要望に沿ったものであります。日本としても正直申し上げて米国と利害が不一致なところはあまりなく、これでいいだろうということで、おそらくこれを基に大阪トラックやWTOとの議論を進めていく形になるだろうと思います。

米国のTPA法にはいろいろ書いてありますが、大統領は関税を修正してもいいという規定があります。ただし、現行関税率が5%を超

図表2 米国の「対日貿易交渉目的」の概要

交渉項目	概要（例）	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	国有・国営企業	WTO補助金協定を上回る規律の確保
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	競争政策	反競争的事業行為の禁止、消費者保護
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	労働	中核的労働基準の遵守、外国人労働者の保護
貿易の技術的障壁（TBT）	強制規格・任意規格・適合性評価手続の透明性確保	環境	強制力のある環境保護義務の確保
良き規制慣行	日米間の規制の適合性の向上	腐敗防止	公務員の腐敗行為の抑止
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	貿易救済	米通商法の厳格な執行の確保
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	政府調達	相互主義的開放、地方政府の除外
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	中小企業	中小企業による協定の活用促進
投資	すべての分野における投資障壁の削減・撤廃	紛争解決	効果的・適時・透明な紛争解決手続の確保
知的財産	知的財産権の適切かつ効果的な保護	一般規定	「非市場経済国とのFTA」条項
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	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、みずほ総合研究所作成

える品目については、それを半減させる以上のことをしてはならないと書いてあります。ですから裏を返せば、現行5%以下のものについては大統領権限で関税が撤廃できるということです。従いまして、今日、経済産業省から発表された、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をご覧くださいと、ここに含まれている関税撤廃品目は全て現行関税率が5%以下で、5%を超えるものについては全て半減と書いてあります。つまり、この規定を超えない、これを超えてしまうと議会承認が必要になってしまいますという形になっています。

やはり今回、この合意に至ったのは、CPTPPと日EU・EPAが発効していたことによって、日本市場において、特に牛肉・豚肉生産者が他の競合国に比べて著しく不利な状況にあったということです。例えば、日本の輸入牛肉については、米国とCPTPP締約国でほぼ100%占めていますから、現在、MFN関税が適用されているのは事実上米国のみという状況になっています。豚肉についても、米国とCPTPP締約国とEUでほぼ100%ですから、現在MFN関税が適用されているのは米国だけですので、この状況は一刻も早く解消したいわけです。特に牛肉・豚肉は、米中摩擦においても被害を被っていますし、しかも共和党の支持基盤でありますから、米中もどうにもならない、EUも言うことを聞かない、USMCAもなかなか議会を通らないという中で、日本からできるだけ早くこの果実を取りたいと、米国としては焦りがありました。従って、これほど限定的なFTAでも、コメについても乳製品についても何も言わない、ハード系チーズの関税撤廃はTPP並みで日本から取ったけれども、それ以外のところは今回はいいよと。とにかく第1段階は牛と豚だけ取ればいいというぐらいの勢いで取ったのが事実ではないかなと

考えています。

今後、米国が昨年12月に議会に提出した対日貿易交渉目的(図表2参照)に沿って交渉することになりますので、日本としては物品貿易についても農産物も含めて更なる関税の引下げを求められる可能性がありますし、先ほどあった薬価の問題等も入っています。細かいところで言うと、例えば、環境保護の中にはクジラの保護も入っていますから、なかなか難しい問題、たくさん地雷が埋まっています。第2段階はこれらを含め、更には為替条項や、非市場経済国とのFTA条項、つまり中国とFTAを結ぶときにはきちんと米国に事前に相談しなさいよという条項であります。こういったものも入ってくるということです。基本的にはUSMCAを土台としていますから、かなり日本にとって厳しいものになるでしょう。

最後に一つ付け加えるとすると、日米共同声明においては、日米両国は、これらの協定、つまり日米貿易協定と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、また、日米両国は、他の関税関連問題の早期解決に努める、とされました。これは昨年9月の共同声明とほぼ同文がもう一度再録されたという形になっていますが、これに基づいて232条による自動車と同部品に関する輸入制限措置はとらないとの確約がとれたということが政府見解です。

「これらの協定が誠実に履行されている間」と書かれている限り、トランプ大統領が、もはや第2段階の交渉が難航して協定が誠実に履行されていないと判断すれば課せられるということであり、今回の日米首脳会談が終わった後のライトハイザーUSSTR代表の記者会見においては、「現時点(at this point)においては、この輸入制限措置は課さない」という言い方をしているわけです。ですから将来的に輸入制限措置を課さないことが確約され

たわけではなく、やはり第2段階で再度繰り返される心配があると見ています。そして、「他の関税関連問題の早期解決に努める」ということで、これは何が書いてあるか分からないわけですが、私が考えるに、おそらく鉄鋼・アルミ問題がここに含まれているのだろうと思います。実際にカナダとメキシコについては、先ほど神田室長からのUSMCAのご説明にあったように、国内手続に入る際に、米国に対して鉄鋼・アルミの輸入制限措置を撤廃しろと言って撤廃させたわけですが、これについては確かに、日本は鉄鋼アルミについては適用除外も多く受けていますので、どれだけ実体的な悪影響を受けているか、一部鉄鋼メーカーはひょっとしたら苦労しているかもしれませんが、正直言ってマクロ的に見るとさほど影響はないということです。だからいいのだということになるのかもしれませんが、ただこういう貿易協定を結ぶ相手に、追加関税を課したままでいいのか、カナダとメキシコもそのことで文句を言って相手に撤廃させたのに、日本は鉄鋼・アルミの追加関税を受けたままでこの協定を結ぶのはどうなのかという原理原則的な問題についてはどうするのか、といった問題は残ります。以上です。

中内(司会) どうもありがとうございました。
それでは次に川瀬先生、ご発言をお願いします。

3. 川瀬剛志 教授

(1) FTA/EPA交渉の推進

まず1つ目の神田室長のご質問で、「国際経済法上、あるいは今後のWTOにおける貿易ルールの策定に、FTAやEPA、あるいはメガFTAがどのような役割を果たすか」ということですが、これは菅原さんがおっしゃっているとおり、やはりFTA/EPAについては、WTOでルールを作れないのかということ

です。FTA/EPAは新しいルールのインキュベーター、実験場になるということで、それがひな型になっていきます。特にそれが一番顕著なのがデジタル分野と、それから国有企業です。そしてあともう一つは、これは二国間では投資協定がたくさんできているわけですが、これ、例えばTPPはまさにそうだと思いますが、広域連携のFTAの中で非常に先進的なルールが取り込まれていて、こういうものが新しい国際経済ルールのインキュベーターとしてFTA/EPAで新しく作られます。そしてそれが、先ほど菅原さんから「競争と協調」という言い方がありましたが、その中でデファクト・スタンダードのようなものでしょうか、多数派としてまとまったタイプのルールが世界標準になっていき、それがWTOにおける新しい部分の基礎になっていくということだと思います。

しかし、一つ菅原さんと違うことを申し上げると、私は、物事はそううまくいくのか、そこに大きなクエスチョンマークを付けていまして、それが一番顕著に出るのはデジタル貿易だと思っています。WTOにおけるデジタル貿易ルールの交渉の状況について、米国は、TPP、USMCA、そして今回の日米の協定も、データ移動の自由をかなり徹底しようとするスタイルを取ります。それに対して、日EU・EPAをご覧になれば分かりますとおり、日EUの協定にはデータ自由流通に関する規定を将来議論することになっていて、書いていないわけです。それから、中国は当たり前のごとくデータを国外に出さないと、データを囲い込むということをやります。中国にもしRTAがあれば、やはりデジタル貿易に関しては、米国的に言えば相当デジタル保護主義の内容になるだろうと思います。ソース・コードの開示を国が求めているいけないという義務を定めるものに中国がサインをするわけがないです。そういう意味では、「競争と協調」とは言いながら、

それが一つのWTOにおいて、いくつかのモデルを収斂していくときには、かなりレベルの低いものにならざるを得ないということになります。

そういう意味では、これは国際法の世界で言われる「断片化 (fragmentation)」ということになるかと思います。国際法というのは、一般の人たちは国際法というユニバースがあって、その中に環境法があり、人権法があり、経済法があり、それが全部調和されているはずだというある種のユートピアを考えるわけです。しかし、実際はそれぞれ、例えば貿易にせよ、環境にせよ、人権にせよ、安全保障にせよ、役所言葉で言うところの「司司 (つかさつかさ)」というものですが、縦割りになっていて、その間の矛盾というか、調整はうまくいっていないわけです。まさに先ほど第1セッションにおける安全保障貿易管理とWTOの話もそうだと思いますが、そういう状況が貿易の中でもRTAの間に生まれてくるのです。つまり、今までは国際法全体のユニバースの中で、分野ごとの縦割りが断片化を起こすということを心配すればよかったのですが、通商というもっと限られた分野の中で、例えばデジタルならデジタルに関して数パターンのルールが世界で共存して相互矛盾を起こすという、そういう状況がこれから生まれてくる可能性があるだろうと思うわけです。

(2) 日米貿易交渉

日米貿易交渉に関する神田室長からのご質問は、関税撤廃率の90%ルールについてですが、これは一応「自動車」を念頭にご質問が出たので、そこだけでお答えいたします。

まずGATT24条の8項(b)を見ると、そこにはいわゆる自由貿易地域とはなんぞやという定義があるわけです。それによれば、平たく言えばFTA構成国間の実質上の全ての貿易

