

日米貿易交渉は第2段階へ

今次合意は米の早期妥結要望に沿った「初期協定」

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 9月25日の日米首脳会談において、「日米貿易協定」と「日米デジタル貿易協定」が最終合意に至った。近日中に署名され、日本では臨時国会での審議を経て、来年1月1日の発効が期待されている
- 今回の合意は、対象品目が限定された「部分的な合意」だが、昨年9月の日米共同声明に沿い、日米双方が最も望んでいた成果を互いに実現するものとなっており、一定の評価をすることができる
- しかし、同時に、今回の合意は、第2段階の日米貿易交渉やCPTPP締約国との見直し協議という、今後の難しく厳しい交渉の扉を開くものとなったとも言えるだろう

1. 昨年9月の日米共同声明に沿った合意

2019年9月25日に開催された日米首脳会談において、本年4月から行われていた日米貿易交渉が合意に至った。近日中には、法的審査等、両国で必要な国内手続きを終え、「日米貿易協定 (Japan-United States Trade Agreement)」及び「日米デジタル貿易協定」に署名される予定である。米国からは、すでに来年1月1日発効を期待する声が上がっているが、米国では議会承認が不要なため(後述)、日本が10月4日から始まる臨時国会(第200回国会)で必要な手続きを終えれば、これは可能である。

図表 1 日米共同声明(2018年9月26日)の概要

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

(資料) 外務省「日米首脳会談(平成30年9月26日)・日米共同声明」(日本語)・(英語)より、みずほ総合研究所作成

今回の日米貿易協定における合意内容は、交渉開始で合意した昨年9月の日米首脳会談における共同声明（以下、18年声明）に沿ったものになっていると評価できる（前頁図表1）。その点を争点であった農産品と自動車についてみてみよう¹。

（1）農産品

18年声明で日本は、「農林水産品について、過去の経済連携協定で約束した市場アクセスの譲許内容が最大限である」との立場を明らかにしていた。農林水産品について日本がこれまでに最も高い自由化水準で約束したのはTPP（環太平洋パートナーシップ）及び日EU（欧州連合）EPA（経済連携協定）である。米国との間では、一旦TPPで合意しており、今回の合意がTPPでの自由化水準を上回るものになるかどうか注目されていた。今回の合意では、コメが除外されるなど、日本は重要品目についてTPPと同等もしくはそれ以下の水準での約束しかしていない（図表2）。

しかし、今後の交渉で今回の合意を上回る自由化を米国が求めてくるのかは明らかでない。今後の交渉の対象につき、茂木敏充外相は、今回の協定でさらなる協議を行うと明確に決めた項目を想定しており、「それ以外の品目というのは想定をいたしておりません。」と述べている²。これは、米国が今後、今回合意した品目についてさらなる自由化を求めてくることはない、また、今回の合意の対象外（除外）となった品目に関して再度交渉を求めてくることはないということの意味しているのか、定かではない。

（2）自動車

自動車については、大きく2つの問題があった。ひとつは米国の自動車・同部品関税の削減・撤廃、もうひとつは米国による自動車・同部品の輸入制限措置からの日本の除外である。

TPPにおいて米国は、日本の最大の対米輸出品目である乗用車につき、協定発効25年目での関税撤廃を約束していた。また、自動車部品については、9割弱（品目数ベース、金額ベースでは8割強）の品目について関税を即時撤廃するとしていた³。しかし、今回の合意では、自動車・同部品については、米国が「更なる交渉による関税撤廃」を約束するにとどまった。

この結果は、「自動車について、市場アクセスの交渉結果が米国の自動車産業の製造及び雇用の増加を目指すものであること」という18年声明で明らかにされた米国の立場に沿ったものと言えよう。

図表 2 日米貿易協定と TPP における日本の自由化約束の概要

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

(資料) 内閣官房 TPP 等政府対策本部、農林水産省、経済産業省資料より、みずほ総合研究所作成

日本の自動車・同部品関税はすでに無税であるため、「米国の自動車産業の製造及び雇用の増加」を実現するには、交渉において米国は日本からの輸入増につながる関連品目の関税削減・撤廃に応じることはできない。この点を考えれば、将来の交渉によるとはいえ、「関税撤廃」を米国に約束させたことは日本の交渉者の並々ならぬ努力の賜物だと想像されるが、今後の交渉で米国にこの約束を実現させることは容易ではないだろう。

