

日米首脳、新貿易協議開始で合意

日米 FTA 交渉への前哨戦となるのか？

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 4月17-18日に開催された日米首脳会談では、北朝鮮問題と通商問題が主要議題となった。このうち、通商問題では、両首脳は新たな貿易協議を開始することで合意した
- 今回の会談でトランプ米大統領は、「巨額の対日貿易赤字」を問題視し、赤字削減への期待を示したが、日本側への具体的な要求はなかった。懸念された為替への言及もなかった
- 安倍首相が引き続き「TPPが日米に最善」とした一方、トランプ大統領は再交渉を経ないTPPへの復帰を否定して2国間協議を重視。新たな貿易協議は日本にとって厳しいものになると予想される

1. 新たな貿易協議の開始に合意

4月17、18日の両日、米フロリダ州で開催された日米首脳会談では、北朝鮮問題と通商問題が主要議題となった。北朝鮮問題では、日本が重視する拉致問題の解決に向けて米国が協力することを約束する等の成果が得られた。他方、通商問題では、日本はドナルド・トランプ米大統領の発言やツイートに振り回され、防戦一方のようにみえたが、米国からの具体的な市場開放の要求はなく、また、日米FTA（自由貿易協定）交渉の開始に合意することもなく、日本にとって最悪の結果は免れたと言えるだろう。

図表 日米首脳会談（通商問題）の注目点と結果

注目された論点	結果・主な発言
米国の鉄鋼・アルミ製品への輸入制限措置	・日本は適用対象(国別除外とはならない)
米国の具体的な対日要求	・具体的要求や為替への言及はなし 【トランプ大統領】 「自動車を日本に輸出する際には障壁を取り除かなければならない」
日米 FTA・米国の TPP 復帰	・「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」開始で合意 【トランプ大統領】 「巨額の対日赤字を均衡させたい」 「TPP には戻りたくない」「2 国間協定の方が良い」 【安倍首相】 「TPP が日米に最善だと思っている」

(資料) 各種報道より、みずほ総合研究所作成

通商問題について今回の会談の具体的成果と言えるのは、茂木敏充経済財政・再生相とロバート・ライトハイザー通商代表による「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」を新たに開始することに合意したことに尽きる。これ以外では、今回の会談で合意されなかった点、あるいは、言及されなかった点が重要である。日本が米国に求めていた米国の鉄鋼・アルミ製品への輸入制限措置における日本の国別適用除外については、米国は日本の要求に応じなかった。他方、米国が望んでいる対日貿易赤字削減や日米FTA交渉につき、日本が何らかの約束をすることもなかった（前頁図表）。すべて、すでに設置されている「日米経済対話」と、今回設置に合意された新たな貿易協議に委ねられることになる。いわば、懸案はすべて先送りされたと言える。今後、トランプ政権が対日要求を強めてくることも予想され、日本にとっては厳しい局面がしばらく継続することになるだろう。

2. 注目された4つのポイント

今回の日米首脳会談については、通商問題では事前に4つの論点が注目されていた。①米国の鉄鋼・アルミ製品への輸入制限措置における日本の国別適用除外、②中国の「不公正貿易」措置とそれに対する米国の一方的措置、③米国からの具体的な対日要求、④日米FTA及び米国のTPP（環太平洋パートナーシップ）復帰検討、である。

（1）米国の鉄鋼・アルミ製品への輸入制限措置における日本の国別適用除外

米国は、1962年通商拡大法232条に基づき、国家安全保障への脅威を理由に、鉄鋼・アルミ製品への輸入制限措置を3月23日に発動した。それぞれ25%、10%の追加関税を賦課するというものだが、カナダ、メキシコ、オーストラリア、アルゼンチン、韓国、ブラジル、EU（欧州連合）の7カ国（地域）は当該措置の対象から暫定的に（4月末まで）除外されている¹。この暫定的除外が5月1日以降も継続するかは明らかではないが、このうち韓国は、対米鉄鋼輸出枠（2015-17年実績の70%）の設定を受け入れたため、当該措置の対象からの除外が継続される見込みである²。

今回の米国の措置については、国家安全保障上の脅威を理由に輸入制限措置を発動すること自体がWTO（世界貿易機関）協定上疑義があると、一時米国への対抗措置発動の意向を示したEUをはじめとする多くの国が主張している。中国は、実際に米国への対抗措置を発動（4月2日）するとともに、米国の措置をWTO紛争解決制度に申し立てている（4月5日）³。その一方で、米国の措置による経済的損失を避けるため、日本等の同措置の適用対象国は、米国に同措置の適用除外（国別適用除外）を求めてきた⁴。今回の日米首脳会談では、米国が日本に対してこの適用除外を認めるかが、ひとつの論点であった。