について貿易障壁を除去しないといけないということが書いてあります。では、「実質上全ての貿易」というのは何%なのかということに関して、先ほど神田室長から90%という数字が提示されました。実はWTOの上級委員会の判断では、随分古い1999年「トルコによる繊維製品輸入制限事件」(DS34)で、これは当時のECトルコ関税同盟に関しての判断ですが、この「実質上全て」とは何かについての議論した例があります。ここでは、一応「all (全て)」と書いてあるから、「some (一部)」であってはいけないけれども、「substantially (実質的)」が「全て」の前に付いているのだから完全に自由化でなくていいという、禅問答のような解釈を示しただけで、では一体何%ならいいのかということ、上級委員会はそのときも明言せずに終わっています。あとはWTOの地域貿易協定委員会(CRTA)がありますが、そういうところで、例えば何%を目安にというようなガイドラインのようなものができているかということ、それもあります。FTAによっては、低いものだと、おそらく自由化率で8割を切っているものもありますよね。しかも、それを貿易量として金額ベースで計算するのか、あるいはタリフラインベースで計算するのかということもばらばらでありまして、その意味では、神田室長からは「貿易額ベースで90%に届かない場合」というご質問でしたが、90%を切ったからといって、直ちにそれがWTO協定違反だということにはならないのです。

ただ、先ほどの菅原さんのお話を聞いていると、日本は有税品目については譲許しない、米国は現行税率5%を超えないものについては半減に留めるということは、タリフラインベースによるとかなりの数の有税品目が残っているということだと思います。おそらく自動車のことを心配するだけでなく、そちらも心配した方がいいです。タリフラインベースで自由化率

については、何%という数字はまだ出ていないと思います。

それが今後に対してどういう影響を及ぼすかということですが、私は自動車のことだけでもそう思うのですが、自動車以外にも多くの品目に関税が残っているのだとすれば、日米の二大経済大国がそこまで野心の低い自由化率でR T Aを作ったということは、相当「実質上全ての貿易」との相場観を引き下げて、実質的にG A T T 24 条の意味がなくなってしまうことを日米二大経済大国でやったという意味において、これはインパクトが大きいというか、有り体に言えば罪深い結果になるのではないかとかなり心配します。24 条が空洞化してしまうということです。つまり、そのときの政治的な都合によって、自由化率、例えばタリフラインベースで見ると 60~70%で先進国同士でF T Aと称するものを作っても、これがG A T T 24 条に整合的であると言って、この 24 条を、ひいてはG A T T の重要原則である 1 条のM F Nを実質的に空洞化させてしまうような、そういう印象を受けるのです。これは後で菅原さんに、私の理解が正しいかどうかお答えいただきたいと思います。

また、「米国が 232 条に基づいて安全保障を

理由に輸入車への追加関税を検討していることは、W T O協定に整合的か」という神田室長のご質問に関しては、まず一つは、勝手に譲許税率を超えて関税引き上げをするわけですが、鉄・アルミも含めて、これをやればG A T T 2 条の関税譲許の拘束義務に違反するということは間違いありません。ということは、あとはG A T T 21 条との整合性について、つまり米国は安全保障目的というのですからこの例外で正当化できるかということに関して言えば、これは実は自動車に関する報告書はホワイトハウスに随分前に上がっているそうですが、具体的にそれがまだ公表されていませんので、どういうロジックかということには分かりませんので、現時点では明言できません。

ただ、鉄とアルミニウムのときのことで申し上げますと、米国としては国内の生産能力を維持することが安全保障に必要な鉄やアルミを確保するのに大事なのだという、要は国内産業の保護が理由なのです。産業保護ですというロジックをはっきり出しているわけです。自動車に関しても似たようなロジックが報告書に書かれていたとすれば、これは 21 条のどこに当てはめて正当化するのかというのは、およそ考えつきません。先日のウクライナとロシアの事

調査室講演会・パネルディスカッション（2019 年 9 月 26 日）



件（ロシア・貨物通過制限事件」（D S 512））でも、パネルは、21 条のどこに入るのかということについては客観的にパネルが審査するとしています。米国は、俺がここで正当化できると言っているのだからここのだ、と強弁していますが、パネルは、そんな議論はあり得ませんよ、ということをはっきり言っています。

そしてもう一つ申し上げると、安全保障上の重大な利益は何かということの説明義務についてです。ウクライナとロシアの事件のときにも、あれはウクライナでクリミア危機が実際に発生して、どんぱちやって人が死んだりしているわけです。そういう状況においてはその説明義務は極めて低いとパネルは言っていますが、今回のように、何か具体的な安全保障上の危機がないときに、しかもモノは自動車です。こういう状況で制限するのだったら、よほど何か説得的な安全保障上の重大な利益を米国が持ってきて説明をしなければ、おそらく 21 条は通らないです。

当初、米国は徹底的に出廷拒否で対応するらしい、つまり、もう自分たちで説明できないのは当然 U S T R も分かっている、と言われていました（注：実際には意見書を提出し、パネル会合も開催される模様）。もしそれが本当なら、これは安全保障の問題であり、米国としては一切そんなものに説明義務なんてないということです。おまえたちが判断するのは勝手だが、我々は別に主張、立証はしないぞ、そういうロジックでいくということではないでしょうか。それに対してジュネーブ（WTO）では、さすがにやはりこれはひどいということで、そうなると 21 条の解釈適用がかなり厳しくなるのではないかということです。そう考えたときに、これはおそらく WTO で議論されたときには、米国は勝てないというふうに私は想像します。それは翻って言うと、日本のフッ化水素等の制限においても、日本にとってはあまり望ましく

ない方向に議論がいくわけですが、そういう状況になってきているのです。

なお、特にこの鉄・アルミについて、あるいは今回の日米の合意もそうなのですが、例えば韓国はクォータを設定することで鉄・アルミの追加関税から除外されました。それから、U S M C A の批准が決まったところで、先ほど菅原さんからの言及がありましたけれども、カナダとメキシコについては追加関税が撤廃されています。安全保障とは関係のないところで、この措置の適用・不適用が決まっていることが明らかなわけです。これらを勘案するに、当たり前のごとく 21 条を、誠実審査（good faith review）と言いますが、乱用ではなく、米国がこれを安全保障上の真摯な利益追求のために使っているかというところの審査で、これはもう説明は付かないと思います。この「脅し」による交渉でやるということ、安全保障例外を乱用するということについては、もうこれはそのことによって、しかも米国に有利な交渉の成果が出ているわけです。これは非常に悪しき先例であって、WTO における法の支配を大きくむしばんだということです。

では、日本政府の判断が妥当であったかということですが、これはどこを基準にして妥当とするかですが、それで言うと、多国間通商システム等の関係で見ればこれは最悪です。単なる、米国は怖いですと、対米追従ですということですが、ただ、そこでそういうことを政府に言うと、恐らく皆さん烈火のごとく怒っているいろいろな反応が来ると思うのですが、自動車産業や日本経済のインパクトを考えたときに、そんなきれいごととは言えない、日米安保同盟、特に北朝鮮の問題、日韓関係が悪化したときに米国の機嫌を取らざるを得ない、と言われるのかもしれませんが。安倍総理とトランプ大統領は非常に関係が良好だということですが、ある政府の方が言っていましたけれども、こんなに日米関係が

いいときにはないだろうと言うのです。両国首脳が非常に個人的に親密な状況で米国に対して何かものが言えますかということです。そういう総合的な判断の中でこういう結果になっているのだとすれば致し方ないという見方ができるのかもしれませんが、ただ、多国間通商システムとの関係だけ見れば、これは日米だけではなく、韓国もUSMCAもそうですが、最悪の選択だと思います。

それでも日米のFTAをやること自体は、今朝まで私はいいと思っていたのです。なぜそう思っていたかという、米国がTPPに最終的に戻ってくる第1段階になればいいということです。この点については、菅原さんにもし別の見方があれば教えていただきたいのですが、ルール面ではほとんど新規性がなく、それはこれからということなのです。また、関税の引き下げ等、非常に低い野心で折り合ってしまっています。特に私が思ったのは、これはこの見方で正しいかどうかは、これも菅原さんに教えていただきたいのですが、米国はやはり一番彼らが欲しかった牛肉、豚肉等をTPPなしで取りました。他方で、一番嫌だった自動車を手付かずのまま持っています。そうすると、米国がTPPに復帰するインセンティブは、私は限りなくゼロに近くなっているのではないかと思います。そういう意味においては今回の合意は、それでもきっかけは232条でも、より通商システムに対して米国のTPP復帰を促すという点で、もっと大きな利益があるのであれば、それはそれでもいいのかなということは思っていたのですが、どうもそれすら期待できなそうです。ある著名な識者が、BSの討論番組でこれは30点だということをおっしゃっていましたが、こと現状では、30点どころかマイナス30点ぐらいかもしれないというふうに私は思っています。

