

【翻訳】

# “第1段階”の日米貿易協定の分析

## — 米国議会調査局の報告書 —



翻訳にあたって

2019年12月20日、米国議会調査局（Congressional Research Service, CRS）は『日米貿易協定の“第1ステージ”』と題した報告書をリリースした。

この報告書は、交渉開始から妥結、そして発効までの経緯及び結果について、米国側の視点を理解する上で参考となる。特に、この協定が米国議会や各産業界にとってどのように受け止められているか、また今後始まるとされる「第二段階の交渉」の見通しなど、日本からは見えない状況を理解することができる。日本の国会審議及び市民社会における分析と行動にとっての参考となれば幸いである。

2020年2月2日

### 原文：“Stage One” U.S.-Japan Trade Agreements

Brock R. Williams, Coordinator, Specialist in International Trade and Finance

Cathleen D. Cimino-Isaacs, Analyst in International Trade and Finance

Anita Regmi, Analyst in Agricultural Policy

December 20, 2019

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46140>

### 翻訳：内田聖子 NPO 法人アジア太平洋資料センター（PARC）共同代表

※日本語への翻訳にあたり、注釈は原文のままとし、また冒頭のサマリー及び文末の執筆者情報は割愛した。目次も原文と通りとしたため日本語版と必ずしも一致していない。

## 目次

はじめに.....	1
交渉の背景と動機.....	1
農業分野及び日本の他の貿易協定.....	4
自動車及び米国通商拡大法 232 条関税の脅威.....	4
米国の貿易協定の権限.....	6
協定の条項.....	7
日米貿易協定（関税及び割当の約束）.....	7
米国の関税及び割当の約束.....	9
日本の関税及び割当の約束.....	10
日米デジタル貿易協定.....	13
分析と次なる段階.....	15
米国の分析.....	15
日本の分析.....	16
次なる段階.....	17
議会にとっての課題.....	17
限定的な範囲と段階的な合意における議会の役割.....	18
段階的な交渉もしくは包括的な協定.....	18
通商拡大法 232 条 自動車関税の脅威.....	19
WTO の遵守.....	20
TPP（及び TPP-11）との比較及び戦略的な考察.....	21
図表	
図 1. 米国農産物の日本への輸出 2018 年.....	4
図 2. 日米の物品貿易 2018 年.....	5
図 3. 日米の二国間貿易 2018 年.....	7
表	
表 1. 日米貿易協定の対象となる日本からの米国の輸入品の上位品目.....	9
連絡先	
執筆者情報.....	22

## はじめに

2019年10月7日、6カ月間の正式な交渉を経て、米国と日本は、二国間の貿易自由化を目的とした2つの協定に署名した<sup>1</sup>。日米貿易協定（USJTA）は、市場アクセスを改善するために、限定的な関税削減及び関税割当の拡大を規定している。もう一方の日米デジタル貿易協定は、データフロー等の国際貿易におけるデジタルの側面についての約束を含んでいる。これら協定は、ドナルド・トランプ大統領と安倍晋三首相が2018年9月に初めて発表した、広範な貿易自由化交渉の「第1段階（ステージ1）」という構想から成るものである<sup>2</sup>。両国は、これら協定の発効後、より包括的な協定の第2段階の交渉を開始する意向を表明した。

議会は、2つの協定を承認する役割を持たないだろう。トランプ政権は、貿易促進権限（TPA）において委任された関税に関する宣言の権限を使用して関税及び割当制度の変更を制定し、他方、米国の国内法の変更を必要としないデジタル貿易協定については行政協定の形式をとることを目指している。しかしながら日本の国会（議会）は、この協定を批准する必要があると、2019年12月5日に批准し、2020年1月1日発効への道を開いた。この2つの協定は、議会にとって多くの問題を提起している。これら問題とは、今回の協定は米国の過去の自由貿易協定（FTA）交渉と比較すれば範囲が限られ、また段階的なアプローチであるという問題、米国において協定を発効させるために使用された貿易権限の問題、協定が世界貿易機関（WTO）と整合的であるかという疑問、そして以前のTPP協定及び現在のTPP11において、米国が日本と交渉した内容と今回の協定をどのように比較するのかという疑問である。

この協定の限られた範囲、特に日米貿易協定の関税の約束を考えれば、その商業的及び戦略的な影響は、より包括的な二国間協定を達成できるかどうかによって決まるだろう。多くの議員とその他の利害関係者はこの協定を支持しているが、今後の第2段階目の貿易交渉が米国の利益にとって重要であると見ている。同時に、将来の交渉の対象となり得る分野について、また特に米国の大統領選の年に、交渉を進展させるための十分な政治的な支援が日米両国で得られるのかについて、疑問を提起する分析者もいる。

## 交渉の背景と動機

2018年10月、2015年の超党派議員による通商上の優先事項と説明責任に関する法律（P.L. 114-26; TPA-2015）の下での貿易促進権限（TPA）要件に沿って、政府は交渉開始の90日前に交渉開始の意思を議会に通知した。同年12月、政府は関税及びデジタル貿易にとどまらない多

---

<sup>1</sup> U.S. Trade Representative (USTR), “U.S.-Japan Trade Agreement Text,” <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations>; USTR, “U.S.-Japan Digital Trade Agreement Text,” <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations/us-japan-digital-trade-agreement-text>.

<sup>2</sup> White House, “Joint Statement of the United States and Japan,” September 28, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-japan/>.

分野を含む「交渉の目的」を公表した<sup>3</sup>。

日本との貿易協定に対するトランプ政権の関心は、2017年に米国がTPPから離脱し、二国間協定を追求するという決定と密接に結びついている<sup>4</sup>。これはTPPにて行われたより地域的なアプローチとは対照的なものである<sup>5</sup>。またこれは、米国の主要貿易相手国、特に米国が貿易赤字を抱える相手国との協定に焦点をあてるという政権の戦略を反映している（米国の対日物品貿易赤字は2018年に672億ドルで、米国の二国間の赤字では4番目に大きい<sup>6</sup>）。TPPには米国と日本に加えて10か国が含まれていたが、米国はすでにこの10か国のうち6か国と貿易協定を締結しており、残りの4か国（ブルネイ、マレーシア、ニュージーランド、ベトナム）は経済規模が比較的小さいことを考えれば、TPPにおける米国・日本という要素は経済的に最重要だった<sup>7</sup>。

日本との限定的な第1段階の協定において、政権はTPPの支持者、特に農業団体が提起した懸念に対処しようとした。その懸念とは、特に近年に発効された他の貿易相手国との貿易協定を考えた際、米国のTPP撤退によって米国の輸出業者は日本市場で不利な立場に置かれたというものであった<sup>8</sup>。米国のTPP離脱後、残された11か国の中で日本は「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あるいはTPP11）」への取り組みを主導し、同協定は2018年12月、日本を含む原署名国6か国の批准によって発効し、2019年初めにはベトナムも批准した。TPP11には、TPPの包括的な関税自由化約束（締約国間でのほぼ完全撤廃）及び数多くの貿易関連に対するTPP規律の大部分が含まれているが、締約国は、米国の離脱に伴って主に米国が求めた非関税分野の約束のうち少数を凍結することに合意した<sup>9</sup>。

最終的にほぼすべての関税を撤廃し、締約国間の貿易ルールを確立する日本と欧州連合（EU）のFTAは、2019年2月に発効した<sup>10</sup>。この協定は、EUによる10%の自動車関税の撤廃、及び日本のほとんどの農産物の関税撤廃もしくは削減を規定している。日本が参加する他の貿易協定は2020年に発効するかもしれず、米国の輸出業者の懸念をさらに悪化させる可能性がある。こ

<sup>3</sup> USTR, “United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives,” December 2018, [https://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21\\_Summary\\_of\\_U.S.-Japan\\_Negotiating\\_Objectives.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21_Summary_of_U.S.-Japan_Negotiating_Objectives.pdf).

<sup>4</sup> See CRS In Focus IF10000, TPP: Overview and Current Status, by Brock R. Williams and Ian F. Fergusson.

<sup>5</sup> In addition to trade talks with Japan, the Trump Administration has negotiated minor revisions to the U.S. Free Trade Agreement (FTA) with South Korea (KORUS), which it implemented through proclamation. It negotiated more substantive revisions to the North American Free Trade Agreement (NAFTA) with Canada and Mexico, which require implementing legislation from Congress to take effect. For more, see CRS In Focus IF10733, U.S.-South Korea (KORUS) FTA, coordinated by Brock R. Williams, and CRS In Focus IF10997, Proposed U.S.-Mexico-Canada (USMCA) Trade Agreement, by M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson.

<sup>6</sup> Data from U.S. Census Bureau, “U.S. International Trade in Goods and Services (FT900),” 2018 Annual Revision, at [https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2018pr/final\\_revisions/index.html](https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2018pr/final_revisions/index.html).

<sup>7</sup> In 2018, Japan’s gross domestic product (GDP) accounted for 85% of the GDP of the five TPP countries without an existing U.S. FTA. Malaysia and Vietnam represent major growth markets in the region, however, with average GDP growth rates over 5% since 2010, compared to 1.4% on average in Japan.

<sup>8</sup> Robert Lighthizer, “Questions for the Record for Ambassador Robert Lighthizer,” Senate Committee on Finance, The President’s 2019 Trade Policy Agenda hearing, 116th Cong., 2nd sess., June 18, 2019, p. 10, at <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/SFC%20Hearing%206-18-2019%20QFR%20Responses%20FINAL.pdf>.

<sup>9</sup> Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership text and resources, February 21, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text-and-resources/>.

<sup>10</sup> European Commission, “EU-Japan Trade Agreement Enters into Force,” January 31, 2019,

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1976>. For more detail, see CRS In Focus IF11099, EU-Japan FTA: Implications for U.S. Trade Policy, by Cathleen D. Cimino-Isaacs.