この点につき、安倍晋三首相はトランプ大統領に対し、日本は米国の同盟国であり、日本の鉄鋼・アルミ製品輸出が米国の安全保障に悪影響を与えることはないこと、他国では生産が難しい高品質の日本製品が米国の産業や雇用にも多大な貢献をしていることを訴えたが、同大統領は今後日米間で議論を行うとして、日本を国別適用除外とすることを認めなかった。

（2）中国の「不公正貿易」措置とそれに対する米国の一方的措置

米国は、232条措置に続き、1974年通商法301条に基づく対中制裁措置についても発動の意向を示した（3月23日）。中国の知的財産権の侵害に対し、追加関税の賦課、WTOへの申立、対米投資の制限

を実施するというもので⁵、WTOへの申立はすでに行われた（3月23日）。追加関税の賦課については、約1,300品目、輸入金額500億ドル規模の対象品目案が4月3日公表され、現在パブリック・コメント等の国内手続が進められている⁶。これに対し、中国は、同規模の対抗措置案を公表するとともに、米国の措置をWTOに申し立てた（4月4日）。この中国の対応を受け、トランプ大統領は措置の対象金額を1,000億ドル追加することを検討する意向を表明、中国側も「最後までいかなる代価も惜しまず、同等の措置で応じる。」との声明を発表した⁷。この問題が、日米首脳会談でどのように議論されるかが注目されていた。

301条に基づく米国による対中追加関税賦課も、それに対する中国の対抗措置も、現時点では発動されていない。かつて日本も苦しめられた米国の301条に基づく一方的措置は、WTO発足（1995年）以降の米国の歴代政権がその発動を自制してきたものであり、WTO協定違反の可能性が極めて高い。それに対する中国の対抗措置も同様である。日本は、232条措置の背景にある鉄鋼の過剰生産能力問題や、301条措置の理由である中国の知的財産権の侵害については、米国と問題意識を共有している。実際に、4月16日に開催された日中ハイレベル経済対話では、日本は中国に過剰な鉄鋼生産の是正と知的財産権の保護を強く訴えたとされる⁸。

しかし、日本はこれまで、日米経済対話における「第三国に関する懸念への対処」⁹や、日米EU三極貿易大臣会合における第三国の「不公平な市場歪曲的措置や保護主義的措置を排除」するための協力¹⁰等、中国の問題に対しては日米が協力してWTOの場等を通じて対処していくことを基本方針とし、米国にも共同して対処することを求めてきた。その背景には、米国が一方的措置によって問題の解決を図ることを抑止する意図もあったと思われるが、今回の米国の対中制裁措置は、こうした日本の意図に反するものとなった。

つまり、日本にとってこの問題は、中国問題であると同時に米国問題でもある。今回の日米首脳会談では、中国の問題解決に向けて今後も日米が共同で対処していくことに両首脳が合意するとともに、米国の一方的措置は相手国の対抗措置を招いて「貿易戦争」を引き起こし、米国自身のためにもならないことを安倍首相がトランプ大統領に対して明確に伝えることが望ましかった。しかし、共同記者会見等をみる限りでは、これらの問題については十分に議論されなかったようである。

（3）米国からの具体的な対日要求

今回の日米首脳会談を前に、トランプ大統領は日本や安倍首相を名指して、米国が貿易赤字を抱える国を非難した¹¹。2017年の米国の対日貿易赤字額は約688億ドル（貿易赤字総額比8.6%）で、中国、メキシコに次ぐ規模となっている。米通商代表部が2月28日に公表した『2018年通商政策課題』には、対日政策として「慢性的な貿易障壁・不均衡・貿易赤字に対処するために、対等で確かな市場アクセスを追求」と明記されている¹²。2017年11月6日に東京で開催された日米首脳会談では、共同記者会見において、トランプ大統領が日本に米国製防衛装備品の購入増を求める場面がみられたが¹³、今回も同大統領から具体的な対日要求があるかが注目された。

結果としては、トランプ大統領からは、今回も防衛装備品や自動車等への言及があったようだが、日本に対して何らかの具体的措置を求めることはなかった。

また、為替についても、4月13日に米財務省が公表した『為替報告』が、日本を引き続き「監視リス

ト」国に指定し、対米貿易黒字の大きさに不満を示していたことから¹⁴、今回の会談で何らかの言及があるのではないかと懸念する声があった。しかし、これについても、両首脳が触れることはなかった。