4. ディスカッション

中内（司会） 両先生、ありがとうございます。先ほど川瀬先生から少し菅原先生にお聞きしたいということで、今回の日米貿易協定で関税撤廃率が非常に低くなっているという点です。自動車・自動車部品については米国譲許表に期限を定めない上で、「更なる交渉による関税撤廃」と明記されているようでして、それでそこをクリアしようとしているのかもしれないのですが、今回の日米貿易協定は関税引き下げの幅が非常に低いということを菅原先生はどう評価されるのかということをお伺いしたいと思います。あともう1点、米国のTPP復帰の可能性が遠のいたのではないかという点、この2点について菅原先生のご意見をお聞かせ願いますでしょうか。

菅原 まず自由化率の話なのですが、これは川瀬先生からお話があったように、90%というラインそのものの正当性というものもありますし、タリフラインなのか貿易金額ベースなのか、さらに片道なのか往復なのか、いろいろあって、それぞれ当てはめていくと、日本がこれまで締結してきたEPAも満たしていないものがあるわけです。そういった意味で、やはり今回日本はGATT 24条の中の間協定の規定を使って正当化せざるを得ないだろうということが言われています。要するに、まさにこれは第1段階と書いてあるわけですから、FTAに向けた中間の段階なわけです。今後まだあるよということです。ここが終わりではないのだから、ここで90%を満たしていなくてもいいよねというのが中間協定の考え方なわけです。ただし、中間協定というときには、交渉の時期などについては明記しなければならないということも書いてあります。ガイドライン上そういったことがあるようですが、協定には「妥当な期間」ということが書かれていたと思います。

要は、交渉が終わるところのスケジュールを

書けと書いてあるのですが、日米共同声明を見ると、協定発効後4か月後に交渉が始まるということで、一応スケジュールは書かれています。中間協定で交渉開始のスケジュールも書いてありますということかもしれませんが、これで十分とは思えません。ただ、こうした手法は、日本ではなく、EUという発案者がいます。ご案内のように米国とEUの間では今同じような貿易交渉が始まっているのかどうか分からない状況にあるわけですが、欧州委員会は加盟国からのマンドートで、農業分野を交渉対象にしてはいけないというマンドートをもらっています。これはGATT24条上問題です。アプリオリに特定分野を丸々排除してしまっているわけですから。そのマンドートで米国とFTA交渉をやりようと言っているEUは何を考えているのか、ということなのですが、そのときに聞こえてきたのが中間協定という手法です。それを多分日本政府も参考にされたのではないかと思います。だからいいというわけではありません。川瀬先生がおっしゃったように、日米だけではなくて米EUもそうなのかということになれば、これはGATT24条の空洞化と言われても仕方がないという状況になりかねません。もともと24条は空文だったのではないかという議論もありますが、曲がりなりにもみんなで90%頑張ろうねと、RCEPでも日本はそうやって言ってきたわけですから、これは日本の交渉力という観点からするとよろしくない前例を作ることになってしまうのではないかなと思います。

実際の自由化率がどうなるかというのは、これは署名されたテキストを見て計算してみなければ分からないのですが、政府の概要ペーパーに書いてあるように、日本としては工業品の有税品目については一切譲許していません。米国については、ここに経済産業省が発表しているもので、7頁分しかないのです。工業製品

のみですが、7頁分の品目しか譲許されていないのです。ということで、70～80%を超えていることは考えにくいので、タリフラインであろうと、貿易金額は自動車の今後の交渉での関税撤廃分も計算するかどうかで35%ぐらい変わってきますから何とも言えませんが、恐らく今回の段階で90%を超えることは難しいと思います。ここについても日本政府がどう答弁するのかというのは、これは多分、川瀬先生をはじめとする国際経済法の専門家も注目しているところではないかなと思っています。

米国のTPP復帰に関しては、正直申し上げて、私も少し驚いたのですが、西村国务大臣が、トランプ政権の間は難しいということをはっきりおっしゃいました。この日米貿易協定を見る限り、少なくともトランプ大統領がこれをやったからTPPに戻るというふうにはなりませんし、米国のTPP復帰というのは長期的に考えるべきであります。トランプ政権は二期目があるのかどうか分かりませんけれども、その次の政権が、やはり単に貿易赤字やレシプロカルなど、そういったことだけではなくて、これを対中戦略としてどう使っていくか、グローバルなルールメイキングのためにどう使っていくかといったような、より広範囲な戦略性を持ってTPPを見られるかどうかには懸かっていると思います。そういった意味で言うと、この日米貿易交渉がTPPへの米国の復帰のステッピングストーンになったかという、そう見るのは難しいのではないかなと思います。

最後に一つだけ、頂いていたご質問で答え忘れたところなのですが、要は今回の協定とCPTPPとの関係です。ここも政府としてどう答弁するのか、私は注目しているのですが、当時の茂木国务大臣は、米国とTAG交渉をやることは、米国がTPPに復帰する上でプラスになることはあってもマイナスになることはない、と明言されています。さらに、このCPTPP

を締結するときに、牛肉のセーフガードは、米
国分を含んだままマーケットアクセスには一
切手を触れずに合意したということについて、
野党や農業団体から散々批判を受けたわけ
です。これで新たに米国と協定を締結すれば、米
国の分が二重で上乘せになってしまうのでは
ないかということで批判を受けたわけです。政府
は、CPTPPの国会審議の際に、そういう状
況になった場合には、CPTPPの残りの10
か国に対して見直しを求めるということで合
意を得ていると説明しました。それはCPTP
Pの第6条に明記されていて、この見直し条項
で見直せるのだということを言っていたわけ
です。

ところが、この第6条には、TPPの効力発
生が差し迫っている場合、またはTPPが効力
を生ずる見込みがない場合に見直しを行うと
書いてあります。今回、どちらの場合になるの
でしょう。米国がTPPに復帰して効力の発生
が差し迫っている場合でないことは明らかな
のですが、では今回、日米がこの貿易協定を結
ぶことによって、TPPが効力を生ずる見込み
がなくなったのでしょうか。これは茂木大臣の
答弁と明らかに矛盾しているわけです。です
から、どうやって協議を求めるのか、もちろ
ん協定条文に根拠規定がなくても協議は求め
られるわけです。ですが、これはオーストラ
リアやカナダからしてみればそんな義務は
当然ないし、自分たちの枠が削減されるだ
けで、代わりに日本は何もくれないのに、
なぜこの協議に応じなければいけないのか
ということになりますので、これは協議の
場に引っ張り出してくるだけでも相当大
変なのではないかというふうに私は思うの
です。正直申し上げて、今回のケースはあ
まりに異例のことが多過ぎて、しかも交
渉を始めたときの政府答弁との整合性が
危ぶまれることが多々ありますので、今
後の国

会審議が、私にとっては本当に興味が尽
きないところです。以上です。

中内(司会) ありがとうございます。第2セ
ッションを通じて、最後に神田室長からコ
メントなり、両先生に対する更なるご質
問等がありましたらお願いします。

神田 最後に菅原先生が補足してくださ
った、一体今回の状況はTPP12の発効が
差し迫っているのか、それとも発効の見
通しがない状況なのかというところですが、
その点については、この9月25日の日米
合意の前の段階、通常国会が終わる頃の
6月5日の時点で、今の状況というのは
どうなのかと、当時の認識としてはやは
りどちらでもないというところでした。そ
の後、国会が閉じてしまったわけなので、
それから日米の方の事態はその後進展し
ていまして、まだ政府としての答えはな
いままということです。本当にこの次の
臨時国会での答弁が最初の答弁、あるい
はどこかで発言を求められたときの答え
が最初の答えということになるかと思
います。

(フロアからの質問は省略)

中内(司会) ありがとうございます。それ
では時間も過ぎていきますので、これで
本日の調査室講演会・パネルディスカ
ッションを終了させていただきます。今
日、登壇されました先生方、本当に
どうもありがとうございました。

参考 日本の経済外交 用語解説

寺林 裕介

上谷田 卓

(外交防衛委員会調査室)

1. WTO

WTO

WTO改革

GATT

WTO協定

ドーハ・ラウンド

プルリ交渉

特別かつ異なる待遇 (S & D)

紛争解決手続了解 (DSU)

小委員会 (パネル)

上級委員会

貿易政策検討制度 (TPRM)

補助金の通報制度

一般理事会の下部機関 (理事会・委員会)

2. 米国の対外通商政策

米国の保護主義的通商政策

1962 年通商拡大法第 232 条

国家安全保障を理由とした追加関税措置

安全保障例外 (GATT 第 21 条)

1974 年通商法第 301 条

米中貿易摩擦

中国製造 2025

3. 日韓の貿易関係

韓国による日本産水産物等の輸入規制

SPS 協定

韓国向け輸出管理の運用の見直し

4. FTA/EPA

FTA/EPA

WTO 整合性

日本の EPA 政策

TPP 協定

CPTPP

日 EU・EPA

RCEP

FTAAP 構想

USMCA

原産地規則

ISDS

電子商取引 (デジタル貿易)

5. 日米貿易協定

日米貿易交渉

日米貿易協定

日米デジタル貿易協定

本稿は、2019 年 9 月 26 日の調査室講演会・パネルディスカッション「日本の経済外交をめぐる課題と今後の対外通商政策の在り方」で配付された資料に加筆したものである。