こには、日本と中国そして他の 13 のアジア諸国を含む「東アジア包括的経済連携 (RCEP)」が 2020 年に妥結される可能性が含まれている<sup>11</sup>。

日本の TPP での約束を考えると、当初、安倍首相は米国との二国間貿易交渉に同意することに躊躇しており、代わりにトランプ政権に TPP 撤退を再考するよう促した<sup>12</sup>。二国間交渉を始めるといふ日本の決定は、トランプ大統領が国家安全保障上の懸念に基づき、一方的な自動車関税を日本に課す可能性を提示した後になされた。自動車産業は、日本から米国への物品輸入の 3 分の 1 を占める国の重要な産業である（「自動車及び米国通商拡大法 232 条による関税の脅威」を参照）。日米安全保障関係の重要性も日本の意思決定に影響を与えた可能性がある。日本の軍事防衛は、米国に大きく依存している。日本に駐留する約 50,000 人の米軍の経費分担に関する両国の合意は、現合意が 2021 年 3 月末に期限切れになるため、2020 年に再交渉される予定である。トランプ大統領は、日本に負担を大幅に、おそらく 4 倍に増やすように求めている<sup>13</sup>。一部のアナリストは、日本は差し迫った安全保障の問題に照らして、二国間の緊張を緩和する方法として二国間貿易協定を交渉することに示唆している<sup>14</sup>。さらに、トランプ政権は、経費の共有についての交渉を利用して、提案されている第 2 段階の貿易交渉の中で日本から譲歩を引き出そうとする、あるいはその逆の可能性もある。

米国にとって第 4 位の貿易相手国であり、世界第 3 位の経済大国である日本は、米国の貿易政策において常に際立って注目されている。2018 年、日本は米国の総輸出額の 5% (1,210 億ドル) と米国の総輸入額の 6% (1,790 億ドル) を占めていた<sup>15</sup>。日本にとって米国は、2018 年、中国に次ぐ 2 番目の貿易相手国であり、日本の物品輸出の 20% 近くを占める国で、さらに重要であることは間違いない<sup>16</sup>。両国はまた、主要な投資パートナーであり、過去のコストベースで 2018 年、米国における日本の対外直接投資 (FDI) は主に製造業に対してであり 4840 億ドルに相当し、また日本における米国の対外直接投資は金融と保険に集中しており 1250 億ドルに相当する。

米国が貿易関係にて重点を置く主要分野には、日本の比較的高い農産物関税を考慮した上での米国農産物の市場アクセスと、自動車・サービス分野等でのさまざまな非関税障壁の撤廃が含まれている<sup>17</sup>。

---

<sup>11</sup> For more, see CRS Insight IN11200, The Regional Comprehensive Economic Partnership: Status and Recent Developments, by Cathleen D. Cimino-Isaacs and Michael D. Sutherland.

<sup>12</sup> "Despite TPP Agreement, Japan Under Pressure to Make Free Trade Deal with U.S.," Japan Times, November 12, 2017.

<sup>13</sup> See CRS Report RL33436, Japan-U.S. Relations: Issues for Congress, coordinated by Emma Chanlett-Avery; Lara Seligman and Robbie Gramer, "Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for U.S. Troops in Japan," Foreign Policy, November 15, 2019.

<sup>14</sup> Matthew P. Goodman, "Scoring the Trump-Abe Trade Deal," CSIS Commentary, October 1, 2019.

<sup>15</sup> U.S. trade and investment figures from the U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA) country fact sheet on Japan, at <https://apps.bea.gov/international/factsheet/>.

<sup>16</sup> Data from Japan Ministry of Finance, accessed through Global Trade Atlas IHS Markit.

<sup>17</sup> For more information on Japanese trade barriers, see USTR, 2019 National Trade Estimate on Foreign Trade Barriers, March 2019, pp. 279-294.

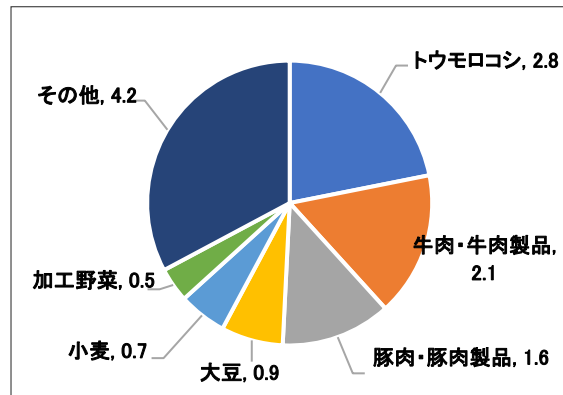
## 農業分野及び日本の他の貿易協定

日本は、米国の農家と畜産農家にとって重要な市場であり、2014年以降、米国農産物の全輸出全体のうち約9%を占めている<sup>18</sup>。2018年、日本はカナダとメキシコに次いで3番目に大きな米国にとっての輸出市場であり、輸出総額1,400億ドルのうち、129億ドルが日本に輸出された。トウモロコシ、牛肉、豚肉、大豆、小麦は、米国から日本への農産物輸出全体の60%以上を占めている（図1）。

TPP11及び日EU経済連携協定が、それぞれ2018年末及び2019年初めに発効されたことに伴い、EU及びTPP11加盟国からの輸出

は、日本の輸入業者にとってより競争的なものとなった。一方、日本への米国の農業輸出は、2019年1月から8月で、2018年の同時期（90億ドル）と比較して7%減少し83億ドルとなった<sup>19</sup>。日本の税関統計によると、2018年の同時期と比較した2019年の1～9月の個別製品の顕著な減少としては、非デュラム小麦（13%減）、豚肉（7%減）、牛肉（4%減）となっている<sup>20</sup>。同じ期間に、これら製品についてEU及びTPP11加盟国から日本への輸入は増加した<sup>21</sup>。第1段階の日米貿易協定によって、近い将来にほとんどの米国農産物の関税が削減されることになったため、米国の農産物輸出業者の展望が改善される可能性がある。

図1 米国農産物の日本への輸出 2018年  
(単位：10億米ドル)



Source: U.S. Census Bureau trade data, accessed via U.S. Department of Agriculture (USDA), Foreign Agricultural Service (FAS), September 2019, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>.  
Note: Based on USDA's definition of agriculture.

## 自動車及び米国通商拡大法 232 条関税の脅威

自動車及び自動車部品は、米国が日本からの輸入する最大の分野であるが（2018年は560億ドル）、一方、自動車関税がないにもかかわらず、日本は米国製の自動車をほとんど輸入していない（2018年は24億ドル、図2）<sup>22</sup>。米国産業界は、後者については、差別的な規制措置<sup>23</sup>を含む非関税障壁に起因すると主張している。一方日本は、米国の製造業が日本市場に対応できてい

<sup>18</sup> U.S. Census Bureau trade data, accessed via the U.S. Department of Agriculture (USDA), Foreign Agricultural Service (FAS), September 2019, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>. U.S. export statistics discussed in this section use the USDA definition of agriculture

<sup>19</sup> U.S. Census Bureau trade data, accessed via USDA, FAS, Global Agricultural Trade System, on November 1, 2019, <https://apps.fas.usda.gov/Gats/ExpressQuery1.aspx>.

<sup>20</sup> Accessed via the Global Trade Atlas, November 1, 2019.

<sup>21</sup> Japan's non-durum wheat imports from Italy increased 8%, Germany over 50%, and Bulgaria over 1,000%; pork imports from the Netherlands grew 19%, Canada 5%, Mexico 20%, Denmark and Spain 8% each, and Germany almost 15%; beef imports from Canada increased 92%, New Zealand 25% and Mexico 13%

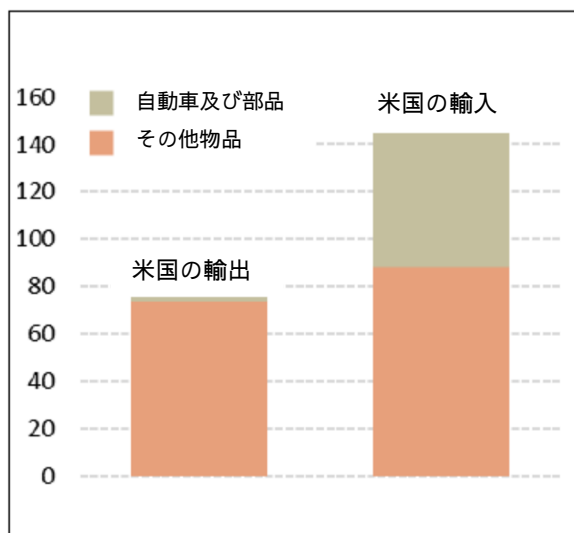
<sup>22</sup> BEA, International Transactions, Expanded Detail by Area and Country, <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=62&step=1>, accessed November 2019.

<sup>23</sup> Testimony of Josh Nassar, House Ways and Means Subcommittee on Trade, U.S.-Japan Trade Agreements hearing, 116th Cong., 2nd sess., November 20, 2019, at <https://waysandmeans.house.gov/legislation/hearings/us-japan-trade-agreements>.

ないことに原因があると主張している。米国商務省経済分析局（BEA）によれば、日本は米国の自動車をほとんど購入していないが、日本企業が所有する米国の生産施設（2018年で510億ドルに相当）は、17万人以上の労働者を雇用している<sup>24</sup>。トランプ大統領は、米国の自動車の貿易赤字について繰り返し主張し、広範な貿易交渉における米国の目標には、米国の自動車生産及び雇用を増加させる市場アクセスの成果が含まれると述べた。しかし、第1段階の協定には自動車に関する条項は含まれていない。

1962年通商拡大法第232条（19 USC § 1862）に基づく米国商務省の調査開始から1年後の2019年5月、トランプ大統領は、自動車及び自動車部品の輸入、特に日本とEUからの輸入について、米国の国家安全保障に対する脅威であるとの大統領布告を発表した<sup>25</sup>。この決定では、これらの輸入が、「米国人が有する」生産者の国際競争力と、米国の軍事的優位性が依拠している研究開発に影響を与えると断定された。通商拡大法第232条の積極的な決定の下で、大統領は関税を含む輸入制限を課す権限を与えられている。トヨタ及びその他の日系自動車企業は、

この決定の中で大統領が米国の所有権を強調していることを特に重視しており、米国の自動車製造工場及び研究施設への重要な投資に注目している<sup>26</sup>。大統領は、米国通商代表部（USTR）に対し、日本（及びEU）と交渉を行い、この脅威に対処し、180日以内に報告するよう指示した<sup>27</sup>。日米貿易協定の署名直後、ライトハイザーUSTR代表は、新たな貿易協定に照らして、政権は、「現時点では」通商拡大法第232条による追加的な自動車の輸入制限を追求する意図はないと述べた<sup>28</sup>。日本は、2018年3月に政権が実施した米国の鉄鋼及びアルミニウムの輸入に関する第232条に基づく関税措置の対象に引き続きなっている。



Source: U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA).

