

「核心」に踏み込むNAFTA再交渉 個別分野での貿易摩擦の激化には注意が必要

欧米調査部上席主任エコノミスト

西川 珠子

03-3591-1310

tamako.nishikawa@mizuho-ri.co.jp

- NAFTA再交渉は、米国の強硬策にメキシコ・カナダが対案を示し、こう着状態を打開する動きが見え始めた。問題の「核心」である自動車の原産地規則でも、カナダが議論のたたき台を提示した
- 各国政府は「3月合意」の期限にこだわらない姿勢を示しているが、7月1日のメキシコ大統領選挙前に合意できず、左派が勝利した場合、再交渉はさらに長期化するリスクがある
- NAFTAの枠組みが維持されても、米国によるセーフガード、アンチ・ダンピング関税や相殺関税等の積極的な活用や、国内法に基づく関税引き上げによる個別分野での貿易摩擦の激化には要注意

1. 「分水嶺」とされた第6回会合は決裂を回避

NAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉は、こう着状態を打開する動きが見え始めた。決裂すれば米国の離脱通知につながりかねない「分水嶺」として注目された第6回会合（2018年1月23～29日）は、決裂を回避した。2017年10月の第4回会合で米国が示した強硬な提案に反発してきたメキシコ・カナダが対案を示し、具体的な議論に移りつつある。

第6回会合の閣僚会合後、定例だった共同声明は発表されなかったが、ライトハイザー米通商代表の声明によれば腐敗防止について合意し、「核心となる問題についての議論をついに開始」した。次回

図表1 NAFTA再交渉の進捗状況

米政府NAFTA交渉目的			
1	物品貿易	12	競争政策
2	衛生植物検疫(SPS)	13	労働
3	税関、貿易円滑化、原産地規則	14	環境
4	貿易の技術的障害(TBT)	15	腐敗防止
5	良き規制慣行	16	貿易救済
6	サービス貿易(通信・金融含む)	17	政府調達
7	デジタル貿易及び国境を越えるデータフロー	18	中小企業
8	投資	19	エネルギー
9	知的財産	20	紛争解決
10	透明性	21	一般規定
11	国有・国営企業	22	為替

(注) 1. 上記項目はUSTRが示した交渉目的。再交渉では約30分野が協議されている。

2. 太字は、協議が進展したとされる分野、競争政策、腐敗防止、中小企業は合意済。

(資料) USTR「Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation」、各種報道より、みずほ総合研究所作成

会合（メキシコシティ、2月26日～3月6日）までに突破口を見出すべく努力し、交渉を加速していく方針が示されている。グアハルド墨経済相は、「課題は残るが、速やかな交渉妥結の着地点に向けて正しい軌道に乗っている」と総括した。報道によれば、衛生植物検疫、税関、国有・国営企業、貿易の技術的障害、電気通信、デジタル貿易等の分野でも協議が進展しているとされる（図表1）。

2. 「核心となる問題」で議論進むも、平行線のままの課題も山積

「核心となる問題」である自動車・部品等の原産地規則、紛争解決、サンセット条項等の分野では、対立は続いているものの、先送りされてきた議論に踏み込んだという点では協議は前進している。他方、貿易救済措置、政府調達、農産品分野等、議論が平行線のまま積み残された課題はなお多い（図表2）。米国が主張する強硬策は、メキシコ・カナダのみならず、米国内産業界からも反発を招いている措置も多く、3カ国での協議と共に米国内での調整の余地も依然として大きいとみられる。

（1）原産地規則はカナダが「創造的アイデア」を提案

最難関とみられた原産地規則、特に自動車・部品の現地調達率の見直しについては、カナダが非公式に議論のたたき台となる「創造的アイデア」を提示し、議論が開始された。

米国は、①域内調達率を現行の62.5%から85%に段階的に引き上げ、②新たに米国産品の調達率（50%）を導入、③非原産材料にカウントされる域外からの輸入品のトレーシング対象品目拡大、を要求してきた。第6回会合では、カナダが「創造的アイデア」として、①域内調達率の算定に研究開発費等を含める、②特定品目を域内産品に限定するトレーシングリストの見直し等を提示したとされる。カナダの提案は、「米国産品の調達率」導入といった無理難題をかわしつつ、域内の研究開発や知的