米国による自動車・同部品の輸入制限措置からの日本の除外は、今回の交渉で日本が最も重視した争点だろう⁴。日本の基幹産業であり、対米輸出総額の3分の1強を占める最大の対米輸出品目（2018年実績で約5.5兆円）である自動車・同部品に対する米国の輸入制限措置を回避することは、日本にとって最重要課題であった。これについては、今回の新たな日米共同声明に「日米両国は、これらの協定（筆者注：日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定）が誠実に履行されている間、両協定及び本共同声明の精神に反する行動を取らない。」という、18年声明と変わらない文言が盛り込まれた。日本側は、これによって米国が1962年通商拡大法第232条に基づき、安全保障上脅威となるおそれを理由に、日本の自動車・同部品に追加関税や数量制限を課すことはないことが確認されたとしている⁵。

本年5月17日にドナルド・トランプ米大統領は、ロバート・ライトハイザー米通商代表に対し、180日以内（本年11月13日まで）に自動車・同部品の輸入制限措置につき日本と交渉して報告するよう求める大統領布告を発していた。この期限が迫る中、日本に対して輸入制限措置が課せられることが当面なくなったことは、今回の合意の大きな成果と言えるだろう。

しかし、これによって、米国による自動車・同部品の輸入制限措置が日本に課される可能性が完全になくなったとは言えないだろう。交渉に当たったライトハイザー通商代表も、今回の日米首脳会談後に、「現時点で（at this point）」で日本にそうした措置を課す意図はないと発言しており⁶、今後の交渉が難航した場合に再度それらの措置の対日発動が蒸し返される懸念が残る。

（3）デジタル貿易

今回の交渉では、18年声明にある「早期に結果を生じ得る」分野としてデジタル貿易が取り上げられ、日米貿易協定とともに日米デジタル貿易協定が最終合意に至った。これについて簡単に触れておきたい。

協定条文等が公表されていない現段階では不明な点も多いが、日米両政府から公表された情報によれば、同協定は米墨加協定（USMCA）のデジタル貿易章（第19章）を概ね踏襲したものになっているとみられる。USMCAのデジタル貿易章は、TPPの電子商取引章（第14章）を土台に追加的内容を含んだものとなっている。よって、今回日米両国は、TPPの内容に加えていくつかの追加的な内容について合意したものとみられる。

昨年12月に米通商代表部（USTR）が公表した『対日貿易交渉目的』において、デジタル貿易については、①デジタル・プロダクトへの関税不賦課、②電子的に送信されるデジタル・プロダクトの無差別待遇、③越境データ移転の制限やコンピュータ関連設備の設置・利用要求を禁ずる最先端の約束の確立、④ソースコード及びアルゴリズムの政府による開示要求を禁止する規定の導入、⑤第三者のコンテンツに対するオンライン・プラットフォームの知的財産権以外の民事責任を制限するルールの確立、の5点を求めていた⁷。このうち、⑤はTPPには規定がなく、④についてはTPPで対象とされた

ソースコードにアルゴリズムが加えられている。これらはいずれもUSMCAにも盛り込まれており、今回日本も受け入れたようである。

なお、本協定は、日本では国会承認が必要となるが、米国では行政協定（Executive Agreement）として議会承認が不要となっている。

2. 米国が早期妥結・発効を望んだため、「部分的な合意」に

今回の合意は、交渉開始から半年足らずで妥結へと至った。TPPという交渉の土台があったとはいえ、このスピードは異例である。その背景には、米国の焦りがあったと言えるだろう。日本が、昨年末に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）、本年2月1日にEU（欧州連合）とのEPA（経済連携協定）を発効させたことにより、米国の輸出者は日本市場において競争上不利な立場に置かれていた。特に、牛肉や豚肉では、EPA特惠関税率が適用されない（MFN（最恵国待遇）税率が適用される）のは事実上米国のみとなっており⁸、例えば、牛肉の関税率は現在、米国産では38.5%であるのに対し、オーストラリアやカナダ等のCPTPP締約国産では26.6%となっている。この不利な状況を一刻も早く解消したいという「焦り」が米国にはあり、ソニー・パーデュー米農務長官は、農産品についてのみ先行して暫定合意に至ることを期待するとまで発言していた⁹。

また、米中貿易摩擦で中国の報復関税の標的となった米国の農業生産者に新たな輸出機会を提供する必要もあっただろう。中国との摩擦は長期化し、USMCAの議会承認も思うように進まず、EUとの貿易交渉も進展をみない中で、最も合意の得やすい（the lowest-hanging fruit）日本との交渉を急いだということも考えられる。

この早期妥結・発効を望む米国の姿勢は、国内手続きにも現れている。米国では通常、貿易協定の発効には議会の承認を要するが、トランプ政権は2015年大統領貿易促進権限（TPA）法¹⁰の規定を活用し、時間を要する議会承認を避けるという異例の措置をとった。同法の規定によれば、関税率が5%を越えない品目についての関税削減・撤廃と、5%超の品目についての関税半減は大統領の権限で可能とされる¹¹。そのため、今回の合意では、米国が関税撤廃を約束したのは現行関税率が5%以下の品目のみであり、5%超の品目については関税の半減しか約束していない。