<sup>24</sup> BEA, Foreign Direct Investment in the United States: Data on Activities of Multinational Enterprises, [https://apps.bea.gov/iTable/index\\_MNC.cfm](https://apps.bea.gov/iTable/index_MNC.cfm), accessed November 2019.

<sup>25</sup> See CRS In Focus IF10971, Section 232 Auto Investigation, coordinated by Rachel F. Fefer.

<sup>26</sup> Japan Automobile Manufacturers Association, “Chairman’s Comment on the President’s Executive Proclamation on the Sec. 232 Automotive Imports Investigation,” May 21, 2019, <https://www.jama.org/jama-chairman-comment-on-the-232-investigation-proclamation/>.

<sup>27</sup> The 180-day deadline expired on November 14, 2019 without any action by the President, leading some commentators to question whether the President retains the authority to impose such tariffs without conducting a new investigation. David Lawder “Trump Can No Longer Impose ‘Section 232’ Auto Tariffs After Missing Deadline: Experts,” Reuters, November 19, 2019.

<sup>28</sup> USTR, “On-The-Record Press Gaggle by Ambassador Lighthizer on the U.S.-Japan Trade Agreement,” press release, September 25, 2019.

## 米国の貿易協定の権限

議会は、米国の貿易交渉の目的を規定し、2015 年超党派議会貿易優先権説明責任法 (PL 114-26; TPA-2015) の下での貿易促進権限 (TPA) が定めるこれらの目的の達成を前進させる協定を制定するための特定の権限を設置している<sup>29</sup>。TPA は、政権が特定の通知および協議の要件を満たしている場合、関税及び非関税障壁を対象とする貿易協定の実施に関する立法を迅速に検討することを可能にする。TPA はまた、第 103 条 (a) (19 U.S.C. § 4202 (a)) に基づいて、さらなる議会の措置がなくても限定的な関税引下げを宣言する権限を大統領に付与する<sup>30</sup>。第 103 (a) 条の権限の制限は、主に関税削減率及び段階に関連する (「米国の関税と割当量の約束」参照)。

トランプ政権以前に、米国は、締約国間の実質的にすべての関税を撤廃し、一つの包括的な交渉で貿易関連の規則とルールを幅広く対象とする FTA を交渉してきた。非関税分野では、協定実施のために議会による立法が必要となることが多く、議会は通常、TPA の迅速な手続きの下で過去の米国 FTA に対する法律の施行を検討してきた。しかし、トランプ政権は、議会の承認なしに、日本との限定的な第一段階の協定を実施する予定である。政権は、TPA の第 103 条 (a) に従って委任された権限を使用し、日米貿易協定に含まれる関税の変更を宣言する予定である。一方、日米デジタル貿易協定については、米国の国内法の変更を要求するものではなく、行政協定として扱われている<sup>31</sup>。一部の分析者及び議員は、第 103 条 (a) が大統領に原産地規則の確立及び輸入割当の変更も許可するのかどうかを疑問視している。これは、日米貿易協定における米国市場アクセスの関税約束の要素である<sup>32</sup>。

第 103 条 (a) での宣言する権限についての文言は、関税障壁が貿易協定交渉の主要な焦点であった 1934 年互惠通商協定法に由来する。2021 年 7 月 1 日まで有効である現在の 2015 年 TPA 法を含む、その後引き継がれてきた TPA 法には同様の文言が含まれている。過去の米国政府は、米国の関税を変更し、関税障壁に対処する協定を実施するために、第 103 条 (a) 及び過去において反復された条項を実施してきた。最近では、2015 年、バラク・オバマ大統領がこの権限を使用し、アジア太平洋経済協力会議 (APEC) フォーラムの参加国間で、環境物品への関税を削減するための協定を実施した<sup>33</sup>。

---

<sup>29</sup> The Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015 (TPA-2015), was signed into law on June 29, 2015 (P.L. 114-26). CRS Report R43491, Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions, by Ian F. Fergusson and Christopher M. Davis.

<sup>30</sup> Specifically, Section 103(a) broadly authorizes the President to enter into an agreement regarding tariff barriers with a foreign country when “existing duties or other import restrictions ... are unduly burdening and restricting the foreign trade of the United States.” Section 103(a) requires fewer notification and consultation requirements for tariff-only agreements.

<sup>31</sup> White House, “Presidential Message to Congress Regarding the Notification of Initiation of United States – Japan Trade Agreement,” September 16, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/presidential-message-congress-regarding-notification-initiation-united-states-japan-trade-agreement/>.

<sup>32</sup> Some members of the House Ways and Means Trade Subcommittee raised these questions in a letter to USTR in November 2019. See “Ways & Means Members Press USTR for Answers on U.S.-Japan Trade Agreement in Letter to Lighthizer,” Inside U.S. Trade, November 27, 2019.

<sup>33</sup> See Presidential Proclamation 9384, “To Modify the Harmonized Tariff Schedule of the United States,” 80 Federal Register 81155-81156, December 23, 2015, at <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-12-29/pdf/2015-32853.pdf>.



## 協定の条項

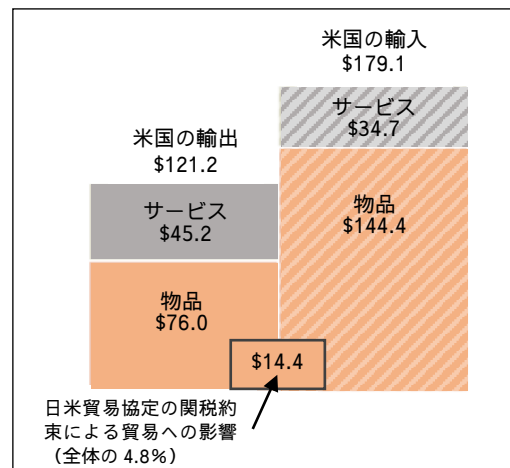
「第1段階」の日米貿易協定に含まれる2つの協定は、工業製品と農産物の関税及び割当の約束と、デジタル貿易に関する約束を対象としている。対象となる範囲及び構成が限定的であることは、近年の米国の貿易協定から大幅に逸脱したものである。通常の協定は包括的で、税関手続、政府調達、労働・環境の保護、知的財産権（IPR）、サービス、投資などの分野を加えて対象としている<sup>34</sup>。

特に、どちらの協定にも、一方の締約国が実施を怠った場合に、両国が約束を実施するための正式な紛争解決メカニズムが含まれていない<sup>35</sup>。トランプ政権は、関税及び割当の約束に関連する紛争を解決する手段として、協定の「実施もしくは解釈」に関連する問題を解決するための60日間の協議プロセスを定めた日米貿易協定の第6条を主張している<sup>36</sup>。将来の包括的な協定には正式な紛争解決メカニズムが含まれる可能性があるが、これが第一段階の協定にどのような影響を及ぼすかは不明である。

## 日米貿易協定（関税及び割当の約束）

関税及び割当の約束を対象とする日米貿易協定は、4ページの分量であり、協定の実施を管理する11条を含んでいる<sup>37</sup>。2つの付属書には、米国及び日本の特定の関税削減の約束が含まれている。付属書には段階的分野も含まれている。これは、関税削減及び原産地規則の時期を定め、また付属書には、関税削減の日程を定めた段階的な区分、及び輸入品が各締約国からのものと見なされることで特恵的な関税措置の対象となる条件を指定する原産地規則も含まれている。この協定は、合計約144億ドルもしくは二国間貿易の5%の関税を削減または撤廃することになる（米国の輸出及び輸入それぞれ72億ドル、図3）。また協定には、改定及び終了の手続を規定する

図3 日米の二国間貿易 2018年  
10億米ドル



Sources: BEA, USTR, USJTA Tariff Schedules.

Notes: A significant share of U.S.-Japan trade already occurs duty-free, given a large number of zero most-favored nation (MFN) tariff rates on industrial goods in both countries (see text box eharz 1).

<sup>34</sup> For an overview of U.S. trade agreements and their coverage, see CRS Report R45198, U.S. and Global Trade Agreements: Issues for Congress, by Brock R. Williams.

<sup>35</sup> Typically, U.S. FTAs include specific procedures for resolving disputes, which include the option to establish a dispute settlement panel with possible punitive measures, including the withdrawal of trade concessions (i.e., a return of tariffs to their pre-agreement levels), if the panel finds that a party failed to adhere to agreement provisions. See CRS In Focus IF10645, Dispute Settlement in the WTO and U.S. Trade Agreements, by Ian F. Fergusson.

<sup>36</sup> "USTR Cites Consultation Process as Primary Enforcement Tool in Japan Deal," Inside U.S. Trade, October 15, 2019.

<sup>37</sup> USTR, "Trade Agreement between the United States of America and Japan," October 7, 2019, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Trade\\_Agreement\\_between\\_the\\_United\\_States\\_and\\_Japan.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Trade_Agreement_between_the_United_States_and_Japan.pdf).