図表2 難航している交渉分野の主な論点

項目	論点(上段:従来の米国の主張→下段:第6回会合での議論)
原産地規則 (自動車・部品)	域内調達率引き上げ(62.5%→85%)、米国産品の調達率(50%)導入、非原産材料のトレーシング対象品目拡大 →カナダは域内調達率計算方法の見直し(研究開発費等を含む)、トレーシングリスト見直しを提案
サンセット条項	5年ごとに更新で合意しなければ終結(交渉目的では「協定の効果を定期的に評価するメカニズム導入」) →メキシコ・カナダは定期的な審査(レビュー)を提案、カナダは国民の意見聴取を要請
紛争解決	投資家対国家の紛争解決手続き(ISDS、11章)に選択制(オプト・イン、オプト・アウト)導入 →メキシコ・カナダはNAFTAのISDSを廃止し、二国間枠組みを志向
紛争解決・ 貿易救済	アンチ・ダンピング関税措置、相殺関税措置に関する紛争解決手続き(19章)廃止 →メキシコ・カナダは見直しには応じるも廃止には反対
貿易救済	域内国に対するセーフガード(緊急輸入制限)措置の適用除外措置廃止 →メキシコ・カナダは現行制度維持を主張
政府調達	政府調達アクセスのキャップ制(dollar-for-dollar)導入 (例:米国でのカナダ・メキシコ企業の契約額上限=カナダ・メキシコでの米国企業の契約額合計) →カナダは米提案に反対、メキシコは米国企業との契約額上限を米国でのメキシコ企業の契約額とする提案
農産品	カナダの供給管理制度見直し(乳製品、鶏肉、卵製品の輸入に対するカナダの関税割当撤廃) →カナダは現行制度維持を主張

(資料) 各種報道等より、みずほ総合研究所作成

財産分野で優位にある米国からの調達拡大につながりうる内容とされる。

ライトハイザー通商代表は、カナダ案はむしろ域内調達率の低下や域内雇用の減少につながりかねないというえ、具体的な数値が示されずあいまいな点が多いとして否定的見解を示したが、カナダが提案を行ったこと自体は評価した。米自動車部品工業会（MEMA）も研究開発等の費用を域内調達率算定に含める提案を行うなど、米産業界にはカナダ案を後押しする動きがある。メキシコでも、グアハルド経済相は、「域内調達率は企業が対応可能な水準に、調整期間を設けて強化すべき」との考え方を示し、自動車工業会もカナダ案を検討する方針を示すなど、カナダ案を軸に議論が継続される余地は残されている。

（２）サンセット条項、ISDS条項も対案を議論

サンセット条項（5年ごとに協定更新で合意しなければNAFTA終結）についても、メキシコ・カナダが対案を提示した。第5回会合でメキシコが示した自動的な終結を伴わない定期的な審査案を、第6回会合でカナダも提案したとされる。米国は2017年11月にアップデートしたNAFTA交渉目的で、「定期的な評価メカニズム導入」にトーンダウンしており、「更新で合意できなければ終結」といった当初の米国案が実現する可能性は低下しているとみられる。

紛争解決手続きに関しては、投資家対国家の紛争解決手続き（ISDS、NAFTA11章）に選択制（参加（オプト・イン）・不参加（オプト・アウト））を導入することを米国は提案し、自国はオプト・アウトする方針を示している。メキシコ・カナダはNAFTAからISDS条項を除外し、二国間の枠組みで紛争解決手続きを扱う提案をしたと報じられている（2018年1月29日付Wall Street Journal）。米産業界はISDSの維持・強化、米労組はISDS廃止を訴えており、米国内での利害調整の余地も大きい。