1. WTO

WTO

世界貿易機関(WTO:World Trade Organization)は、関税及び貿易に関する一般協定(GATT)を発展的に継承する形で1995年1月1日に設立された国際機関である。全ての国家又は独立関税地域(独立国家ではないが自治権を有する地域)がWTO協定上の義務の受入れ等を条件に加盟国となることができ、2019年10月現在164か国・地域が加盟している。

WTOは、加盟国間における生活水準の向上、物品・サービスの生産、貿易の拡大等を実現するとともに、持続性のある多角的貿易体制を構築・発展させるため、①WTO協定の実施・運用、②多角的貿易関係に関する交渉の場及びその実施のための枠組みの提供、③紛争解決手続了解(DSU)の運用、④貿易政策検討制度(TPRM)等の運用、⑤国際通貨基金や世界銀行等との協力の5つの任務に取り組んでいる。

WTOの最高意思決定機関は、全加盟国の代表で構成する閣僚会議(少なくとも2年に1回開催)であり、同会議の任務、通常業務等の遂行は、全加盟国の代表(多くは在ジュネーブの政府代表部の長)で構成する一般理事会(随時開催)が行っている。また、閣僚会議の下には事務局(現・事務局長はブラジルのロベルト・アゼベド氏)が設置されており、一般理事会にはDSUの運用を管理する紛争解決機関(DSB)とTPRMの実施を担う貿易政策検討機関(TPRB)が付置されているほか、WTO協定の実施を監督する理事会・委員会等の下部機関も設置されている。

WTOの全ての意思決定は、会合に出席したいずれの加盟国も反対の意思を示さない場合に限り決定したとみなす「コンセンサス方式」を原則としており、全加盟国が対等な立場で意思決定に参加できる仕組みとなっている。

WTO改革

WTO改革とは、WTOの設立から20年以上が経過し、新興国や途上国の台頭、世界経済・貿易の構造変化、現行ルールの実用上の課題等にWTOが十分に対応できていないのはいかとの危機意識を背景に、加盟国間において議論されているWTOをより現代に即した機関に変革するとともに、その機能の改善・強化を実現するための取組である。

主な論点には、①ドーハ・ラウンドの停滞に伴う経済のデジタル化の進展等に対応するためのルール整備の遅れ、②中国等の経済発展著しい新興国による「特別かつ異なる待遇」(S&D)の享受、③上級委員会によるWTO協定の解釈・適用等の在り方、④各国による補助金の通報制度への対応状況の差異等がある。

GATT

関税及び貿易に関する一般協定(GATT:General Agreement on Tariffs and Trade)は、1930年代の世界恐慌や各国の保護主義的貿易政策に起因する経済対立等が第二次世界大戦の一因になったとの反省の下、1948年1月1日に発効した多国間条約である(日本は1955年に加入)。「自由・無差別・多角主義」を基本理念とするGATTは、全38か条で構成され、最恵国待遇(第1条)、内国民待遇(第3条)、数量制限の廃止(第11条)等の貿易ルールを定めている。

WTO協定

WTO協定は、WTO設立協定と4つの附属書で構成され、関税その他の貿易障害の軽減及び国際貿易における無差別待遇の適用を基本原則とする貿易ルールを定めている。

WTO設立協定には、組織・手続に関する16

の条文が規定されている。また、4つの附属書は、①WTO設立協定の不可分の一部として締結を義務付けられ全加盟国に適用されるもの（附属書1～3）と、②締結を義務付けられず締約国間でのみ適用されるもの（附属書4）とに分類される。このうち附属書1は、「物品の貿易に関する多角的貿易協定」（附属書1A）、「サービスの貿易に関する一般協定」（GATS、同1B）、「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定」（TRIPS、同1C）で構成され、附属書1Aには「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」（SPS）、「貿易に関連する投資措置に関する協定」（TRIMS）など、13本の協定が含まれる。すなわち、加盟国は、附属書1の15本の協定に加え、DSU（附属書2）及びTPRM（附属書3）の合計17本の協定の義務の履行を求められている。

ドーハ・ラウンド

ドーハ・ラウンド（正式名称は「ドーハ開発アジェンダ」（DDA：Doha Development Agenda））は、2001年11月の閣僚会議（カタール・ドーハ）で立上げが決定された交渉8分野（農業、鉱工業品、サービス、ルール、貿易円滑化、開発、環境及び知的財産権）の更なる貿易自由化に向けた全加盟国による交渉枠組みである。しかし、全ての分野でコンセンサスが得られるまで何も合意したとみなさない「一括受諾方式」が壁となり、成果のないまま交渉は長らく停滞した。

一括受諾方式の限界を認識した加盟国は、2011年12月の閣僚会議で分野ごとに合意を積み上げる「新たなアプローチ」を試みることで合意し、2013年12月の閣僚会議では、まず貿易円滑化、農業及び開発の3分野でそれぞれコンセンサスを目指す旨を確認するなど、交渉の前進を模索した。その結果、貿易円滑化の分野で全加盟国のコンセンサスが初めて得られ、

2017年2月22日に貿易・税関手続の透明化・迅速化を目的とする貿易円滑化協定が発効した。しかし、他の分野の交渉は膠着状態が続いている。

プルリ交渉

プルリ（「Plurilateral」の略）は「複数国間」を意味し、プルリ交渉とは、WTOの複数の加盟国・地域が共通に関心を有する特定の分野の更なる自由化を目指して推進している貿易自由化交渉である。プルリ交渉はWTOの枠外で行われるもので、全加盟国のコンセンサスを得て進められるものではないことから、成立した協定は原則として締約国間でのみ適用される。

主なプルリの枠組みには、関税分野では、50を超える有志国の間で情報技術製品の関税撤廃等を図る情報技術協定（ITA、2017年5月発効）が挙げられる（ただし、ITAの効果は締約国のみならず全加盟国に適用される）。また、40を超える有志国の間で環境関連物品（例：太陽光パネル）の関税撤廃等を図る環境物品協定（EGA）交渉も進められている。また、ルール分野では50を超える有志国の間でサービス貿易の一層の自由化を図るサービス貿易協定（TiSA、交渉中）や、70を超える有志国の間でWTOが未整備である電子商取引に関するルールの策定に向けた交渉等が進んでいる。

プルリ交渉については、世界貿易の主要部分（クリティカル・マス）を占める複数の加盟国が特定分野の自由化を先行して進めることで、産業界の抱える個別の課題や新たなニーズに早期に対応できる、将来のWTOルールの改善又は新規策定の基礎となり得る等の評価がある。一方、これまでの交渉への参加国、特に途上国の少なさから正当性に懐疑的な見方もある。

特別かつ異なる待遇（S & D）

「特別かつ異なる待遇」(S & D : Special and Differential treatment) は、加盟国を先進国と途上国に分類した上で、途上国に対してWTO協定の義務の免除・緩和、技術協力等の支援を供与する規定であり、その数は145に上る。

加盟国の発展段階や経済水準の差異を踏まえつつ、途上国の経済開発を促進する観点から、WTO協定の義務の一律適用の例外として設けられたものであるが、同協定上、優遇待遇を与えるべき途上国の定義・待遇の基準等に関する明確な規律は定められていない。このため、これらが加盟国の自己申告に委ねられ、自国に都合の良い形で解釈・運用されてきた結果、中国、インド、韓国等の経済発展が著しい国も恩恵を享受したままの状況にある。

紛争解決手続了解 (DSU)

紛争解決手続了解(正式名称は「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」(DSU : Dispute Settlement Understanding) は、WTO協定の適用・解釈をめぐる加盟国間の貿易紛争を解決するための紛争解決手続であり、同協定の附属書2に規定されている。DSUの運用は、全加盟国の代表で構成する常設の紛争解決機関(DSB : Dispute Settlement Body) が管理し、個々の紛争事案の具体的な審理は、第一審に当たる小委員会(パネル) 及び第二審に当たる上級委員会が担っている。

紛争解決手続は、紛争当事国間の協議、パネル審査、上級委員会審査、パネル又は上級委員会の判断の履行又は当該判断に従わない場合における対抗措置の実施の順で進められる。具体的には、WTO協定上の利益を無効化又は侵害されたと考える加盟国(申立国) は、当該措置を講じる加盟国(被申立国) に対して協議を要請することができるとしている。その上で、協議により相互に満足すべき解決を得られない場

合にはパネルの設置を、また、パネルの判断に異議がある場合には上級委員会での再審理を、それぞれDSBに要請することができるとしている。

パネル及び上級委員会の判断は、DSBにおいて採択された後、紛争当事国に対して法的拘束力を有し、加盟国は問題とされた措置がWTO協定違反と認定された場合には、当該措置を同協定に適合させる国際法上の義務を負うこととなる。なお、被申立国が判断の内容に沿う措置を講じない場合には、申立国はDSBに対して対抗措置(例: 関税等の譲許その他の恩恵の停止) の承認を要請することができる。ただし、対抗措置は、被申立国による措置と同分野でかつ申立国の被る利益の無効化・侵害と同程度で行われることが原則となる。

DSBは、パネルの設置、パネル又は上級委員会の判断及び当該判断に従わない場合の対抗措置の承認を、DSBの会合に出席した全加盟国が異議を唱えた場合に限り無効とする「ネガティブ・コンセンサス方式」により決定している。これにより、手続の自動性が確保され、パネル及び上級委員会に事実上の強制管轄権が認められている。