条項も含まれている（それぞれ第8条及び第10条）。

トランプ政権は、日米貿易協定は「米国の（農業）生産者が、日本の市場において優遇的な関税を有する国々との間でより効果的な競争を行える」<sup>38</sup>ようにすべきだと述べたが、日米貿易協定は TPP11 もしくは日 EU 経済連携協定より範囲が狭い。特に、米国が日米貿易協定を交渉する際の法的権限のため、農業分野の条項は、関税及び割当にしか対応していない。一方、TPP11 及び日 EU 経済連携協定は、農産物の貿易について影響を及ぼすその他の様々な政策にも対応している。その結果、米国の農産物輸出者にとって、日本市場において TPP11 参加国もしくは EU よりも不利な状況が続く可能性がある。日米貿易協定に、農業バイオテクノロジーや地理的表示、衛生植物検疫措置、貿易の技術的障害 (TBT) などの非市場アクセスに関する条項の法的テキストが欠落していることは、これらの課題に関連する日本（及び互いの国）において、将来的にあり得る貿易障壁に対処する米国の能力を制限しかねない。例えば、日本が農産物の輸入について求められる要件を、EU もしくは TPP11 参加国のものにより近づけた場合などである<sup>39</sup>。

### 米国および日本の関税に関する注記

米国と日本の関税約束は、第1段階の二国間貿易協定の重要な要素である。交渉された関税削減が、二国間貿易の様式にどの程度影響するかは、各国の既存の最恵国(MFN)の関税率—現在、他のWTO加盟国から米国及び日本への輸入に適用されている非優遇税率—と、既存の貿易の様式に大きく依存している。特に日米貿易においては、一部はすでに互いの市場に無税で参入している。日米両国は、多数の工業製品について最恵国関税率はゼロであるなど、平均的な最恵国関税は低いが、しかし両国とも、特に日本は農産物の平均的な最恵国関税は高いものとなっている。WTOの関税プロフィールによれば、2018年の単純平均の最恵国待遇関税率(MFN税率)は、日本が4.4%(農産品15.7%、非農産品2.5%)、米国が3.4%(農産品5.3%、非農産品3.1%)であった。

農産品及び非農産品の関税におけるこれら変差は、既存の貿易の流れを考慮するとさらに重要である。日本への米国の非農産品の輸出は、MFN関税率がゼロの製品に集中している。WTOによると、2017年、米国からの非農産品輸入における日本の加重平均MFN関税率は0.6%であり、米国からの同輸入の86%は無税である。一方、米国からの農産品輸入への日本の加重平均MFN関税率は27.5%であり、同輸入の33.7%が無税である。日本から米国への輸出については、農産品と非農産品の関税率の差はそれほど顕著ではなく、日本からの輸入品への米国の加重平均MFN関税率は、非農産品で1.5%(同輸入の38.4%が無税)、農産品で3%(同輸入の29.9%が無税)である。この分析は、日米貿易協定の関税約束は、比較的少数のタリフラインに影響する(以下で説明)が、米国から日本への輸出として予想よりも大きな影響を与える可能性があることを示唆している。日本の関税約束は農産品に対するものであり、これらは最も高い現在のMFN関税率に直面する米国の輸出品目であるからである。

Source: WTO Tariff Profiles for Japan and the United States, 2019, at [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/daily\\_update\\_e/tariff\\_profiles/JP\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/tariff_profiles/JP_e.pdf) and [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/daily\\_update\\_e/tariff\\_profiles/US\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/tariff_profiles/US_e.pdf).

<sup>38</sup> USTR, “Fact Sheet: Agriculture - Related Provisions of the U.S.-Japan Trade Agreement,” September 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-agriculture%E2%80%90related>.

<sup>39</sup> The United States would be able to seek recourse via the World Trade Organization (WTO) where both the United States and Japan are signatories.

## 米国の関税及び割当の約束

日米貿易協定の関税スケジュールにおいて、米国は、2018年に日本から輸入した72億ドルに相当する241の関税品目の関税削減もしくは撤廃を約束している（日本からの米国への総輸入品の約5%）<sup>40</sup>。これまで説明したように、TPAの関税に関する宣言の権限当局の要件を、政権がこの協定を実施するために使用する際には、関税撤廃の対象となる米国製品は、現在の米国の最恵国（MFN）関税率の5%未満でなければならない<sup>41</sup>。この権限は、現在のMFN関税率が5%を超える製品については、政府が関税を50%まで削減することを認めている。日米貿易協定の関税スケジュールによれば、米国は、対象となる米国のタリフラインのうち169の関税を撤廃する一方、残りの72については現在のMFN関税率を50%削減する予定である<sup>42</sup>。

米国がタリフラインの99%の関税を撤廃すると約束した以前のTPPとは異なり、日米貿易協定は、日本から米国への輸入品へは比較的小さな部分に影響を及ぼす。これは、協定がより少ない製品しか対象としていないことと、米国の輸入区分において単一で最大の自動車及び自動車部品を含んでいないことが理由である。日米貿易協定における米国の関税スケジュールでは、自動車及び自動車部品は、「関税撤廃に関するさらなる交渉の対象となる」と述べられている<sup>43</sup>。対照的に、TPPの下で米国は、自動車関税2.5%を25年かけて、また軽トラックの関税25%を30年かけて撤廃することを約束した。

この協定の対象となる米国製品のほとんどは工業製品である。30の異なる米国の統計品目番号（HS）の章または区分から選択されたタリフラインが含まれている。ただし、対象品目の約半分は、タリフライン数及び米国の輸入額の両方について、以下の3つの章のものである。機械（2018年の米国の輸入33億ドル）、電気機械（7億7100万ドル）、および工具（6億8300万ドル）。その他の製品区分には、光学/医療機器（5億3400万ドル）、鉄鋼製品（3億500万ドル）、ゴム（3億200万ドル）、有機化学物質（1億8200万ドル）、無機化学物質（1億8200万ドル）、楽器（1億3300万ドル）、銅及び銅製品（1億2500万ドル）、写真及び映画関連製品（1億1800万ドル）、鉄道（1億500万ドル）及び玩具（7900万ドル）が含まれる。協定の対象となる上位10のタリフラインは、2018年の米国の輸入のうち30億ドルを占め、対象となるすべての輸入のうち42%を占めている（表1）。これらの10の製品に課された米国の関税は、協定の発効時に即時撤廃されるか、2年目までに撤廃される。

---

<sup>40</sup> The agreement's U.S. tariff schedule is included in Annex II, "Tariffs and Tariff-Related Provisions of the United States." Trade data sourced from the U.S. Census Bureau via Global Trade Atlas IHS Markit. U.S. tariff lines are eight-digit classifications in the Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTSUS). For the complete U.S. tariff schedule and 2019 U.S. MFN tariff rates, see <https://dataweb.usitc.gov/tariff/annual>.

<sup>41</sup> In addition, the President is not allowed to reduce the duty rate on any "import sensitive agricultural product" below the rate applicable under the Uruguay Round Agreements or a successor agreement. 19 U.S.C. §4202(a)(3).

<sup>42</sup> The U.S. tariff commitments include 11 different staging categories, which would phase in all U.S. tariff reductions within 10 years.

<sup>43</sup> USTR, "U.S.-Japan Trade Agreement: Annex II Tariffs and Tariff-Related Provisions of the United States," p 2.

表 1. 日米貿易協定の対象となる日本からの米国の輸入品の上位品目

HTS コード	種類	2018 年輸入 (米ドル)	米国の MFN 関税	段階区分
84571000	金属加工用マシニングセンター	\$730,727,675	4.2%	2 年目
84581100	数値制御式の金属除去用の横旋盤	\$437,823,133	4.4%	2 年目
90021190	対物レンズ、カメラ部品、プロジェクター等。投影及び別項に特記ない製品を除く	\$393,322,298	2.3%	即時撤廃
84159080	自動車用エアコン部品を除く空調機用の部品、別項に特記ない製品を除く a	\$294,140,207	1.4%	即時撤廃
82073060	プレス用、スタンプ用もしくは穴あけ用の互換性工具	\$255,131,757	2.9%	即時撤廃
84771090	ゴムまたはプラスチックの加工製品に使用されるタイプの射出成形機。別項に特記ない製品を除く	\$202,780,063	3.1%	2 年目
84119990	ガスタービン部品。別項に特記ない製品を除く	\$191,425,828	2.4%	即時撤廃
38249992	化学製品および調剤、別項に特記ない製品を除く	\$177,117,422	5.0%	2 年目
84669398	番号 8456～8461 の機械用のその他部品。別項に特記ない製品を除く	\$165,391,111	4.7%	2 年目
82090000	サーメット製の工具用板、棒、チップ及びこれらに類する物品(取り付けられていないもの)	\$161,837,384	4.6%	2 年目

Sources: Tariff lines and MFN rates from USJTA Annex 2. U.S. imports from U.S. Census Bureau sourced from Global Trade Atlas IHS Markit.

Notes: HTS = Harmonized Tariff Schedule. Nesoi = not elsewhere stated or indicated. MFN = most favored nation. EIF = entry into force.

a. Tariff line only partially covered by U.S. tariff schedule commitments.

米国はまた、特定の多年生植物及び切り花、柿、緑茶、チューインガム、特定の菓子製品、醤油など、日本から輸入する 42 の農産物のタリフラインについて、削減または撤廃することに合意した。サイドレターにて、米国は日本産の牛肉輸入に対する関税割当制度 (TRQ) を改定することに合意した<sup>44</sup>。関税割当制度には、設定された割当がより低い関税率の範囲内である輸入の場合と、より高い関税率を超える輸入の場合という 2 層の関税スキームが含まれている。米国は、200 トンであった日本に対する国別の牛肉割当を廃止し、「他の国または地域」に対する割当を 65,005 トンまで増やすことに合意した。これにより、日本は拡大された「他の国または地域」の割当の下で、低関税率で牛肉をさらに米国に輸出できるようになる。

## 日本の関税及び割当の約束

日米貿易協定の下で、日本は米国の特定の農産物に対する関税を撤廃もしくは削減し、また米国の他の農産物に特惠割当を提供することに合意した。USTRによれば、日本の約束は約600のタリフラインを対象とし、これは2018年の米国からの輸出額のうち72億ドルに相当する<sup>45</sup>。基

<sup>44</sup> USTR, "U.S.-Japan Trade Agreement Text, Side Letter on Beef," October 7, 2019, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Beef.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Beef.pdf). A side letter is an agreement that is not part of the primary trade agreement, and is used to reach agreement on issues the primary agreement does not cover or that need clarification, or to amend the primary agreement.