（３）貿易救済措置の活用を目指す米国と防御策存続を求めるメキシコ・カナダ

貿易救済措置に関わる項目は、積極的な発動の妨げとなりうる措置の廃止を米国が求める一方、メキシコ・カナダは防御策の存続を求め、対立を打開する糸口はまだ見えていない。

米国は、不当廉売に対するアンチ・ダンピング（AD）関税措置、政府補助金を受けて生産された産品に対する相殺関税（CVD）措置に関する紛争解決手続き（NAFTA19章）廃止を一貫して求めているのに対し、メキシコ・カナダは廃止に反対している。19章は、米加FTAからNAFTAへの移行に際し、カナダが強く導入を求めた経緯があり、1月にも米国によるAD・CVD発動に対し、カナダは19章に基づく提訴を行っている。

また、域内国に対する緊急輸入制限（セーフガード）措置の適用除外措置（NAFTA802条）についても、米国は廃止、メキシコ・カナダは現行制度維持で対立している。米国は1月、16年ぶりにセーフガードを発動しており、メキシコ・カナダにとって802条の重要性はより高まっている（詳細は後述）。

（４）政府調達や農産品を巡る議論も平行線

政府調達市場へのアクセスについては、米国はキャップ制（dollar-for-dollar）を導入し、たとえば米国がカナダ・メキシコ企業と結ぶ契約額を、メキシコ・カナダでの米国企業の契約額合計に制限する提案を行っていると言われる。カナダは米提案に反対しており、メキシコは自国での米国企業の契約額上限を米国でのメキシコ企業の契約額とする対案を提示していると報じられている。全米商工会議所は、米国の政府調達市場における上位100社のうち、カナダ企業は1社、メキシコ企業は含まれておらず、米提案が実現すれば、メキシコ・カナダの上下水道インフラ、保険、IT製品といった分野

の政府調達における米企業のアクセスが著しく制限されることになりかねないとして、政府案に反対している。産業界の反対を受けて、米国がキャップ制を断念する可能性はあるが、政府調達は原産地規則と並んで「バイアメリカン」を象徴する項目であるため、何らかの形で米政府調達市場へのアクセスを制限する措置を主張し続けるとみられる。

農産品分野では、米国はカナダへの乳製品等の輸出拡大や、メキシコからの季節性産品（野菜・果実等）の輸入制限につながる措置を求めているが、カナダ、メキシコは反対している。特に、カナダに関しては、米国は2017年11月に更新されたNAFTA交渉目的に「米国産乳製品、鶏肉、卵製品の輸入に対するカナダの関税撤廃」「カナダ市場へのアクセスを不正に制限する不当な手段の撤廃」といった文言を盛り込んでおり、乳製品等に関するカナダ国内の供給管理制度¹の見直しを求めている。

カナダの供給管理制度見直しは、米産業界が長年改善を求めている分野だ。酪農が主要産業であるワイオミング州選出のライアン下院議長も「NAFTA再交渉で最大の問題は北側（カナダ）、特に木材と乳製品」と指摘している。米産業界・米議会の支持を後ろ盾に、米国が供給管理制度の見直しにこだわり続ける可能性は高い。

3. 今後の展望：合意時期は依然不透明、墨大統領選挙後まで続けば長期化リスク

(1) 「3月合意」にはこだわらず交渉を継続も、墨大統領選挙前が合意めど

NAFTA再交渉の次回会合は2月26日から開催予定で、第8回会合は3月下旬～4月上旬の開催で調整中とされる。各国政府とも、第4回会合でめどとされた「3月合意」にはこだわらず交渉を継続する姿勢を示しているが、メキシコの大統領・議会選挙（7月1日）前に合意できない場合、再交渉はさらに長期化するリスクが高まる（図表3）。