こうした交渉スピードの重視と米国内法上の要請から、今回の合意は対象品目が限定的であり、その意味で部分的な合意と言える。米国は、農産品では醤油や切り花、工業品では工作機械等、日本の輸出関心が高い品目を対象としているが、関税削減・撤廃を約束したのは農産品42品目、工業品199品目（いずれもHS8桁水準）のみである。日本も、新たに関税削減・撤廃を約束したのは事実上農産品・加工食品のみであり、林産品では木材・同製品を除外、水産品はすべて除外、工業品についても有税（現行無税でない）品目については関税削減・撤廃を一切約束していない。

興味深いのは、日米両国政府から公表されている合意概要に基づき計算すると、双方が今回の合意で新たに自由化（関税撤廃・削減）を約束した品目の対相手国輸入額は、ともに約72億ドルとなっていることである（次頁図表3）。

USTR資料によれば¹²、今回日本が新たに関税削減・撤廃を約束した農産品¹³の対米輸入額は約72億ドルである。また、米国が日本に対して新たに関税削減・撤廃を約束した工業品199品目の対日輸入額を計算したところ、約72億ドルであった（自動車・同部品は含まず）¹⁴。茂木外相は、今回の合意を

「農産品と工業品について、バランスの取れた内容になっている」と述べているが¹⁵、まさに「バランス」が取れている。しかし、この数字は関税撤廃品目だけでなく、関税削減品目も含んでおり、また、米国の対日輸入総額（約1,424億ドル）の5%に過ぎないため、現行無税の貿易額を考慮しても、報道されている米国の関税撤廃率と整合的でない。したがって、協定に署名され、日米双方の譲許表が公開されるまで、この「バランス」については留保したい。

日本政府によれば、今回の合意の関税撤廃率は、日本が約84%、米国が約92%（いずれも貿易金額ベース）であると報じられている。ただし、米国の数字には、「更なる交渉による関税撤廃」とされた自動車・同部品等の金額が含まれている¹⁶。これを除けば、米国の関税撤廃率は6割を切るとみられる。WTO（世界貿易機関）協定（GATT（関税貿易一般協定）第24条）は、先進国間の貿易協定に「実質上すべての貿易」の関税を撤廃することを求めており、関税撤廃率90%がその目安とされている。今回の合意がこれを満たしているとは言い難いだろう。ただし、「妥当な期間」内にこれを満たせばよいとの規定もあり¹⁷、この点からも、今後の交渉で米国から自動車・同部品の関税撤廃を勝ち取ることが重要となる。

3. 今後の交渉は日本にとって厳しいものに

今回の合意は、18年声明に沿い、日米双方が最も望んでいた成果、つまり、日本は米国による自動車・同部品の輸入制限措置の回避、米国は日本の牛肉・豚肉等の農産品市場におけるCPTPP締約国等との同等の待遇を互いに実現したものと言える。しかし、今回の合意は「第1段階の初期関税協定（first-stage initial tariff agreement）」¹⁸に過ぎない。今回の日米共同声明によれば、協定発効後4カ月以内の協議を経て、「互恵的で公正かつ相互的な貿易を促進するため、関税や他の貿易上の制約、サービス貿易や投資に係る障壁、その他の課題についての交渉を開始する意図」があるとされている。この交渉を、少なくとも米国は、包括的な貿易協定締結のための交渉とみなしている¹⁹。

包括的交渉となれば、米国は22項目にわたる『対日貿易交渉目的』に基づき、為替条項等を含む難題を日本に突き付けてくるだろう²⁰。今回の合意で牛肉・豚肉等の農産品市場の開放に応じた日本には、米国から自動車・同部品の関税撤廃を勝ち取り、為替条項等の要求を跳ね返すためのカードはあまり