<sup>45</sup> USTR, "Fact Sheet: U.S.-Japan Trade Agreement," September 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement#>. Tariff lines drawn from Japan's tariff schedule

本的に日本は、TPP11の加盟国からの輸出に与えられたものと同水準の市場アクセスを、日米貿易協定に含まれる製品に対し与えている。ただし、米や特定の乳製品などTPP11に含まれる一部の製品は、日米貿易協定に含まれていない。USTRによれば、この協定が実施されると、日本に輸出される米国の食品及び農産物の90%以上が、無税となるか特惠関税のアクセスを与えられる<sup>46</sup>。

2018年12月にTPP11が発効された時点で、日本はTPP11加盟国に対して初年度の関税削減及び関税割当制度の拡大を実施し、それに続き日本の新会計年度の始まりである2019年4月1日に、2年目の関税削減及び関税割当制度の拡大を行った。日本は日米貿易協定において、影響を受ける米国の農産物の輸入が、TPP11加盟国からの輸入と同水準の市場アクセスを得られるために、関税割当制度の拡大及び関税削減のスケジュールを加速させ、また調整することに合意した。これは、日米貿易協定の下での関税率が、TPP11の下での関税率よりもやや速く削減されることを意味する。例えばTPP11の下では、日本への牛肉の輸入にかかる関税（以前は38.5%）が1年目に27.5%に削減され、2年目に26.6%、16年目には9%となる予定である。日米貿易協定の下では、日本が輸入する米国産牛肉の関税は1年目に26.6%に削減され、15年目に9%となる。

## 主要品目及び条項

- **日本は食肉製品の関税を削減する。**これは米国から日本への2018年の輸出のうち総計で29億ドルを占める。ビーフジャーキー及び肉エキスなどの牛肉加工品の関税は、5年から15年の間に撤廃される。米国からの牛肉輸入が一定のレベルを超えた場合に、関税を引き上げる日本の権利（訳注：セーフガードの発動）は制限されており、同輸入量が14年目以降で4年間にわたり一定の水準を超えない場合<sup>47</sup>、同措置は終了となる。

カット豚肉の関税は9年目で撤廃され、豚肉加工品の関税は5年目にゼロになる。特定の生鮮及び冷蔵の豚肉製品は、輸入価格が低い場合、引き続き日本の可変輸入課徴制度の対象となるが、最大の輸入課徴率は9年目までにほぼ90%削減される<sup>48</sup>。牛肉と同様に、米国からの豚肉輸入が一定の水準を超えた場合に関税を引き上げる日本の権利は制限される。日本は、追加関税を発動させることなく、毎年輸入できる米国産の生鮮、冷蔵、冷凍の豚肉の量を徐々に増やし、当該関税は10年目までに終了する予定である。

---

included in Annex I, "Tariffs and Tariff-Related Provisions of Japan."

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> This provision concerns safeguard tariffs, which are temporary increases applied when trade within a specific tariff line increases beyond a certain threshold, or import unit values fall below a threshold level. Japan has agreed to a specific annual threshold for U.S. exports that would trigger safeguard tariffs, separate from the threshold it applies to beef imports in general, and has also agreed to annual increases in the threshold for U.S. beef.

<sup>48</sup> Under the "gate-price mechanism," Japan charges a variable duty on pork and onions, based on the difference between a specified price and the import unit value, so long as the import unit value is lower. If the shipment's import unit value is above the specified price, only the ad valorem tariff is charged. See J. Dyck and S. Arita, "Japan's Agri-Food Sector and the Trans-Pacific Partnership," Economic Information Bulletin, no. 129, U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service (ERS), October 2014.

- 日本は、協定が発効した時点で、アーモンド、クルミ、ブルーベリー、クランベリー、スイートコーン、グレインソルガム、ブロッコリーなどの特定の製品の関税を即時撤廃する。これらの合計は、2018年の米国から日本への輸出の中で13億ドルに相当していた。飼料用トウモロコシは、米国から日本への最大の農産物輸出であるが（2018年で28億ドル、米国から日本への農産物の輸出総額のうち22%）、この協定の発効時に即時撤廃される<sup>49</sup>。
- 日本は、チーズ、加工豚肉、鶏肉、牛モツ、エタノール、ワイン、冷凍ポテト、オレンジ、さくらんぼ、卵製品、トマトペーストなど、2018年の米国輸出のうち30億ドルを占める製品の関税を段階的に撤廃する。
- 日本は、米国からの輸入品への一定量に対し、一般的にゼロである特惠関税率によるアクセスを与える**国別の関税割当を設置することに合意した**。国別割当制度はこれら製品に対して、米国がTPP11に参加していた場合に与えられるものと同等の日本へのアクセスを提供する。国別割当制度の対象となる製品には、小麦、小麦製品、麦芽、プロセスチーズ、グルコース、果糖、コーンスターチ、ジャガイモでんぷん、イヌリンが含まれる。さらに、日本は米国のホエイ用に単一の国別割当制度を設置することに合意した。これは5,400トンから始まり、10年目に9,000トンに拡大される。この国別関税割当は、TPPの規定に基づき、ホエイの3つの国別関税割当の規定を組み合わせている：乳児用の調製粉乳用のホエイ（3,000トン）、無機質濃縮（4,000トン）、パーミエイト（2,000トン）。
- 日本は、米国及び他のWTO加盟国の輸出業者が参入可能である750トンの脱脂粉乳の年間の全世界向け（WTO）入札を導入することにより、**米国の脱脂粉乳の市場アクセスを改善することに合意した**<sup>50</sup>。これは、米国が2018年に71万3,000トンの脱脂粉乳を輸出したことを考えると、わずかな譲歩を表していると考えられる<sup>51</sup>。
- 日本は、国家貿易企業によって管理されている、米国からの輸入小麦及び大麦に対する**国家管理を委任されたマークアップを削減することに合意した**<sup>52</sup>。
- 日本は、米国のホエイ、オレンジ、競走馬の輸入急増を制御するための**セーフガード措置の使用を制限することに合意した**。

<sup>49</sup> Note that Japan's current tariff on soybeans, another important export commodity for the United States, is zero.

<sup>50</sup> USTR, "U.S.-Japan Trade Agreement Text, Side Letter on Skimmed Milk Powder," October 7, 2019, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Skimmed\\_Milk\\_Powder.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Skimmed_Milk_Powder.pdf). Note, the global TRQ for skim milk powder under the CPTPP starts at 20,659 MT in Year 1 and reaches 24,102 MT in Year 10.

<sup>51</sup> USDA, FAS, Dairy: World Markets and Trade, July 2019. Note that U.S. exports are for non-fat dry milk as defined by United States standards and regulations, while skim milk powder is defined by an international standard appearing in the Codex Alimentarius.

<sup>52</sup> For more on this see, J. Dyck and S. Arita, "Japan's Agri-Food Sector and the Trans-Pacific Partnership," Economic Information Bulletin, Number 129, USDA, ERS, October 2014.

## 割当制度の課題

USTRによれば、日本は、日米貿易協定の中で、TPP11の加盟国に与えられた「（農産品の）関税と一致させる」との約束を表明している<sup>53</sup>。日米貿易協定の下で、日本の関税約束をTPP11での約束と一致させようとする意図はあるものの、関税割当制度の約束はTPP11の約束を下回り、一部の米国農産物の市場アクセスにとって不利になる可能性がある。TPPの規定に基づき、日本は1年目の5万トンから開始し、13年目に7万トンに達するコメの関税割当を米国に与えることに合意していた。日米貿易協定は、米国のコメに対する関税割当を規定していないが、日本はTPP11の下でオーストラリア産のコメに対する関税割当を規定した。さらに、TPP11には、以下の製品への国際関税割当についての条項が含まれている；大麦および麦芽以外の大麦製品、バター、脱脂粉乳及びその他の粉乳、ココア製品、無糖及び加糖の練乳、食用油脂、野菜調製品、コーヒー・紅茶及びその他調製品、チョコレート・キャンディー及び菓子、砂糖。これに対応する関税割当は、日米貿易協定には含まれていない。日本のすべての農産品輸入の単純平均MFN関税率は、2018年に15.7%であったが、日本の農産品タリフラインの約22%については、MFN関税率が15%を超えていた<sup>54</sup>。関税割当内の対象となる農産品の多くは、国家貿易制度を通じた追加のマークアップの対象となり、日本の消費者にとってこれら製品の価格は高くなる。これによって輸入が抑制される傾向がある。例えば、2017年に関税割当の下で輸入できたであろう乳児用脱脂粉乳の29%が実際に日本に輸入され<sup>55</sup>、またそれに対応する脱脂粉乳は25%から34%の範囲であった<sup>56</sup>。多くの関税割当が満たされず、割当を超える関税率が非常に高いことを考えると、設定された割当の水準を超える貿易はほとんどない。

## 日米デジタル貿易協定

デジタル貿易は、米国及び世界経済にて成長している分野であり、共通する貿易ルール及び規範が欠如していることに対処する上で、米国と日本がほぼ同様の目標を持つ分野である<sup>57</sup>。デジタル貿易は、インターネットを介して供給されるデジタル製品及びサービスだけでなく、経済活動及びイノベーションを促進する手段でもある。分野横断的な企業は、新たな市場へのアクセス

<sup>53</sup> USTR, "Fact Sheet: Agriculture - Related Provisions of the U.S.-Japan Trade Agreement," September 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-agriculture%E2%80%90related>.

<sup>54</sup> World Trade Organization, "Japan and the WTO," September 2019, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/japan\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/japan_e.htm).

<sup>55</sup> Only whey for feed has a 0% in-quota tariff, whey for other uses have higher levels of tariff. Whey for infant formula has a 10% tariff. For more, see Meros Consulting, Analyzing the Impact of the CPTPP and Japan-EU EPA on U.S. Dairy Exports to Japan, January 2019, <http://www.usdec.org/Documents/USDECReportonImpactofJapaneseFTAsUS%20Dairy%20ExportsJan2019.pdf>.

<sup>56</sup> Only skim milk powder imported for school lunch program is duty-free, other skim milk powder imports face a 25% tariff or a complex tariff of 21%+396 yen/kg. For more, see Meros Consulting, Analyzing the Impact of the CPTPP and Japan-EU EPA on U.S. Dairy Exports to Japan, January 2019, <http://www.usdec.org/Documents/USDECReportonImpactofJapaneseFTAsUS%20Dairy%20ExportsJan2019.pdf>.

<sup>57</sup> There is no one globally accepted definition of digital trade. Digital trade typically includes end-products, such as downloaded movies, and products and services that rely on or facilitate digital trade, such as cloud data storage. In the U.S.-Japan agreement, "digital product" is defined as a "computer program, text, video, image, sound recording, or other product that is digitally encoded, produced for commercial sale or distribution, and that can be transmitted electronically."