(4) 日米 FTA 及び米国の TPP 復帰検討

トランプ政権発足以来、常にその可能性がささやかれていた日米 FTA 交渉につき、今回の会談で米国から正式な要求があるのではないかと懸念する声があった。そうした観測が会談を前に急速に浮上した。ひとつには、ライトハイザー米通商代表が、3月21日に行われた下院歳入委員会で、「我々は、適切な時期に日本と FTA を締結することに関心があると日本に伝えている。」と発言したことがある¹⁵。また、3月23日に発動された鉄鋼・アルミ製品への輸入制限措置の適用除外国が、米国が貿易黒字の国か、FTA 交渉中の国であったため、日本にも同措置の適用除外を認める代わりに FTA 交渉開始を求めてくる、との見方が強まった¹⁶。さらに、3月27日に米韓 FTA 再交渉が米国に有利な形で決着したことで、「次は日本ではないか」と警戒する声が日本国内で高まっていた¹⁷。

他方、TPP への米国の復帰可能性については、トランプ大統領が今年1月の世界経済フォーラム年次会合（ダボス会議）出席に際してこれに言及した後は具体的な動きはなかったが、4月12日に同大統領が共和党議員らとの会合で、TPP 復帰の条件を検討するようライトハイザー通商代表らに指示したことを契機に、再度取り沙汰されていた。しかし、トランプ大統領は、TPP が「かなり良い合意（substantially better deal）」になった場合に限るとの米国の復帰条件を変えておらず、日米首脳会談初日を終えた4月17日夜には、「日本と韓国は我々に TPP に復帰することを望んでいるが、TPP は米国にとって望ましくない。（中略）2 国間協定の方がはるかに効率的で、有益で、米国の労働者にとってより良い。」とツイートするなど¹⁸、米国の TPP 早期復帰を望める状況にはなかった。

日米 FTA 交渉開始は回避したいが、TPP 再交渉にも応じられない日本にとっては¹⁹、米国から日米 FTA 交渉を求められた場合、貿易投資分野を柱のひとつとして立ち上げた「日米経済対話」において議論を行っていくことが最善策とこれまで考えられていた。しかし、同対話をこれまでに2回開催して、米国は同対話を日本側の「時間稼ぎ」とみなすようになっており、今回の会談前には、この策で合意することは困難とみられていた。そこで日本側が用意したカードが、新たな対話の枠組みの設置であった²⁰。

会談の結果、両首脳は、日本側で TPP の担当である茂木経済財政・再生相と、米国側で通商交渉を担当するライトハイザー通商代表とによる「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議」を開始することで合意した。同協議については、その内容を日米経済対話に報告するとされている²¹。日本側は、新たな貿易協議は日米 FTA 交渉の予備協議ではない、との姿勢を明確にし、安倍首相も会談で「日米 FTA は念頭にない」とトランプ大統領に伝えたとされている²²。しかし、トランプ大統領は2国間協定が望ましいと明言しており、今後米国が同協議を日米 FTA 交渉へと発展させるよう求めてくる可能性は否定できないだろう。

3. 「対話と圧力」による米通商政策の転換促す

今回の会談におけるトランプ大統領の発言からは、対日貿易赤字を問題視し（「ゼロ・サム思考」）、日米貿易の「均衡」を望ましいと考え（極端な「相互主義」）、TPP のような多国間協定よりも2国間

協定を好む（相対の「取引」志向）という、同大統領の通商問題に関する考えに何ら変化がないことが明らかになった。米国のパワーを背景に、WTOルールを軽視し、一方的措置の発動やその脅しをてこととして相手国に要求に応じるよう迫る米国の現在のやり方は、これまで米国主導の下で構築・維持されてきた多国間自由貿易体制を大きく傷つけることになる²³。米国には、その通商政策を転換してもらわなければならない。ただし、当然、それは容易なことではない。

日米経済対話や今回合意された新たな貿易協議の場、さらには、WTOやG20等の枠組みにおいて、米国と対話を重ね、政策転換を促していく努力を日本は今後も継続していかなければならない。また、米国が問題視している中国の知的財産権侵害の問題やWTO改革²⁴の問題は、日本や他の諸国も共有しており、これらについては米国と共同で問題解決に当たることが重要である。

他方、米国に「圧力」をかけていくことも重要である。ここでいう「圧力」とは、制裁措置等によって米国に政策変更を迫るというものではない。それは現実的ではなく、望ましくもない。ここでは、米国が自発的に政策変更に至るような環境を構築することを指している。そのために日本が今すべきことは、メガFTAの推進である。3月8日に署名に至った米国抜きでのTPPである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」、TPP11）を早期に発効させ、その拡大を図っていく。さらに、7月にも予定されている日EU・EPA（経済連携協定）の署名と速やかな発効、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）交渉の年内大筋合意と早期発効によって、これらに加わらない米国の輸出者や企業を日本及びアジア市場で競争上不利な立場に置き、TPPに参加していないデメリットを大きくしていくことにより、トランプ政権の通商政策の転換を求める米国内の圧力を高めていくことが必要である。CPTPP交渉で主導的役割を果たしたように、日本がこの動きを主導していくことを期待したい。

¹ The White House, 'Presidential Proclamation Adjusting Imports of Steel into the United States', Mar 22, 2018, and 'Presidential Proclamation Adjusting Imports of Aluminum into the United States', Mar 22, 2018.