WTO設立の1995年から2019年10月現在までに590件の事案が提起されている。日本もこの制度を積極的に活用してきているが、米国及びEUによる活用が多数を占める状況にあるほか、中国、インド、ブラジル等の新興国も多く的事案に関与している。

小委員会(パネル)

小委員会(パネル) は、問題の事実関係、関連するWTO協定の適用可能性及び適合性の評価・認定を任務とし、その結論や問題となった措置に対する判断を報告書としてDSBに提出している。2019年10月現在までに254件

のパネル判断（上級委員会に付託された事案に対するものも含む）が採択されている。

パネルは、協議要請後 60 日以内に解決が図られない場合に申立国による要請に基づき設置され、個人の資格で職務を遂行する 3 名又は 5 名のパネリストで構成される。パネリストは、WTO 事務局による出身地域・職歴・専門性等の条件に係る当事国への意見聴取の後、事務局が指名・提案した者の中から選任される。紛争当事国の合意が得られない場合は、事務局長により決定される。ただし、紛争当事国の国籍の者はパネリストを務めることはできない。

パネル審理は原則非公開とされ、また、パネルは設置から原則 6 か月以内に判断を下さなければならない。当該期間内に判断できない場合は、その理由等を DSB に通知しなければならないが、近年、紛争事案の増加、内容の多様化・複雑化等によって審理が長期化する傾向にある。

上級委員会

上級委員会は、パネルが対象とした法的問題及びその法的解釈に限定し、パネル判断の妥当性について審理を行い、その判断を報告書として DSB に提出している。2019 年 10 月現在までに 144 件の上級委員会判断が採択されている。

パネル判断に異議を有する紛争当事国は、上級委員会に再審理を求めることができる。上級委員会は常設の機関であり、法律、国際貿易及び WTO 協定の対象とする問題一般についての専門知識により権威を有すると認められた 7 名の委員で構成され、事案ごとに 3 名の委員が審理を担当する。上級委員は、DSB における全加盟国のコンセンサスにより選任・再任され、任期は 4 年（1 回に限り再任可）である。ただし、任期終了後については、コンセンサスを得

ることなく、担当事案の審理が終了するまでの間、委員を継続できることとされている。

上級委員会は、いかなる場合にも申立てから 90 日以内に判断を下さなければならない、また、60 日以内に判断を行うことができない場合には、判断までの期間の見通し及び遅延の理由を加盟国に通知しなければならない。しかし、パネル判断と同様に、上訴事案の増加、内容の多様化・複雑化等によって審理が長期化する傾向にある。例えば、これまで上級委員会の判断発出までに平均約 4 か月（約 120 日）の期間を要している、パネルの設置からパネル又は上級委員会の判断が採択されるまでに平均約 19 か月（約 570 日）の期間を要している等の分析がある。

上級委員会の運用をめぐる、米国のトランプ政権は、①WTO 協定の解釈・適用の在り方、②任期終了後の上級委員の活動、③判断の発出期限の不遵守等を問題視し、上級委員の再任及び後任選任の拒否を続けている。その結果、委員の数は審理実施のための最低限の人数である 3 名にまで減少し、このうち 2 名は 2019 年 12 月で任期満了を迎えることから、活動できない状況に陥ることが懸念されている。

貿易政策検討制度（TPRM）

貿易政策検討制度（TPRM: Trade Policy Review Mechanism）は、加盟国の貿易政策・措置を、被審査国及び WTO 事務局が作成した報告書に基づき定期的に審査し、WTO 協定の遵守状況等を確認する制度であり、同協定の附属書 3 に規定されている。TPRM の運用・実施は、全加盟国の代表で構成する貿易政策検討機関（TPRB: Trade Policy Review Body）が担っている。TPRM は、全加盟国を審査対象とし、その頻度は被審査国の世界貿易のシェアによって決定され、上位 4 か国（米国、中国、日本、EU）は 3 年に 1 回、次の 16 か国は 5 年に 1 回、その他加

盟国は7年に1回とされている。

審査は、加盟国の提出する自国の貿易政策・措置に係る申告及びそれらに関する事務局の調査に基づき作成された報告書を基礎に、被審査国の経済上及び開発上のニーズ、政策の目的・背景等を踏まえながら行われる。しかし、WTO協定上、審査対象となる貿易政策・慣行の範囲に関する明確な規定はないため、TPRBが同協定の規律範囲を超えた普遍的な政策テーマに指摘を行うことも許容されている。ただし、その審査結果は、被審査国に対して貿易政策・措置の是正等の義務を課すものではない。

WTO設立の1995年から2018年末までに累計485件の審査が行われており、TPRMに対しては、定期的かつ網羅的な審査により加盟国の貿易政策の透明性の向上が期待される、不利益となり得る事態を事前・早期に認知し措置是正等に向けた対応を行える等といった意義が指摘されている。一方、各国に対する審査の周期が世界貿易シェアのみによって決定されるため、インドやブラジル等の世界経済において影響力を有する新興国に対して実効性ある監視が及ぼせていない等といった課題も指摘されている。

補助金の通報制度

WTO協定の附属書1Aに規律する「補助金及び相殺措置に関する協定」(補助金協定)は、各国政府が自国企業等に対して交付する補助金について通報義務を課している。具体的には、加盟国による補助金の形態(例:贈与、貸付け)・額、政策目的、交付期間等の事項をWTO事務局に対して隔年で通報することを義務付けるとともに、補助金委員会で通報された補助金の貿易歪曲性等について審査を行っている。

しかし、通報制度は、加盟国に対して措置是正等の強制力を有するものではないことから、

加盟国の通報義務への履行状況に差異が見られる。例えば、WTO事務局によれば2017年現在、164加盟国中78か国が通報義務を怠っており、また、不履行の割合も1995年の約50%から約41%に減少していると報告している。

このような状況を踏まえ、加盟国間においては、WTOが国内産業・企業に供与する補助金の市場歪曲性を十分に検証できていないことに対する不満が高まっている。特に米国は国家資本主義を進める中国の補助金制度の不透明性、通知義務の不十分さを批判している。

一般理事会の下部機関(理事会・委員会)

WTOの一般理事会の下には、WTO協定の実施を監督する3つの理事会(物品貿易理事会、サービス貿易理事会及び貿易関連知的所有権理事会)や約20の委員会(例:貿易環境委員会、貿易開発委員会)等が下部機関として設置されている。

加盟国は年に2、3回定期的に開催される各種理事会・委員会等において、加盟国の貿易政策・措置のWTO協定との整合性について多国間で議論を行っている。ただし、これらにおける議論の結果に強制力はなく、措置是正等の判断は各加盟国の判断に委ねられている。

2. 米国の対外通商政策

米国の保護主義的通商政策

2017年1月に発足したトランプ政権は米国第一主義の方針の下、米国経済の強化、米国の輸出と雇用の拡大、対外貿易赤字の縮小、米国にとってより良い貿易慣行・交渉の推進、国家安全保障の支援等の実現に向け、保護主義的な通商政策を実施している。

主な通商政策としては、①1962年通商拡大

法第 232 条に基づく米国の国家安全保障への悪影響を理由とする鉄鋼及びアルミニウムの輸入品に対する追加関税措置、②1974 年通商法第 301 条に基づく中国による米国企業等の知的財産権侵害を理由とする対中輸入品に対する追加関税措置等があり、特に後者の措置を起因とする米中貿易摩擦は、世界経済・国際貿易秩序を大きく揺るがせている。

1962 年通商拡大法第 232 条

1962 年通商拡大法第 232 条は、特定製品の輸入が米国の国家安全保障に脅威を与えるおそれがある場合に、追加関税等の是正措置等を発動する権限を大統領に付与する規定であり、米国商務省が対象輸入品の国家安全保障への影響を調査するとともに、是正措置等の可否を勧告している。

232 条に基づく措置は、原則全ての国・地域からの輸入品が対象とされており、また、是正措置等の発動・終了要件に係る規定もないことから、大統領が任意に特定製品の輸入品に対する是正措置等を発動・継続することができる。

国家安全保障を理由とした追加関税措置

トランプ大統領は 2018 年 3 月 23 日、鉄鋼及びアルミニウムの輸入品が米国の国家安全保障を阻害するおそれがあるとして、1962 年通商拡大法第 232 条に基づき、これらの輸入品に追加関税（鉄鋼：25%、アルミニウム：10%）を課す輸入制限措置を発動し、現在までにカナダやメキシコ等の一部の国を除き、日本、中国及び EU を含む全世界からの当該輸入品に追加関税措置を課している。米国の一方的な措置に対して、中国や EU を始めとする各国は一斉に対抗措置を発動したが、日本は対抗措置の発動を留保している。

さらに、トランプ大統領は 2018 年 5 月 23 日、232 条に基づき輸入自動車・同部品による国家安全保障への影響調査を行う方針を表明し、その後 2019 年 2 月 17 日に商務省が当該調査報告書を大統領に提出した。この報告書の内容は明らかになっていないが、トランプ大統領は 5 月 17 日に今後の対応の判断を最大 180 日留保する旨を発表し、この間に各国との貿易交渉を通じて解決策を模索する意向を示している。