図表 3 今回の合意における日米の自由化約束（対象貿易金額）

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

（注）貿易額は2018年実績。

（資料）日本政府資料、USTR資料、米国際貿易委員会統計より、みずほ総合研究所作成

残されていない。第2段階の交渉は、日本にとって厳しいものとなるだろう。

CPTPP締約国との協議も簡単ではないだろう。今回の合意には、牛肉セーフガード措置等、日本がCPTPP締約国に協議を求める必要がある点が含まれている。CPTPP合意時に、牛肉のセーフガード発動基準等、米国の離脱に伴う米国分の削減を行わなかったものについて、米国分は日米貿易協定で手当ですることになったことにより、CPTPP締約国にCPTPP協定の運用において配慮（米国分の合算）を求める必要が生じた²¹。しかし、オーストラリア等のCPTPP締約国からみれば、何の見返りもなく、自らに不利な見直しを求められることになり、これに応じるメリットはない。CPTPPには見直し規定（第6条）が設けられているが、日米貿易協定の締結がその要件を満たすかは疑問である。同規定では、米国も参加しているTPPの「効力発生が差し迫っている場合」、または「効力を生ずる見込みがない場合」に「いずれかの締約国の要請に応じ」、この協定の運用を見直すとされている。米国のTPP復帰の目途が立たない現在、TPPの「効力発生が差し迫っている場合」に該当しないことは明らかである。では、日米貿易協定の締結により、TPPが「効力を生ずる見込みがない場合」となったのだろうか。CPTPPの発効が確定した際、茂木経済財政・再生相（当時）は、日米貿易交渉が米国の「TPP復帰に向けてプラスになってもマイナスになることはない」と述べており²²、日本政府は日米貿易協定の締結によってTPPが「効力を生ずる見込みがない場合」となったとはみなさないだろう。であれば、CPTPPの見直し規定に基づいて、日本がCPTPP締約国に協議を求めることはできない。もちろん、同規定に拠らずとも、日本がCPTPP締約国に協議を求めることはできるが、他の締約国に日本との協議に応じる義務はない。

今回の合意は、日本が最も望んでいた成果を得られた点で一定の評価をすることができる。しかし、同時に、今回の合意は、今後の難しく厳しい交渉の扉を開くものとなったとも言えるだろう。

1 これらの争点の背景及び経緯につき、菅原淳一「日米物品貿易協定開始で合意」『みずほインサイト』（2018年9月27日、みずほ総合研究所）、同「日米貿易交渉は当面物品中心に」『みずほインサイト』（2019年4月18日、みずほ総合研究所）参照。

2 外務省「茂木外務大臣臨時会見記録（令和元年9月25日（水曜日）14時01分 於：米国・ニューヨーク）」。

3 内閣官房 TPP 政府対策本部「環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）の概要」（平成27年10月5日）。

4 詳しくは、菅原淳一「米の自動車輸入制限措置は交渉へ」『みずほインサイト』（2019年5月20日、みずほ総合研究所）参照。

5 内閣官房 TPP 等政府対策本部「日米貿易協定、日米デジタル貿易協定の概要」4頁。

6 Office of the United States Trade Representative (USTR), “ON-THE-RECORD PRESS GAGGLE BY AMBASSADOR LIGHTHIZER ON THE U.S.-JAPAN TRADE AGREEMENT”, September 25, 2019.

7 詳しくは、菅原淳一「米国の『対日貿易交渉目的』の検討」『みずほレポート』（2019年1月18日、みずほ総合研究所）10-11頁参照。

8 この点につき、菅原淳一「CPTPP が年末に発効」『みずほインサイト』（2018年11月1日、みずほ総合研究所）4頁参照。

9 「米農務長官、農産品の先行合意望む 対日貿易交渉で」日本経済新聞電子版、2019年4月12日。

10 Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015.

11 TPA 法第 103 条(a)。

12 USTR, “FACT SHEET: Agriculture - Related Provisions of the U.S.-Japan Trade Agreement”, September 25, 2019.

13 日本では林産品に分類されるナッツ類等も含まれている。

14 経済産業省「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」に基づき、米国際貿易委員会統計（2018年、HS8 桁水準、通関ベース）により計算。

15 注 2 に同じ。

16 例えば、「日米貿易交渉 スピード妥結」朝日新聞、2019年9月26日夕刊。日本政府からは、一般向けにはこの

数字は現時点では公表されていない。しかし、日本政府がこの数字をもって、日米貿易協定が WTO 協定整合的であると主張することに対しては、すでに少なくない批判がある。

17 いわゆる「中間協定」に関する規定（GATT 第 24 条 5(c)）。「妥当な期間」は 10 年が目安とされている。また、中間協定は、「妥当な期間内に」、「自由貿易地域を設定するための計画と日程を含むものでなければならない」とされており、日米貿易協定がこれを満たしているかは明らかではない。

18 注 12 に同じ。

19 The White House, “PRESIDENT DONALD J. TRUMP HAS REACHED AGREEMENTS WITH JAPAN TO IMPROVE TRADE BETWEEN OUR NATIONS”, September 25, 2019.

20 注 7 に同じ。

21 例えば、牛肉セーフガード措置については、CPTPP における発動基準数量の算定に際し、CPTPP 締約国からの輸入量に米国からの輸入量も合算して運用することを CPTPP 締約国に対して求めることになる。

22 内閣官房 TPP 等政府対策本部「茂木大臣の記者会見概要」（2018 年 10 月 31 日）。

●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。