メキシコは、3月末から6月末まで選挙キャンペーン期間に入るため、3月までの合意をめざしてきたが、4月以降も交渉を継続する構えだ。グアハルド経済相は、合意時期について「3月のはじめかもしれないし、7月かもしれない」（1月23日）と発言しており、4月以降に再交渉をいったん中断するとの見方に対しては「一時停止している余裕はない」（1月29日）としている。トランプ大統領は、「選挙前の交渉が難しいことは理解している」としたうえで、交渉日程に「少し柔軟性を持たせる」と発言し（1月13日）、メキシコの情勢に配慮する姿勢を示した。

3月末は米国にとっても一つの節目に当たる。米国においてNAFTAは、締約国と締結する協定本文と米議会上下両院が承認する国内実施法で構成される。国内実施法の承認手続きを定めた「2015年超党派議会貿易優先事項及び説明責

図表3 2018年の注目日程

月	日	注目イベント
1	23-29	第6回会合(モントリオール)
2	26-3/6	第7回会合(メキシコシティ)
3	30	(墨)選挙キャンペーン開始(~6月末)
	下旬	第8回会合(ワシントンDC)(4月上旬の可能性も)
4	1	(米)協定締結の意図、議会通知期限*
	1	(米)大統領による「2015年TPA法」延長申請期限
7	1	(墨)大統領・議会選挙
	1	(米)「2015年TPA法」期限**
9	1	(墨)新議会招集
10	1	(加)ケベック州議会選挙
11	6	(米)議会中間選挙
12	1	(墨)新大統領就任

(注) 1. *は6月30日までに「2015年TPA法」に基づき新協定を締結することを前提とした場合の日程。

2. **は、議会での否認決議がなければ3年間（2021年）まで延長可能。

(資料) 各種報道等より、みずほ総合研究所作成

任法（2015年TPA法）」に基づけば、トランプ政権は協定締結90日前に、その意図を議会に通知する必要がある。「2015年TPA法」は7月1日に失効するため、6月30日までに協定を締結する場合は、4月1日が議会への通知期限となる。

「2015年TPA法」を延長するための大統領による申請期限も4月1日である（否認決議がなければ2021年まで延長）。TPA法は、国内実施法案の迅速な審議（法案提出から最長90日（議会開会日）以内、修正不可、上院での議事妨害禁止）のために不可欠なものであり、失効した場合には3カ国間でNAFTA新協定に合意・署名できても、米国の批准の遅れにより発効が妨げられる可能性がでてくる。再交渉とならんで、米国内手続きも注視しておく必要がある。

（２）メキシコ左派政権誕生なら交渉長期化リスクも、保護主義への傾斜は回避

メキシコの大統領・議会選挙後まで交渉が続く場合、選挙結果が交渉を左右する。中道のペニャニエト現政権（制度的革命党・PRI）は、汚職や治安悪化、対米関係の悪化等により支持率が低迷しており、世論調査では新興左派政党・国家再生運動（MORENA）のオブラドール候補が優位にある²。

オブラドール氏は、自らが再交渉を主導したい考えだ。現政権の任期は11月末までであり、議会選挙で左派連合が過半数を獲得しなければ（新議会は9月1日招集）³、現政権で合意した内容を議会（上院）で批准する道は残されているが、オブラドール氏が勝利すれば、現政権による交渉に介入しようとする可能性がある。新政権下での交渉になれば、オブラドール氏はより強硬な姿勢で再交渉に臨み、再交渉は一段と長期化するリスクがある。

ただし、オブラドール氏はNAFTAに必ずしも否定的なわけではない。MORENAの政策綱領では、エネルギー・食糧の自給率向上や、工業品の輸入代替推進など、自国産業保護的な主張がみられる一方、NAFTA等の自由貿易協定（FTA）を尊重する方針が示されている。また、メキシコ国内においてはNAFTA支持が6割を超え、国際貿易の経済・雇用・消費者への影響を肯定的に評価する見方が7割前後となっている⁴。40カ国以上とのFTAを成長の原動力としてきたメキシコにおいては、左派政権といえども保護主義への傾斜は回避されよう。