なお、米国は、安全保障上の例外を定める G A T T 第 21 条を根拠に 232 条に基づく措置の正当性を主張している。

安全保障例外（G A T T 第 21 条）

G A T T 第 21 条は、W T O 加盟国による貿易制限措置を安全保障上の例外として正当化する規定であり、W T O 協定に継承されている。

G A T T 第 21 条が想定する「自国の安全保障上の重大な利益に反する」状況等に関しての確立した解釈はなく、また、貿易相手国に対して措置の正当性についての説明責任等もないことから、加盟国の任意の判断により同条を適用できることとされている。ただし、安全保障を理由とする同条は「伝家の宝刀」とも言える措置で、これまで加盟国において慎重に判断され、その適用が回避される傾向にあった。

W T O の成立後、G A T T 第 21 条の適用が問題となった事案は数例しかなく、その適用が認められた例も 1 つしかない（ロシアが安全保障上の悪影響を理由にウクライナ製品に課したロシア国内通過の際の移転制限措置（2019 年 4 月 5 日パネル判断））。

1974 年通商法第 301 条

1974 年通商法第 301 条は、①外国の通商協定に違反する又は不整合である措置や政策、②米国の商業に負担又は制限となり得る外国の

措置や政策等により、当該通商協定における米国の権利・利益が侵害されている場合に、一定の措置を講じる権限を米国通商代表部(USTR)に付与する規定である。

USTRは、利害関係者の申立て又は職権により調査を開始し、決定することができる。

米中貿易摩擦

米国のUSTRは1974年通商法第301条に基づき、2018年3月22日、従来から問題視してきた中国による米国企業等に対する知的財産権侵害に関する調査結果を公表し、中国政府による①強制的な技術移転、②ライセンス契約等における特定条項の導入の強制、③組織的な米国企業の買収、④営業秘密の窃盗等の措置は、いずれも米国の商業にとり不合理・差別的なものであると認定した。この結果を受け、トランプ大統領は同日、中国からの輸入品に対する追加関税措置の発動等を発表した。なお、この背景には、中国が進める中国製造2025の見直しを要求する狙いもあるとされる。

米中両国の間では、2018年7月以降、これまでに4回にわたって、追加関税措置の応酬が繰り返されている。この間、両国政府間で協議が重ねられてきたが、双方の主張の溝は埋まらず、事態終息の見通しが立たない状況にある。

制裁措置の規模は、米国が合計約5,200億ドル相当(対中輸入額合計の約90%)、中国が合計約1,100億ドル相当(対中輸入額合計の約70%)、にそれぞれ上る見込みである。また、両国間の平均実行関税率(米国:約3%→約21%、中国:約8%→約22%)も戦前の保護主義の時代と同等の水準まで高くなっていると報じられている。

中国製造2025

中国製造2025は、建国100年を迎える2049年に「世界の製造強国入り」を目指す中国の習

近平指導部が2015年5月に発表した「中国内の半導体自給率を2025年までに70%に引き上げることを軸とする産業戦略である。

この戦略には、次世代情報技術産業、省エネルギー・新エネルギー自動車、航空・宇宙用設備等の10の重点育成分野が掲げられており、中国政府は関連産業に対する積極的な支援を実施している。

(米中間の追加関税措置の概要)

◆第1弾・2018年7月6日

米国: 対中輸入品(半導体や自動車等) 340億ドル(約4兆円)分に25%の追加関税

中国: 対米輸入品(大豆、牛肉等) 340億ドル分に25%の追加関税

◆第2弾・8月23日

米国: 対中輸入品(電子部品、通信部品等) 160億ドル(約2兆円)分に25%の追加関税

中国: 対米輸入品(燃料、鉄鋼製品等) 160億ドル分に25%の追加関税

◆第3弾・9月24日

米国: 対中輸入品(日用品、家具等) 2,000億ドル(約22兆円)分に10%の追加関税(2019年5月10日に25%に引上げ)

中国: 対米輸入品(LNG等) 600億ドル分に10%の追加関税

◆第4弾・2019年9月1日、10月1日(先送り)及び12月15日(予定)

米国: 9月1日に対中輸入品(テレビ、カメラ等の家電製品、日用品全般等) 1,100億ドル(約12兆円)分に15%の追加関税

10月1日に第1～3弾の追加関税を30%に引き上げる予定だったが、同月15日に先送りを発表

12月15日に対中輸入品(スマホ、PC、ゲーム機、玩具等) 1,600億ドル(約17兆円)分に15%の追加関税を予定

中国: 既に追加関税を課している合計750億ドル分の対米輸入品に5～10%の追加関税を上乗せ(9月1日: 大豆、豚肉等、12月15日(予定): 自動車、トウモロコシ等)、新たに原油に5%の追加関税等

3. 日韓の貿易関係

韓国による日本産水産物等の輸入規制

韓国は、2011年3月の福島原発事故を受け、日本産食品（8県50種の水産物）の輸入規制を実施した。2013年9月には、福島第一原発における汚染水問題を受け、①福島県を含む8県の全ての水産物の輸入禁止、②全ての日本産食品について、韓国側検査でセシウム又はヨウ素の放射性物質が少量でも検出された場合、その他の核種に関する検査証明書の追加提出の義務付け、といった独自の輸入規制を強化した。

日本政府は、2015年5月、韓国による日本産水産物等の輸入規制がWTO/SPS協定上の義務に違反しているおそれがあるため、WTO協定に基づくパネル（紛争処理小委員会）の設置を要請した。2018年2月に公表されたパネル報告書においては、韓国の輸入規制措置は、「恣意的又は不当な差別（WTO/SPS協定第2条3違反）」「必要以上に貿易制限的（同協定第5条6違反）に該当すると判断し、韓国に是正を勧告した。

同年4月、韓国は上級委員会に再審理を求めた。2019年4月11日、上級委員会は報告書を公表し、韓国の輸入規制措置がWTO/SPS協定に非整合的であるとしたパネル報告書の判断について、その分析が不十分であるとして取り消した。「恣意的又は不当な差別」であるか否かの判断については、パネル報告書が食品中の放射性物質の濃度のみに着目し、食品の汚染に影響を与え得る他の可能性を十分に考慮していないとした。また、「必要以上に貿易制限的」であるか否かの判断については、パネル報告書が韓国の保護水準のうち年間被曝量を偏重して分析し、他の要素を十分に考慮していないとした。

上級委員会はパネル報告書の分析が不十分であることを判断し、韓国の輸入規制措置が上

記のWTO/SPS協定の規定又は他の規定に適合していると認定したわけではない。一方、日本政府は、日本産食品は科学的に安全であり、韓国の安全基準を十分クリアするとしたパネルの事実認定を上級委員会が維持したと主張している。

SPS協定

WTO協定には、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」（SPS協定）が存在し、食品添加物や残留農薬から生じるリスクからの保護措置（食品衛生）、動植物に有害な生物からの保護措置（動物検疫、植物検疫）等について、加盟国がその措置をとる権利を有することが規定されている。しかし、この措置が濫用されれば、非関税障壁として自由貿易を阻害する要因にもなり得るため、その措置が必要な限度において、かつ、科学的な原則に基づくことを確保する義務を負う。また、加盟国間及び国内外で不当な差別をしないこと、国際貿易に対する偽装した制限となるように適用しないことが求められている。各加盟国は、国際的な調和を図るため、国際基準に基づくことが要求されるが、科学的に正当な理由がある場合などは、国際基準よりも厳格な措置をとることができる。

韓国向け輸出管理の運用の見直し

日本政府は、韓国向け輸出管理の運用を見直すものとして、2019年7月4日、リスト規制に該当するフッ化ポリイミド、レジスト、フッ化水素の3品目について、これまで与えてきた包括許可の対象から外し、契約ごとに経済産業省の許可を必要とする個別許可とした。また、政府は同年8月2日に閣議決定し、韓国に関する輸出管理上の国別カテゴリーを見直すこととし、輸出手続を簡略化できる「ホワイト国」か

ら除外した。同時に国別カテゴリーの名称が見直され、韓国については、輸出管理レジームに参加し、一定要件を満たす国・地域（グループAを除く）に区分されるグループBに該当することとなった。

韓国向け輸出管理の見直しについて日本政府は、「不適切な事案」が発生したとし、安全保障を目的に輸出管理を適切に実施する観点からその運用を見直すものとしている。国別カテゴリーの見直しについては、韓国の輸出管理制度が日米欧と比較して通常兵器キャッチオール規制など十分に整備されておらず、また、政策対話の機会が得られないことから、韓国との信頼関係を前提とすることが困難になっていると判断された。

4. FTA/EPA

FTA/EPA

自由貿易協定（FTA:Free Trade Agreement）は、特定の国・地域が相互に関税やその他の貿易障壁を撤廃することにより、物品・サービス貿易等の自由化を図ることを目的とした協定である。日本は、FTAの内容を基礎とし、投資規制の撤廃、人の移動、知的財産保護、ビジネス環境整備といった幅広い経済関係の強化を図る協定の締結を推進しており、こうした協定を経済連携協定（EPA:Economic Partnership Agreement）と呼んでいる。なお、世界にはFTAという名称であっても、EPAと同等以上に包括的な内容を含む協定が多く存在する。

WTOの基本原則は最恵国待遇（MFN）であるが、FTAは締約国間のみで関税を撤廃し、それ以外の国には関税を維持する。このようなFTAは、WTO協定上、例外的に一定の条件の下で認められている（WTO整合性）。EUの単