や、グローバルなサプライチェーンの追跡、そしてビッグデータの分析を行うため、デジタル技術にますます依拠するようになってきているからだ<sup>58</sup>。USTR は、米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）と並行する日米デジタル貿易協定を、デジタル貿易の障壁に関して交渉された「最も包括的かつ高水準の貿易協定」と言及した<sup>59</sup>。日米デジタル貿易協定の条項は、提案された USMCA 及び、議会が TPA に基づき設定した関連する米国の交渉目的の大部分を反映しており、この協定が将来の米国の FTA の雛形として役立つ可能性があることを示唆している<sup>60</sup>。この協定はまた、USTR によって、デジタル貿易に関するグローバルなルール作成において両国が「継続的に主導的な役割」を示すものとして位置づけられてきた。この観点から、ルール及び基準に関する日米のアプローチは、WTO における潜在的な電子商取引協定を含む、他の進行中の交渉の先例となるかもしれない。これは、他の参加国（例えば中国）によるデジタル及びデータの問題への対立的なアプローチについて、共通の懸念事項として提起されてきたものである。

## 主な規定及び選択比較

以下に、日米デジタル貿易協定の主要な約束を取り上げ、USMCA 及び TPP11 にて両国がそれぞれ交わした最新の約束との比較を行う。USMCA 及び TPP11 では、デジタル貿易及び国境を越えたデータ移転の横断的な性格を考慮して、デジタル貿易または電子商取引章以外の複数の章（金融サービス、知的財産権、貿易の技術的障害、電気通信を含む、）において、関連規定がカバーされている。日米貿易協定と同様、日米デジタル貿易協定には、改正及び終了を認める条項が含まれている（第 22 条）。

- **関税及び非差別待遇。** 約束は、電子的に送信された製品への関税賦課と、税措置の適用範囲を含むデジタル製品への差別的な待遇を禁止する。
- **国境を越えたデータ移転及びデータ・ローライゼーション。** 約束は、「合法的な公共政策目的」に必要な場合を除き、国境を越えたデータ移転の制限を禁止している。また、ビジネスを行うための条件として、「コンピュータ施設のローライゼーション」（データ・ローライゼーション）要件を課すことも禁止している<sup>61</sup>。金融規制当局が規制及び監督の目的で情報にアクセス可能な限り、金融サービス提供者は、データ・ローライゼーションに関する規則の対象となる。このアプローチは、金融サービスを除外した TPP11 における日本の約束とは異なるが、USMCA における米国の約束と同じものである。

<sup>58</sup> For more detail on key aspects of digital trade, see CRS Report R44565, Digital Trade and U.S. Trade Policy, coordinated by Rachel F. Fefer.

<sup>59</sup> USTR, “FACTSHEET on U.S.-Japan Digital Trade Agreement,” October 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/october/fact-sheet-us-japan-digital-trade-agreement>.

<sup>60</sup> See CRS Report R44981, NAFTA Renegotiation and the Proposed United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), by M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson.

<sup>61</sup> For more on data localization measures, see USTR, “2018 Factsheet: Key Barriers to Digital Trade,” March 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/2018-fact-sheet-key-barriers-digital>.



- **消費者保護とプライバシー。** 約束は、締約国に対し、デジタル貿易の利用者の個人情報保護のためのプライバシーに関する法的枠組みと共に、オンライン消費者保護の法律を採用し、もしくは維持することを求めている。これら法律の内容及び実施は、各政府の裁量に任されているが、協定は、異なる制度間の相互運用性を促進するメカニズムの開発を奨励している。USMCA と異なり、アジア太平洋経済協力（APEC）フォーラムや経済協力開発機構（OECD）など、関連する国際機関によるプライバシーに関する枠組みのガイドラインを考慮することについての明確な言及はない。ただし、米国と日本は、APEC 越境プライバシールール（CBPR）を承認し、参加している<sup>62</sup>。
- **ソースコードと技術移転。** 約束は、一部の例外を除き、市場アクセスの条件として、ソフトウェアのソースコードまたはソースコードで表されたアルゴリズムの転送または開示の要求を禁止している。TPP11 ではアルゴリズムは対象になっていない。
- **双方向コンピュータ・サービスの責任。** 約束は、知的財産権の侵害など一部の除外を除き、ユーザーとの双方向対話に依拠するインターネット・プラットフォームにおける第三者によるコンテンツに関して民事責任を課すことを制限している<sup>63</sup>。このルールは、米国通信品位法の条項を反映しており、一部の議員及び市民団体は、この条項のメリット及び将来における同法の改正の可能性について継続して議論する中で、米国のFTAにこの条項を含めることに懸念を提起してきた<sup>64</sup>。
- **サイバーセキュリティ。** 約束は、サイバーセキュリティに関する協働と同時に、サイバーセキュリティ上のリスクと事故に対処する際の慣例的な規制よりも、リスクベースの戦略及び合意に基づく基準の使用を促進している。
- **政府の公開されたデータ。** 約束は、公共で使用するために、機械による判読が可能であり、また開かれた様式での政府のデータの公開及びアクセスを促進する。
- **暗号化。** 約束は、市場アクセスの条件として、暗号化を使用する情報通信技術（ICT）製品の製造者または供給者による、特定の技術または製造過程を含む専有情報への転送またはアクセスの要求を禁止している。これには、政府が所有・管理し、もしくは使用するネットワーク及びデバイスなど一部の例外がある。

---

<sup>62</sup> International Trade Administration, Department of Commerce, “United States and Japan Commit to Improve and Advance Cross-Border Privacy and Data Flows,” October 19, 2016, <https://www.trade.gov/press/press-releases/2016/united-states-and-japan-commit-to-improve-and-advance-cross-border-privacy-and-data-flows-101916.asp>.

<sup>63</sup> A side letter on interactive computer services recognizes differences in the U.S. and Japanese legal systems governing liability and agrees that Japan’s existing legal system, laws and regulations are deemed consistent and require no changes to comply with the agreement’s provisions.

<sup>64</sup> For example, see Office of Senator Ted Cruz, “Sen. Cruz Calls on USTR to Eliminate Inclusion of Special Protections for Big Tech in U.S. Trade Deals,” press release, November 1, 2019, [https://www.cruz.senate.gov/?p=press\\_release&id=4743](https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=4743); and text of letter to USTR, [https://www.cruz.senate.gov/files/documents/2019.11.01\\_USTR%20Sec%20230%20LTR.pdf](https://www.cruz.senate.gov/files/documents/2019.11.01_USTR%20Sec%20230%20LTR.pdf).

## 分析と次なる段階

### 米国の分析

一般的に、第1段階の合意は、農業分野及び国境を越えたデジタル貿易において利益が期待されるため、複数の国会議員と米国の利害関係者から好意的に受け止められてきた。同時に、多くの分析者はこの協定を包括的な合意に代わるものではないと主張し、交渉の第二段階が米国の利益にとって重要であるととらえている。米国通商代表部（USTR）と議会に対して出された米国貿易諮問委員会の報告書は、代表される各種委員会からの幅広い見解を反映している<sup>65</sup>。民間部門の貿易政策・交渉諮問委員会（ACTPN）は、初期の協定と「協定実施によってもたらされる米国経済の大幅な押し上げ」への支持を表明した一方で、包括的な協定の交渉を即時に行うことを要求し、また交渉のためのいくつかの優先事項を提案した<sup>66</sup>。しかしながら、州政府及び地方政府の代表者で構成される政府間政策諮問委員会（IGPAC）は、この協定は「限定的な性質」であるため、TPAの下でのほとんどの交渉目的を満たしていないと主張した<sup>67</sup>。

労働諮問委員会の見解によれば、この協定は「短期的な政治的目標に対処するために設計された一方的な協定」である<sup>68</sup>。各種の産業委員会が、今後の交渉のための優先事項をまとめた報告書を公表した。中には、USTRによる協議の欠如について、また協定に紛争解決条項が欠如していることを懸念として引用しているものもある。

全体的に多くの分析者は、日米貿易協定は米国農業が日本の市場で競争力を取り戻すために重要であることに同意している。同時に、何人かは製品の除外や、過去の米国 FTA において一般的に対象とされてきた非関税障壁に関する規定の欠如について懸念を表明している。ある貿易政策の専門家は、関税のみのアプローチが、将来的に米国の協定のモデルとなることに対して警鐘を鳴らしている<sup>69</sup>。このような懸念をふまえ、米国企業はより包括的な協定に向けた継続的な進展を強く主張している<sup>70</sup>。他の利害関係者は、特に米国の大統領選の年に、将来の交渉を進展させるために十分な政治的支援が両国で得られるのかどうか疑問を呈している<sup>71</sup>。

特に農業分野—各国の最もセンシティブな市場であり、そのために交渉の最終段階に追いやられている典型的な分野である—は、すでに市場アクセスが保証されているため、米国がさらなる譲歩を確保するためには限られた手段しかないと考える者たちもいる<sup>72</sup>。

---

<sup>65</sup> Each advisory committee issues an advisory opinion “as to whether and to what extent the agreement promotes the economic interests of the United States and achieves the applicable overall and principal negotiating objectives” under TPA. U.S. Trade Advisory Committees, Report on United States-Japan Trade Agreement – Stage One, October 11, 2019.

<sup>66</sup> Ibid., pp. 2-17. The membership of ACTPN is representative of key U.S. economic sectors affected by trade.

<sup>67</sup> Ibid., pp. 18-22.

<sup>68</sup> Ibid., pp. 24-32.

<sup>69</sup> Testimony of Darci Vetter, House Ways and Means Subcommittee on Trade, U.S.-Japan Trade Agreements hearing, 116th Cong., 2nd sess., November 20, 2019, at <https://waysandmeans.house.gov/legislation/hearings/us-japan-trade-agreements>.

<sup>70</sup> “U.S. Chamber Statement on Partial U.S.-Japan Trade Deal,” September 25, 2019, <https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-statement-partial-us-japan-trade-deal>.

<sup>71</sup> James Politi, “US and Japan Sign Partial Trade Agreement,” *Financial Times*, September 25, 2019.

<sup>72</sup> Testimony of Matthew P. Goodman, House Ways and Means Subcommittee on Trade, U.S.-Japan Trade Agreements hearing, 116th Cong., 2nd sess., November 20, 2019, at <https://waysandmeans.house.gov/legislation/hearings/us-japan-trade-agreements>.