左派が敗北し、PRIないし中道右派の国民行動党（PAN）が勝利した場合には、メキシコはより自然体で交渉に臨むことが可能となり、必ずしも再交渉を急ぐ必要はなくなる。他方、11月の米議会中間選挙前に、有権者に「公約違反」の印象を与えない形で交渉が進展しているとトランプ大統領が判断するか否かが、米国の交渉姿勢に影響をあたえることになるだろう。

NAFTA再交渉は、2017年8月から年内合意を目指す極めて野心的な目標を掲げてスタートしたが、トップギアからシフトダウンし、時間をかけて妥協の余地を探る通常のFTA交渉に帰着する可能性もある⁵。

4. 個別分野での貿易摩擦の激化には注意が必要

（１）米国の離脱懸念はくすぶるも、トランプ大統領も離脱の弊害を意識

第6回会合で決裂が回避されたとはいえ、トランプ大統領が離脱通知を行うリスクが完全に払しょくされたわけではない。トランプ大統領は、「交渉が不調なら離脱する」との主張を変えておらず、再交渉が続く限りは、折に触れて「交渉上の戦術」として離脱をちらつかせるだろう。

一方で、トランプ大統領は、2018年入り以降は再交渉に対して柔軟とも受け取れる姿勢をみせてい

る。一般教書演説（1月30日）では、「悪い貿易協定を修正し、新しい協定を交渉する」と述べるにとどまり、NAFTAに直接的言及しなかった。

2017年12月の税制改革の実現後、米議会・産業界が「NAFTA離脱回避」に向けた政府への働きかけを強めており、大統領も離脱反対派の存在の大きさを意識するようになったとみられることに加え、「離脱すれば税制改革や株高による経済への恩恵が帳消しになる」との説得も功を奏しているようだ。第6回会合には、通商問題を所管する下院歳入委員会のメンバーを中心とした米議員団が初めて派遣され、交渉が「近代化」にむけて前進するよう働きかけたとされる。

（2）個別分野での摩擦激化に要注意

NAFTA再交渉の行方とあわせて注意すべきなのは、米国が個別分野で関税引き上げという「実弾」を発動する動きに出ている点だ。トランプ政権は、発足当初から、貿易救済措置や大統領権限による関税引き上げ措置等、米通商法を積極的に活用する方針を明確にしており、より踏み込みこんだ措置を視野にいれつつある。

すでにカナダとの二国間では、個別分野での摩擦が鮮明になっている。トランプ大統領は当初、NAFTA再交渉に関して「カナダとは微修正」としていたが、前述のとおり農産品の供給管理制度への批判を強めているほか、木材、航空機、紙に対するAD・CVD措置に関する手続きを進めてきた。カナダはこうした措置についてWTO協定やNAFTA19章の紛争解決手続きに基づき提訴するなど、反発を強めている（図表4）。なお、米商務省は、カナダのボンバルディア社製旅客機Cシリーズに対するAD・CVD（合計292%）の課税を決定し（2017年12月）、カナダ政府が米ボーイング社製戦闘機の購入計画を取りやめるなど対立が先鋭化していたが、米国際貿易委員会（ITC）は米産業への損害を認定せず（2018年1月）、商務省が決定したAD・CVD措置の発動は見送られた。