一市場の形成（1992年）やNAFTAの発足（1994年）は近隣諸国間による貿易自由化推進の契機となり、また、WTOドーハ・ラウンドの交渉停滞など多国間による自由貿易推進の難しさが顕在化したことから、二国間や地域国間のFTA締結が世界的な潮流となった。WTOに対するFTAの通報件数は481件に上る（2019年9月現在）。

近年、TPPを始め、日EU・EPA、RCEP、FTAAPなど複数国間における広域で経済規模の大きいメガFTAが注目されている。

WTO整合性

FTAや関税同盟は、WTOの最恵国待遇原則に反するが、GATT第24条において、例外的に一定の条件の下で認められている。その条件とは、①FTAの締約国間では「実質上全ての貿易」について関税等の障壁を撤廃すること、②非締約国に対し障壁を高めないこと、③関税を「妥当な期間内（原則10年以内）」に撤廃すること、である。

日本のEPA政策

日本は従来からWTOを中心とする多国間の自由貿易体制を重視してきたが、WTO交渉の停滞やFTAを締結していないことによる不利益の顕在化等を背景として、2001年1月シンガポールとの間でEPA交渉を開始した。農産品をほとんど生産していないシンガポールとのEPAは、日本のEPAのモデルを構築する上で好都合であり、幅広い分野にわたる協定が実現した。次に米国市場への橋頭堡としてメキシコとのEPA交渉については、農産品の自由化の問題に正面から向き合う必要があったが、関税割当制度を使うことで妥協点を見出

し、協定締結に至った。その後は、歴史的・地理的に関係の深いASEAN諸国（マレーシア、タイ、インドネシア、ブルネイ、フィリピン、ベトナム）とのEPA締結を推進し、2008年12月には日・ASEAN包括的経済連携協定（AJCEP）が発効した。また、南米ではチリ、ペルー、アジア太平洋ではインド、モンゴル、豪州、欧州ではスイスとの間でEPAを締結済みである。

日本は、2013年7月、アジア太平洋地域におけるTPP協定交渉に参加し、その後、米国を除く11か国での交渉を経てCPTPPの成立に寄与した。また、2019年2月には日EU・EPAが発効した。2019年9月現在、21か国・地域との間で18のEPAが署名・発効済みである。協定発効済みの国・地域との貿易が日本の貿易総額に占める比率であるFTAカバー率は、36.7%となっている。2019年10月、日米間において貿易協定及びデジタル貿易協定が署名に至った。

環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）

環太平洋パートナーシップ協定（TPP: Trans-Pacific Partnership）は、アジア太平洋地域において、物品及びサービス貿易、投資の自由化を進めるとともに知的財産、電子商取引、国有企業、環境等の幅広い分野で新たなルールを構築するためのメガFTAであり、日本、米国、カナダ、豪州、NZ、シンガポール、メキシコ、チリ、ペルー、マレーシア、ベトナム及びブルネイの12か国により2016年2月4日に署名された。

日本を除く11か国平均の関税撤廃率（品目数ベース）は、農林水産品が98.5%、工業製品が99.9%と高い水準の市場アクセスの改善が実現した。日本の関税撤廃率は農林水産品が81.0%、工業製品が100%であり、関税撤廃しなかったことがなかった834品目のうち395品目の

関税が撤廃され、重要5品目（米、麦、牛肉・豚肉、乳製品及び甘味資源作物）586品目のうち174品目の関税が撤廃される。また、原産地規則の完全累積制度の実現によるサプライチェーン（供給網）の拡大効果や21分野30章にわたる通商ルールの設定により、域内全体の生産性向上や各国との関係の緊密化が期待される。

日本は2017年1月20日にTPP協定締結のための国内手続の完了を寄託国に通報したが、同月30日に米国がTPPに加わらない方針を通報した。

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（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（CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）は、TPP協定について、離脱を表明した米国以外の国の間で、その内容（一部の条文を除く）を実現するための協定である。米国を除く11か国の間で成立したことからTPP11とも呼ばれる。

2017年1月、米国第一主義を旗印に就任したトランプ大統領は、TPP協定から永久に離脱するとした大統領令に署名した。TPP署名国のGDP全体の60%を占める米国の離脱により、TPP協定は発効要件を満たすことができなくなった。米国を除く11か国による交渉の結果、TPP協定の規定のうち、ISDS（投資合意、投資許可）関連規定、生物製剤データ保護期間、著作権等の保護期間など22項目を凍結したが、その他の条文を全て組み込んだ新たな協定が作成された。なお、TPP協定が効力を生ずる見込みがない等の場合の見直し規定（第6条）が存在する。

CPTPPは、2018年12月30日に発効した。参加11か国の全てがCPTPPを締結す

ることにより、アジア太平洋において、人口約5億人、GDP合計約10兆ドル、貿易総額約5兆ドルの経済圏が誕生することとなる。

日EU経済連携協定（日EU・EPA）

日本とEUとの間で、物品及びサービス貿易の自由化、投資の機会増大や幅広い分野の枠組みを構築するEPAである。2013年4月に開始した交渉は長らく難航したが、英国のEU離脱（BREXIT）交渉や米国のTPP離脱など世界に保護主義的な動きが広がる中で日EU両政府は交渉を進め、2018年7月17日に署名、翌2019年2月11日に発効した。なお、日EU間では、EPAと同時に、政治、安全保障、経済等の幅広い分野における協力を促進するための枠組みである戦略的パートナーシップ協定（SPA）を締結した。

日EU・EPAの最終関税撤廃率（品目数ベース）は、日本が約94%、EUが約99%となり、日本からの輸出について自動車・同部品、牛肉、茶等の関税撤廃、EUからの輸出についてワイン等の関税撤廃、ソフト系チーズの品目横断的な関税割当ての設定などが約束された。また、全23章の分野で包括的な通商ルールが定められた。ただし、投資紛争解決手続について、EUはISDS手続の採用を拒否しており、本協定にも規定されなかった。本協定の発効により、世界GDPの約3割、人口約6億人を占める自由な先進経済圏が誕生し、日本の実質GDPは約1%（約5兆円）、労働供給は約0.5%（約29万人）増加することが見込まれている（政府試算）。

東アジア地域包括的経済連携（RCEP）

東アジア地域包括的経済連携（RCEP：Regional Comprehensive Economic Partnership）は、ASEAN10か国と日本、中国、韓国、豪州、N

Z、インドの計16か国が参加するメガFTAである。ASEANを中心とした地域経済連携の構想については、中国が提唱してきた東アジア自由貿易圏（EAFTA：ASEAN+3）や、日本が提唱してきた東アジア包括的経済連携（CEPEA：ASEAN+6）などが模索されてきたが、ASEANは、ASEANとFTAを締結しているパートナー諸国とRCEPに係る作業部会を設置し、2013年5月に交渉を開始した。RCEPが実現した場合、世界全体の人口の半分、GDPや貿易額の約30%を占める巨大な広域経済圏が出現することとなる。

アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）構想

アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP：Free Trade Area of the Asia-Pacific）構想は、アジア太平洋地域の21の国・地域（エコノミー）が参加する経済協力の枠組みであるアジア太平洋経済協力（APEC）から成る自由貿易圏の設立を目指すものである。同地域のCPTPPやRCEPなどの取組を基礎として更に発展させ、包括的で質の高いメガFTAを目指している。

米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）

米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA：United States-Mexico-Canada Agreement）は、2017年8月に開始された北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉により2018年11月30日に署名された3か国間におけるFTAであり、国際競争が激しくなる中で域内統合を深化させるべく、デジタル貿易、中小企業、腐敗防止などの新しい分野を盛り込んで合意に至ったものである。

米国のトランプ大統領はNAFTAによって米国の雇用が奪われているとしてメキシコとカナダに同協定の改定を主張した。USMCAの注目される新合意事項としては、自動車・

同部品の厳格な原産地規則を採用して原産比率を引き上げること、サイドレターにより、米国が1962年通商拡大法第232条に基づき自動車・同部品に関税を賦課する場合の除外数量・金額を設定すること（事実上の数量規制）、為替条項として市場介入による競争的切下げを慎むことを勧奨し、義務違反が協議で解決しない場合に紛争解決手続が利用できること、非市場経済国とのFTA交渉開始前の通知や他の締約国が二国間協定への移行を求めることができること等が挙げられる。

原産地規則（FTA/EPA）

原産地規則は、国際的に取引される物品の国籍を判定するためのルールであり、FTA締約国の原産品であることの認定を行うことで、第三国の産品にFTA上の特恵税率が適用されることを防ぐ目的がある。

原産地認定基準には、農産品や鉱物など域内で生産されたもの（完全生産品基準）と、第三国から輸入した材料で生産されたもの（実質的変更基準）に対する基準がある。さらに実質的変更基準には、HSコード（関税分類）が変更されるような生産・加工が行われた場合に認められる関税分類変更基準（CTCルール）、域内の原産比率が一定の基準（閾値（しきいち））を超えた場合に認められる付加価値基準（VALルール）等がある。なお、これらの基準については、FTA締約国から材料を輸入して他の産品の生産に使用する場合、これを自国の原産品とみなす累積規定があり、域内貿易の活性化に資する。