他の貿易専門家は、この協定は TPP ですすでに合意されていた市場アクセスの獲得という観点だけでなく、ルール形成における日米のリーダーシップを促進するという観点からも、日米経済関係の潜在力を最大化することに失敗したと分析している<sup>73</sup>。さらに広く言えば、次なる段階の交渉の成功は、「米国の地域経済構造への復帰を設計する」ためにも重要であると考えられる人々もいる<sup>74</sup>。このような見通しの下で、日本との第 2 段階の包括的合意に達することは、トランプ政権のインド太平洋戦略には経済的な要素が不十分であるという、東アジアに関する政策立案者や研究者の多くが持つ認識を和らげることに役立つ可能性がある<sup>75</sup>。

## 日本の分析

安倍首相は、日米貿易協定を両国に利益をもたらす「ウィンウィンの成果」として位置づけたが<sup>76</sup>、日本の分析者の中には、これを米国の政治的・経済的な利害に寄与する一方的な協定であると批判する者もいる<sup>77</sup>。特に批判する者たちは、日本が農業分野で譲歩したことの代償としての自動車の米国市場へのアクセスの約束が欠如していること、またトランプ政権から口頭で保証はあったものの、米国は通商拡大法 232 条の下で自動車関税を課さないという具体的な約束をしていない点を指摘している。代わりに、日米共同声明の中で両国は間接的にこの問題を示唆し、「両協定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」と約束した<sup>78</sup>。日本政府による二国間貿易協定の経済的利益の試算は、米国の自動車関税の撤廃を前提としている—この方法は、将来的にこの譲歩が達成されることに懐疑的な日本の国会議員の一部から批判された<sup>79</sup>。さらに広く言えば、一部の分析者は、日本が仕方なく二国間交渉に応じたことは、日本の長年の目標であった、米国の TPP 復帰への見込みが低かったためだと指摘している。別の見解では、この協定は、潜在的な自動車関税措置を回避し、物品に限定した協定の迅速な結論を封印するという主要な目標—安倍首相は初期にこのように協定を特徴づけていた—を達成したという点で、日本にとって有利なものであった。さらに、日本は農業分野で譲歩をしたが、それは過去の日本の貿易協定の約束の範囲に限定されている（場合によっては TPP マイナス）。日本の産業界、特に米国の関税引き下げにより利益を得る分野は、この協定を広く歓迎しつつも、米国の産業界と同様、さらなる進捗を求めている<sup>80</sup>。

---

[agreements.](#)

<sup>73</sup> Jeffrey J. Schott, “Reinventing the Wheel: Phase One of the US-Japan Trade Pact,” Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, September 27, 2019.

<sup>74</sup> Mireya Solis, Reinventing the Trading Nation: Japan, the United States, and the Future of Asia-Pacific Trade, Brookings, November 2019.

<sup>75</sup> CRS Report R45396, The Trump Administration’s “Free and Open Indo-Pacific”: Issues for Congress, coordinated by Bruce Vaughn.

<sup>76</sup> White House, “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Signing of Joint Trade Agreement,” September 25, 2019, at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-signing-joint-trade-agreement-new-york-ny/>.

<sup>77</sup> Kazuhito Yamashita, “Prime Minister Abe Adhered to ‘Trump First’: the US Will No Longer Rejoin the TPP—A Summary of the Japan-US Trade Talks in which Japan Made Many Concessions,” Canon Institute for Global Studies, October 24, 2019, [https://www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20191024\\_6049.html](https://www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20191024_6049.html).

<sup>78</sup> White House, “Joint Statement of the United States and Japan,” September 25, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-japan-2/>.

<sup>79</sup> “EDITORIAL: Diet Debate on U.S. Trade Deal Fails to Clarify Benefits, Risks,” Asahi Shimbun, November 19, 2019.

<sup>80</sup> Robin Harding, “Japanese Business Leaders Welcome Partial US Trade Deal,” Financial Times, September 26, 2019.

## 次の段階

2019年12月5日、日本は日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定を批准した。一方、トランプ政権は、これに先立ってデジタル貿易協定に関する行政協定に署名し、また政権は、12月に合意された関税変更の実施に関する宣言を出すとされている。これにより2020年1月に発効する道を開くことになる。米国議会に対する協定発効の意向通知において、政権は「より包括的な貿易協定を達成するために、日本とのさらなる交渉に関する議会との継続的な協力を楽しみにしている」と述べた<sup>81</sup>。しかし、政権は今後の予定を特定しなかった。日米両国は、「日米貿易協定の発効後、4か月以内に協議を終える意図であり、また、その後、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」との意図を表明した<sup>82</sup>。2018年12月、交渉の始まりとして公表された USTR による交渉の目的では、関税及びデジタル貿易を超える広範な分野を対象とすることが提案されたが、次の段階の交渉の対象となる具体的な分野は不明のままである。

## 議会にとっての課題

農業分野、工業製品及びデジタル貿易に関する日本との第1段階の合意、またその交渉のためにトランプ政権が取ったアプローチは、米国の貿易協定政策における大きな変化を表している。外国との商取引を規制する憲法上の権限を考えれば、議会は、この変化が議会の目的と一致しているかを検討する可能性がある。議会はまた、日本とより広範な第2段階の交渉の完了（あるいは完了しないこと）の意味や、段階的なアプローチが追加的な協定を達成するための政府の能力にどのように影響するかなど、協定が米国経済に与える影響を検討する可能性がある。

## 限定的な範囲と段階的な合意における議会の役割

議会の承認なしに第1段階の日米貿易協定を実施しようとする政権の計画は、米国の FTA 交渉の中で前例がなく、一部の議員の間で議会の適切な役割に関する議論を促した。2019年11月26日、一部の議員は、政権の協定実施の意向と、TPA 法の下での第103条(a)における貿易権限が、日本との関税協定締結をどのように政権に許可するのかについて、政府に明確化するよう求める書簡を出した<sup>83</sup>。一部のアナリスト及び議員は、この協定の下での原産地規則及び関税割当の変更について、権限を委任された当局が、その変更の実施を許可できるのかどうかは不確実であると指摘している。これに加え一部の議員は、TPA を再認可する可能性についての将来の議論は、これら権限を委任された関税当局の背後にある議会の意向を考慮する必要があると指摘している<sup>84</sup>。同時に、他の議員は、議会の承認なしに日本との協定を実施する政権の計画に反対

<sup>81</sup> White House, “Presidential Message to Congress Regarding the Notification of Initiation of United States—Japan Trade Agreement,” September 16, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/presidential-message-congress-regarding-notification-initiation-united-states-japan-trade-agreement/>.

<sup>82</sup> White House, “Joint Statement of the United States and Japan,” September 25, 2019.

<sup>83</sup> “Ways & Means Members Press USTR for Answers on U.S.-Japan Trade Agreement in Letter to Lighthizer,” Inside U.S. Trade, November 27, 2019.

<sup>84</sup> U.S. Congress, House Ways and Means Subcommittee on Trade, U.S.-Japan Trade Agreements hearing, 116th Cong., 2nd sess., November 20, 2019, at <https://waysandmeans.house.gov/legislation/hearings/us-japan-trade-agreements>.

しないことを表明した<sup>85</sup>。手続きに関して一部の議員からは、政権が交渉を通して TPA の協議要件を満たしてきたかどうかについて疑問が提起されてきた。TPA 法 103(a)条は、関税のみの協定についてはより少数の要件を含んでいる<sup>86</sup>。デジタル貿易協定での約束は、米国の国内法の変更を必要としていないが、特定の条項が含まれていることで、議会における議論を引き起こしてきた。過去の米国 FTA の場合、通常このような議論は、議会審議中、及び TPA の下で各協定を実施するための法律を正式に検討する間に展開されるものである。議会にとっての主要な疑問は以下を含む。

- TPA において規定された権限及び要件を考えた際、限定的な貿易協定において議会はどのような役割を果たすべきか？
- 議会は、将来的な TPA の再承認の可能性を考慮する際に、委任された権限の変更を検討すべきか？

### 段階的な交渉もしくは包括的な協定

議会は、2015年に付与した TPA (19 U.S.C. § 3802) にて、米国の貿易協定の交渉目的を制定した。これらのガイドラインに基づき、また TPA の要件に応じて、トランプ政権は日本との二国間交渉のために 22 の具体的な重点分野を定めた<sup>87</sup>。しかしながら第 1 段階の日米貿易協定には、これら分野のうち、物品貿易の限定的な関税削減と、デジタル貿易という 2 つの分野に関連する条項が含まれる。政権は、将来の交渉において残された問題に対処するという意向を表明しているが、そのような交渉を妥結し、実施する政権の能力は、両国の政治情勢と意志に依存しており、第 2 段階の交渉の見通しは不確実なものとなっている。米国の貿易諮問委員会は概ね、第一段階の協定を支持しているが、サービス部門の諮問委員会など一部の委員会は、2 段階または複数段階のアプローチによって、特定の分野で可能な限り最大の全体的な成果を米国が達成することがより困難になるとも主張している<sup>88</sup>。

段階的なアプローチはまた、協定の潜在的な経済的影響に関する疑問も提起している。政権は、日本と合意した関税の変更を実施するために、第 103 条 (a) の宣言の権限を意図的に使用して

---

<sup>85</sup> "Grassley: Congressional Vote on Japan Deal 'Not Necessary,'" Inside U.S. Trade, August 20, 2019.

<sup>86</sup> See House Ways and Means Committee, "Chairman Blumenauer Opening Statement at Trade Subcommittee Hearing on U.S.-Japan Trade Agreements," press release, November 20, 2019, at <https://waysandmeans.house.gov/media-center/press-releases/chairman-blumenauer-opening-statement-trade-subcommittee-hearing-us>. For example, while TPA requires the President to notify Congress of the intent to enter into a tariff agreement, it does not require 90-days advance notice, unlike for agreements covering tariff and nontariff barriers.

<sup>87</sup> These objectives relate to (1) trade in goods, (2) sanitary and phytosanitary measures, (3) customs, (4) technical barriers to trade, (5) regulatory practices, (6) transparency, (7) trade in services, (8) digital trade, (9) investment, (10) intellectual property, (11) procedural fairness for pharmaceuticals and medical devices, (12) state-owned enterprises, (13) competition policy, (14) labor, (15) environment, (16) anti-corruption, (17) trade remedies, (18) government procurement, (19) small and medium-sized enterprises, (20) dispute settlement, (21) general provisions, and (22) currency. USTR, "United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives," December 2018, [https://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21\\_Summary\\_of\\_U.S.-Japan\\_Negotiating\\_Objectives.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21_Summary_of_U.S.-Japan_Negotiating_Objectives.pdf).

<sup>88</sup> U.S. Trade Advisory Committees, Report on United States-Japan Trade Agreement – Stage One, October 11, 2019, pp. 114-134.