必ずしもメキシコ・カナダを標的としない措置の影響を受ける事例も出始めている。米国は1月、米1974年通商法201条に基づき、大型家庭用洗濯機・太陽光発電製品についてセーフガード発動を決定した。同条に基づく措置は、2002年の鉄鋼に対する発動（2003年にWTO違反で撤回）以来となり、洗濯機は主に韓国、太陽光発電製品は中国等アジアに照準を合わせた措置とされるが、セーフガードは特定国を対象に発動することはできない。メキシコ・カナダは、NAFTA802条に基づきセーフガードの適用除外となることが期待されていたが、除外されたのはカナダの洗濯機のみだった。洗濯機で提訴した米ワールプールは、メキシコに5工場を持ち、「メキシコやカナダからの輸入シェアは大きくなく、国内産業の深刻な損害の主因ではない（＝適用除外の条件）」と主張し、ITCもメキシコ・カナダを適用除外とすることを提言していたにもかかわらず、メキシコの洗濯機は除外されなかった。また、太陽光発電製品では、カナダは「深刻な損害の主因」ではないとITCは判断していたが、適用除外とならなかった。前述のとおり米国はNAFTA再交渉で802条の廃止を求めており、メキシコ・カナダに対してセーフガードを発動しやすくしようとしている。メキシコ・カナダが802条廃止に反対するなか、米国は裁量的な運用によって802条を有名無実化しようとしてみているようにもみえる。

米国は今後、さらに踏み込んだ措置を発動する可能性がある。トランプ大統領は4月中旬までに、安全保障上の脅威を理由とした鉄鋼やアルミの輸入制限（関税引き上げ・数量割当等、米1962年通商法232条に基づく措置）について政策決定を行う予定だ。これらは主に中国を標的としている措置とされるが、メキシコ、カナダにも影響を及ぼしうる。NAFTAの枠組みが維持されても、米国が米通商法

に基づく関税引き上げで個別品目の輸入を制限する動きは今後も継続するとみられ、米国が赤字を計上している分野での摩擦激化には注意が必要だ。

図表4 NAFTA域内における米国の貿易救済措置発動を巡る動き

主体	対象国	対象品目	具体的措置(関税率)
アンチ・ダンピング(AD)関税・相殺関税(CVD)措置			
米国	カナダ	木材(針葉樹材)	AD(4.59~7.72%)、CVD(9.92~23.76%)、合計平均約27%
		ボンバルディア製旅客機	AD(79.82%)、CVD(212.39%)、合計292.21%(発動見送り)
		新聞用紙	CVD(4.42%~9.93%)(暫定適用)
カナダ	米国	木材(針葉樹材)	貿易救済措置の手続き・適用違反につきWTO提訴
		木材(針葉樹材)	NAFTA19章の紛争解決手続きに基づき提訴
緊急輸入制限(セーフガード)措置			
米国	メキシコ	大型家庭用洗濯機	120万台まで: 1年目20%、2年目18%、3年目20%、16% 120万台超: 1年目50%、2年目45%、3年目40%
米国	メキシコ カナダ	結晶シリコン型太陽光発電製品	2.5ギガワット超: 1年目30%、2年目25%、3年目20%、4年目15%

(注) ボンバルディア製旅客機については、米商務省が2017年12月にAD・CVD課税方針を決定していたが、米国際貿易委員会は2018年1月、米国産業への損害を認定せず、発動は見送られた。

(資料) 米商務省、日本貿易振興機構(ジェトロ)、各種報道等より、みずほ総合研究所作成

¹ 生乳・乳製品および家きん類(鶏肉、鶏卵等)を対象に、生産者への生産・出荷割当、生産者価格の設定を行い、輸入に対しては関税割当を実施する制度。

² メキシコの大統領選挙については、西川珠子「中南米メガ選挙年の到来～左派政権退潮の流れが維持されるかが焦点に～」(みずほ総合研究所「みずほインサイト」2017年12月22日)を参照されたい。

³ 上院128議席のうち、MORENAを中心とする左派連合の現有議席は17(上院議員の任期は6年間でMORENAは2014年に政党登録しているため、現有議席なし)。

⁴ The Chicago Council on Global Affairs, "For First Time, Majority of Mexicans Hold Unfavorable Views of United States," January 2018.

⁵ メキシコ・EUのFTA(2000年発効)の再交渉は、2016年6月に初会合後、2018年1月に第8回会合を開催し、3月の合意を目指しており、実現すれば交渉期間は約1年9カ月に及ぶことになる。

●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。