² United States Trade Representative (USTR), 'New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea', 03/28/2018.

³ 中国の対抗措置は、米国からの輸入品 120 品目に 15%、8 品目に 25%の追加関税を課すもので、輸入金額で 30 億ドル規模となる。EUは、今回の米国の措置を(GATT21条で正当化される)国家安全保障上の措置ではなく、GATT19条に基づくセーフガード措置であるとして、WTOセーフガード協定8条に基づき、EUが対抗措置を発動することはWTO協定整合的であると主張している(WTO文書、G/SG/173、16 April 2018)。中国も同じ論旨で対抗措置を発動したとみられる(WTO文書、WT/DS544/1、9 April 2018参照)。しかし、この対抗措置もWTO協定上問題がある。米国の措置並びにそれへの対抗措置の問題点につき、川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウム輸入に対する米国1962年通商拡大法232条の発動」*Special Report* (経済産業研究所、2018年3月29日)。

⁴ 加えて、在米企業が申請し、当局に承認されると認められる品目別適用免除の制度がある。世耕弘成経済産業相は、「日本の鉄鋼アルミ製品は、かなりアメリカの産業界に役に立っている。しかも代替するものがあまりないという商品が多いですので、品目別にかなり除外される可能性は高いのではないかと考えています。」と述べている(経済産業省「世耕経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」2018年3月20日)。

⁵ The White House, 'Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation', March 22, 2018.

⁶ USTR, 'Under Section 301 Action, USTR Releases Proposed Tariff List on Chinese Products', 04/03/2018.

⁷ Bloomberg, 「中国は『敢然と反撃』—トランプ大統領が追加関税検討指示で舌戦激化」*Bloomberg News*, 2018年4月6日。

⁸ 日本経済新聞「日本、知財・鉄鋼では正要求」2018年4月17日。

⁹ 外務省「麻生日本国副総理とペンス米国副大統領による日米経済対話に関する共同プレス・リリース」(2017年4月18日)。

¹⁰ 経済産業省「日米EU三極貿易大臣会合共同声明(仮訳)」(2017年12月13日)。

¹¹ 日本経済新聞「対日圧力再び トランプ氏『もうだまされない』」2018年3月24日。

¹² USTR, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade*

Agreements Program, March 2018.

- 13 日本経済新聞「トランプ氏、米の防衛装備品購入迫る」2017年11月7日。
- 14 U.S. Department of The Treasury, *Office of International Affairs, Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*, April 2018.
- 15 USTR, 'Opening Statement of USTR Robert Lighthizer to the House Ways and Means Committee', 03/21/2018.
- 16 毎日新聞「米国 鉄鋼輸入制限発動へ EUや韓国除外、日本は対象」2018年3月23日。3月29日の参院財政金融委員会では、小泉勉政府参考人（外務省経済局参事官）が「アメリカが国別の除外を各国との通商交渉のてこに使っているというような側面も慎重に見ておく必要がある」と答弁している。これに続き、麻生太郎財務相が「これをてこにして二国間の個別交渉の話に引きずり込まれないようにしておかねばならぬといったところが一番肝腎なところだと思っています。（中略）我々はこれだけは断固拒否です。」と答弁している（参議院「第196回国会 財政金融委員会会議録 平成30年3月29日 第8号」）。
- 17 毎日新聞「米韓 FTA 日本、圧力に危機感」2018年3月27日。
- 18 トランプ大統領 (@realDonaldTrump) のツイート（2018年4月18日 11時49分（日本時間））。なお、韓国は TPP 及び CPTPP に署名していないが、新規参加に前向きであるとみられている。
- 19 この点につき、菅原淳一「TPP11 署名と今後の展望」『みずほインサイト』（みずほ総合研究所、2018年2月15日）参照。
- 20 日本経済新聞「日米、通商で新たな対話 首脳会談で政府提案へ」2018年4月14日。
- 21 外務省「日米首脳会談」2018年4月18日。
- 22 日本経済新聞「米、2国間協定に意欲 日米首脳会談、貿易協議では合意」2018年4月19日。
- 23 菅原淳一「『力の秩序』へ回帰するトランプ通商政策」『エコノミスト Eyes』（みずほ総合研究所、2017年1月19日）参照。
- 24 米国は、WTO が貿易交渉の場として機能していないこと等から、WTO 改革が必要であると主張している。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。