原産地規則の充足を証明する原産地証明手続については、輸出国当局が指定する機関が証明する第三者証明制度と、輸出者や輸入者が自ら原産地申告（原産地証明書）を作成する自己証明制度がある。FTAの世界的な増加は、企業の海外展開やサプライチェーンのグローバル

化を支えているが、FTAの多くが二国間協定であるため、各国の多種多様なFTAを駆使する必要がある。原産地規則の複雑化やその手続の煩雑化についてのデメリットは、各国のFTAが交錯する様を表してスパゲティボウル現象とも呼ばれる。

ISDS

多くのFTA/EPAの投資章や二国間投資協定（BIT）には、協定の解釈又は適用をめぐる争いが生じた場合に備え、国家間の紛争解決手続と、投資家と国（投資受入国）との間の紛争解決（ISDS: Investor-State Dispute Settlement）手続の二種類の規定が設けられている。この規定により投資家は、投資受入国を相手取り国際仲裁機関に仲裁を要請することができ、仲裁機関が投資受入国の協定違反を認定した場合には金銭等による賠償を受ける。

国連貿易開発会議（UNCTAD）によると、2018年末までに提起されたISDS案件は942件に上る。過去に日本企業がISDS手続を利用した例は、野村證券のオランダ子会社がチェコ政府を訴えた件（2006年）の1件であり、逆に日本政府が訴えられた例はない。なお、投資仲裁に訴える場合には、案件にもよるが多額の費用と期間（2～4年）を要する。

一般にISDS手続は、まず紛争当事者が解決に向けた協議を行い、協議により解決しない場合に投資家は事案を仲裁に付託できる旨規定される。投資紛争解決国際センター（ICSID）の仲裁規則等のルールを選定後、仲裁人（概ね3人）の選任を経て仲裁廷が設置されることとなる。

なお、EUは、ISDSについて国家の正当な規制権限が制約を受けるとしてこれを拒否し、ベトナム、カナダ、シンガポールとのFTAにおいては常設で二審制の投資裁判所制度

(ICS:Investment Court System)を採用している。

電子商取引（デジタル貿易）

近年のデジタル化の進展やインターネットを通じた各種ビジネスの拡大により、各国は電子商取引（デジタル貿易）に関するルール形成の必要性を認識しているが、WTO上の共通ルールは存在せず、また、各国のFTA/EPAに組み込まれたルールもそれぞれ異なる。1998年5月のWTO第2回閣僚会議において関税不賦課モラトリアムが宣言されており、現在でも海外からのソフトウェア等のダウンロードに関税が賦課されていない。WTOでは、2018年3月から日本、EU、シンガポールを中心に有志国会合が開催され、共通ルール作りを進めた。2019年1月には電子商取引の貿易関連の側面に関するWTOにおける交渉開始が確認されている。

各国のFTA/EPAには、コンピュータ・サーバ等の設置要求の禁止、デジタル・プロダクト（ダウンロードされたソフトウェアや音楽データ等）の内国民待遇及び最恵国待遇、WTOの関税不賦課モラトリアムの恒久化、ソース・コードの開示要求の禁止などが規定されている。

2019年6月のG20大阪サミットにおいてデジタル経済に関する首脳特別イベントが開催され、デジタル経済に関する大阪宣言で大阪トラックの立ち上げが宣言された。大阪トラックでは、WTO電子商取引のルール作りに参加する国・地域と共に、デジタル経済、特にデータ流通や電子商取引に関する国際的なルール作りが進められることとなる。

5. 日米貿易協定

日米貿易交渉

日米貿易交渉とは、2018年9月26日に行われた安倍総理とトランプ大統領との首脳会談において、日米両国の経済的な結び付きをより強固なものにすることが日米の貿易を安定的に拡大させるとともに、自由で開かれた国際経済の発展につながるとの認識に基づき、開始することが合意された貿易交渉である。当初、「日米物品貿易協定（TAG:Trade Agreement on goods）」交渉と位置付けられていたが、その後日米貿易交渉と呼称されるようになった。

この会談後に発出された日米共同声明には、「日本として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こと」、「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。また、他の関税関連問題の早期解決に努める」ことが明記された。これを受け、両首脳間では、日本の自動車・自動車部品に対して米国の1962年通商拡大法第232条に基づく追加関税が課されないこと、同じく232条に基づく鉄鋼及びアルミニウムの輸入品に対する追加関税の早期解決に努めること等が確認された。

しかし、米国では、米国通商代表部（USTR）が12月21日にサービス貿易（通信・金融等）の改善、厳格な原産地規則や為替条項の導入等を含む22項目で構成される「対日貿易交渉目的」を公表するなど、日本政府の否定する包括的なFTAの締結を目指す姿勢等が示された。

2019年4月15日～16日にかけて、茂木国務大臣（現外務大臣）とライトハイザー通商代表は、第1回交渉会合を開催し、農産品・自動車を含む物品貿易の議論を開始すること、デジタル貿易の取扱いについて適切な時期に議論を行うこと等に合意した。その上で、日米両国は、事

務レベルの実務者協議、閣僚会合等を重ね、8月の閣僚会合(同月21日~23日)及び首脳会談(同月25日)において、農産品、工業品の主要項目について意見の一致を確認した。

このような経緯を経て、安倍総理とトランプ大統領は9月25日に首脳会談を行い、日米貿易交渉について、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定が最終合意に達したことを確認する日米共同声明に署名した。その後、日米両政府は10月7日、両協定に署名した。

日米貿易協定

日米貿易協定は、日米両国間の物品関税を撤廃又は削減すること等について規定している。日本政府は、両国の関税撤廃率(貿易額ベース)について、米国側が約92%、日本側が約84%であると説明するとともに、2019年10月18日、同協定による経済効果(実質GDP:約0.8%(約4兆円)増、雇用:約0.4%(約28万人)増)と農林水産物の生産減少額(約600億円~約1,100億円)の試算結果を公表した。

日本は、米国から輸入する農林水産品の全ての品目に係る関税について、TPPで米国に譲許した範囲内の水準の関税撤廃・削減等を約束した。例えば、米国がTPP以上の市場開放を求めていた牛肉及び豚肉について、TPPと同内容の関税撤廃又は削減を約束するとともに、輸入急増に備えて米国からの近年の輸入実績と同等のセーフガードを設定することで合意した。なお、牛肉のセーフガードについては、本協定の発動基準数量、及び米国からの輸入量を含む形で設定しているCPTPPの発動基準数量の修正に向けた協議規定を設けた。

一方、TPPで米国向けの無税輸入枠を設定することとしていたコメは、関税撤廃・削減等の対象から除外した。同様に、米国を含むTPP締約国全体(いわゆる「TPPワイド」)の低関税

輸入枠を設定することとしていた乳製品33品目(脱脂粉乳・バター等)についても、米国向けの低関税輸入枠の設定が見送られることとなった。この他、TPPで一定の譲許を約束していた林産品・水産品等の全ての品目についても、現行関税等を維持することで合意している。

ただし、関税削減等を約束した品目については、本協定の発効時からCPTPP締約国に対する現在(発効2年度目)の関税率と同じ税率を適用することで合意した。また、米国が「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」ことも日本側の譲許表に規定した。

一方、米国から輸入する工業品に係る関税については、全ての有税工業品の現行関税等を維持することで合意した。

米国に輸出する農林水産品に係る関税については、対米輸出拡大を目指す牛肉の低関税輸入枠の拡大等が実現した。一方、米国に輸出する工業品に係る関税については、日本企業の輸出関心が高く、また、日米間の貿易量が多い品目を中心に、即時関税撤廃を含む早期の関税撤廃・削減が合意された。しかし、日本の対米輸出総額の約4割を占める自動車及び自動車部品に関しては、TPPでは関税撤廃が約束されていたが、この協定においては関税撤廃の期限等は定められず、米国側の譲許表に「関税の撤廃に関して更に交渉する」ことが明記されることとなった。

日米デジタル貿易協定

日米デジタル貿易協定は、日米間における円滑で信頼性の高い自由なデジタル貿易の促進に向け、TPPの電子商取引章と同等以上の水準のルールを規定している。

具体的には、デジタルデータの自由な流通を確保するためのルールとして、①締約国間における電子的な送信に対して関税を賦課しては

ならないこと、②他方の締約国のデジタル・プロダクト（コンピュータ・プログラム、文字列等）に対して無差別待遇を与えること、③情報の電子的手段による国境を越える移転を禁止・制限してはならないこと、④自国の領域内での事業を実施するための条件として自国内でのコンピュータ関連設備の利用・設置を要求してはならないこと等が規定された。

また、デジタルデータの保護を確保するためのルールとして、①自国における輸入・販売等の条件としてソフトウェアのソース・コード（プログラムの文字列）やアルゴリズム（問題を解決するための手順）の移転等を要求してはならないこと、②ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）等の双方向コンピュータサービスについて、情報流通等に関連する損害の責任を決定するにあたり、SNSのサービス提供者等を情報の発信主体として取り扱う措置を採用・維持してはならないこと、③暗号を使用する情報通信技術製品の輸入・販売の条件として暗号法に関する情報の移転等を要求してはならないこと等が定められた。このうち、第 17 条のアルゴリズムの移転等の要求禁止や第 18 条の SNS 等のサービス提供者に対する民事上の責任に係る規定は TPP に設けられていない。