いるため、米国国際貿易委員会 (USITC) による第 1 段階の協定についての経済的な影響評価は必要ない。この協定が、二国間貿易のわずかなシェアを範囲としていることを考えれば、米国の経済全体への影響は控え目であるかもしれない。しかし、米国の農産物輸出団体にとっては、日本の高度に保護された市場アクセスが改善されることは重要であろう。議会にとっての主要な疑問は以下を含む。

- 日本との第 1 段階の協定は、将来的により包括的な協定を交渉するための米国の能力にどのような影響を与えるか？
- 段階的な貿易交渉は、TPA における議会の交渉目的を順守し、また議会は将来の米国貿易交渉においてこの段階的アプローチを支持すべきか？

### 通商拡大法 232 条 自動車関税の脅威

議会は、特に米国の国家安全保障に対する潜在的な脅威に対処するために、通商拡大法 232 条に基づき、関税を制定する権限を大統領に委任した。しかしながらトランプ大統領は、自身による関税権限の使用は、米国の貿易相手国を交渉のテーブルに導くための重要な手段であると述べており<sup>89</sup>、第 1 段階の交渉を行った日本の茂木敏充外務大臣は、通商拡大法 232 条による自動車関税の回避の重要性を、日米交渉の主要な成果として強調した<sup>90</sup>。政権は、議会からの直接要請及びその法的要件にもかかわらず、自動車の輸入によってもたらされる国家安全保障の脅威について概説した商務省の報告書を未だ公表していない<sup>91</sup>。一部の貿易アナリストは、米国が交渉の影響力として貿易障壁を使用し、あるいは脅しとして用いることは、既存の世界貿易ルールを弱体化させ、将来的に他国が米国に対してそれらを使用する先例を設定する可能性があるとして警告している<sup>92</sup>。議員の多くは、大統領が提案し実施した関税措置の背後にある安全保障の根拠に疑問を呈しており、一部の議員は通商拡大法 232 条の権限の改正を支持している<sup>93</sup>。議会にとっての主要な問題は以下を含む。

- より広範な貿易及び関税交渉における影響力として、通商拡大法第 232 条の関税の権限を使用することは、委任された権限の使用として適切であるか？

---

<sup>89</sup> At the announcement of the proposed USMCA, for example, the President stated “without tariffs, we wouldn't be talking about a deal, just for those babies out there that keep talking about tariffs. That includes Congress—‘Oh, please don't charge tariffs.’ Without tariffs, you wouldn't be standing here.” White House, “Remarks by President Trump on the USMCA,” October 1, 2018.

<sup>90</sup> “Japan's Foreign Minister Sees Progress on End to U.S. Car Tariffs,” Financial Times, November 3, 2019.

<sup>91</sup> 19 U.S.C. §1862(b)(3)(B) states that “any portion of the report submitted by the Secretary ... which does not contain classified information or proprietary information shall be published in the Federal Register.”

<sup>92</sup> Bruce Hirsh, “Trump's Plan to Bypass Congress on Trade with Japan,” Politico, April 2, 2019.

<sup>93</sup> Office of Senator Grassley, “Grassley Statement on Auto Tariff Delay,” press release, May 17, 2019, <https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/grassley-statement-auto-tariff-delay>. Senator Grassley, “Grassley on 232 Tariff Reform,” November 5, 2019, <https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/grassley-232-tariff-reform>. The two most frequently cited legislative reform proposals are those sponsored by Senator Pat Toomey (S. 287), and Senator Rob Portman (S. 365).

- 貿易の自由化交渉における影響力として、高関税措置の脅威を利用することは、米国及び世界貿易の政策に対して、長期的にどのような影響を及ぼすか？

## WTO の遵守

日米貿易協定の約束は、その範囲が限定的であるため（特に、自動車貿易の除外）、数名のアナリスト及び一部の議員は、この協定が、WTO の下での関税と貿易に関する一般協定（GATT）第 24 条を遵守しているかを疑問視してきた<sup>94</sup>。同条項は、WTO の外側での地域貿易協定に対して、締約国間の「実質的にすべての貿易」の関税及びその他の制限的な貿易規制を廃止することを要求している<sup>95</sup>。前述のように、第一段階の協定における米国の市場アクセスの約束は、日本から米国への物品輸入のうち限定的なものとなっている。議会は、歴史的に他国との部分的な範囲の協定を課題としており、TPA 及び他の貿易関連法を含め、第 24 条の一層の遵守を主張してきた<sup>96</sup>。一部のアナリストは、第 1 段階の日米貿易協定が、第 24 条の下での「中間協定」として認められれば、この懸念を軽減することができるかと提起した。しかし、そのためには「合理的な期間」内に自由貿易地域を形成するための「計画とスケジュール」が協定に含まれていなければならない<sup>97</sup>。しかし実際には、WTO 加盟国が、正式な紛争解決手続に基づくこれらの要件との一貫性をめぐって、他の貿易相手国の協定に異議を唱えることはほとんどない<sup>98</sup>。この協定が最終的に WTO ルールの規定あるいは精神と矛盾するかどうかは、両国が包括的な範囲を目指すことと明示している、次の段階の日米交渉のスケジュール及び範囲に依存する可能性が高い。議会にとっての主要な課題は以下を含む。

- 第一段階の協定は、WTO の下での米国の義務と一致しているか？
- 限定的な範囲のこの協定は、米国に対して差別的な措置をとる可能性のある物品もしくは分野で、貿易自由化を行う他の部分的な貿易協定を交渉する際に、他国に前例を設定するか？ また同様に、WTO の規定もしくは精神の尊重及び遵守を損なう可能性があるか？

---

<sup>94</sup> “Analysts Question WTO Compliance of U.S.-Japan Deal,” Inside U.S. Trade, September 17, 2019.

<sup>95</sup> The WTO does not define “substantially all trade,” but member countries have generally interpreted it to mean 90% of trade. For the provision text, see [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXXIV](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV). The General Agreement on Trade in Services (GATS, Article V) has similar requirements for other trade agreements to include “substantial sector coverage.”

<sup>96</sup> In TPA, a principal trade negotiating objective related to the WTO, includes “to ensure that regional trade agreements to which the United States is not a party fully achieve the high standards of, and comply with, WTO disciplines, including Article XXIV of GATT 1994, Article V and V bis of the General Agreement on Trade in Services ...” In addition, the Trade Preferences Extension Act of 2015, P.L. 114-27, directs the Administration that “if other countries seek to negotiate trade agreements that do not cover substantially all trade, continue to object in all appropriate forums.”

<sup>97</sup> Brian Picone, Scott S. Lincicome, and Naoto Nelson Saika, “United States and Japan Reach ‘Agreement in Principle,’ but Questions and Obstacles Remain,” White & Case Alert, September 5, 2019, <https://www.whitecase.com/publications/alert/united-states-and-japan-reach-agreement-principle-questions-and-obstacles-remain>.

<sup>98</sup> Petros C. Mavroidis, “If I Don’t Do It, Somebody Else Will (or Won’t),” *Journal of World Trade*, vol. 40, no. 1 (February 2006): 187-214

## TPP（及び TPP-11）との比較及び戦略的な考察

トランプ政権による日本との二国間貿易協定の交渉は、TPPの一部として交渉された日米貿易の合意の代替である。トランプ政権が限定的な第1段階の協定を妥結すると決定したことを考えると、現時点で TPP（及び TPP-11）とこの協定の最も重要な違いは、TPP がより広い範囲での約束を対象としていたことだ。例えば、日米貿易協定では、両国はそれぞれのタリフライン全体のうちわずかな割合の関税撤廃もしくは削減を約束しているのに対し、TPP では、農産物の限られた品目数を除くすべての関税撤廃を約束した<sup>99</sup>。さらに、日本との第一段階の協定には、非関税の問題としてデジタル貿易のみが含まれるが、一方 TPP には、貿易の技術的障害、衛生植物検疫、国有企業、労働、環境基準、投資、知的財産権保護、サービスの市場アクセスなど多くの分野を対象としている。これまで見てきたように、政権が日本との今後の交渉で、それらの約束を含めるかどうか、またどのような形式で交渉を行うのかは今後の課題である<sup>100</sup>。

トランプ政権による日本との交渉での二国間アプローチは、オバマ政権やジョージ・W・ブッシュ政権による TPP での多国間アプローチとも異なる。これは、政権によって戦略的な優先事項が異なることにも関係づけられるだろう。例えばオバマ政権は、TPP をアジア太平洋リバランス政策の経済的な要素と見なし、また中国など他国が地域の規範を設定することを認めるのではなく、TPP を貿易の地域的な枠組みとして米国の利害と価値を反映するルール構築の手段と見なした<sup>101</sup>。TPP の幅広い参加国は、おそらくこの戦略の重要な要素であり、多国間貿易の相手国間でルールを調和させる機会を創出し、また将来的にさらなる参加国を引き付ける可能性を高めるものだった<sup>102</sup>。それに代わってトランプ政権は、日米貿易協定の目的及び、より広範なインド太平洋戦略の両方において、公正かつ互恵的な貿易を達成することを優先している<sup>103</sup>。政権は、二国間交渉という方法によって、最も有利な条件とよりよい実施可能性を得るために、米国はその経済力という長所を最大限に活用できると主張している<sup>104</sup>。議会にとっての主要な課題は以下を含む。

- TPP からの米国の撤退は、日本及びアジア太平洋地域における米国の経済的・戦略的な利益にどのような影響を与えたか。また日本との次の段階の交渉にて、これら利益を前進させる

<sup>99</sup> The United States was to eliminate tariffs on 99.8% of tariff lines and Japan was to eliminate tariffs on 94.7% tariff lines with additional tariff lines reduced or granted expanded quota access. USITC, TPP Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors, pub. no.4607, May2016, p. 25.

<sup>100</sup> Related commitments negotiated by the Trump Administration in the USMCA could serve as a template in the second phase of negotiations with Japan. For analysis of USMCA and its commitments, see CRS Report R44981, NAFTA Renegotiation and the Proposed United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), by M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson.

<sup>101</sup> For more information, see CRS Report R44361, The Trans-Pacific Partnership (TPP): Strategic Implications, coordinated by Ben Dolven and Brock R. Williams.

<sup>102</sup> See for example, testimony of Matthew P. Goodman, House Ways and Means Subcommittee on Trade, U.S.-Japan Trade Agreements hearing, 116th Cong., 2nd sess., November 20, 2019, at <https://waysandmeans.house.gov/legislation/hearings/us-japan-trade-agreements>.

<sup>103</sup> Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report, June 1, 2019, p. 15; USTR, The President's 2019 Trade Policy Agenda, March 2019, p. 28.

<sup>104</sup> See for example, Testimony of Robert Lighthizer, "Senate Committee on Finance, The President's 2019 Trade Policy Agenda hearing, 116th Cong., 2nd sess., June 18, 2019, at <https://www.finance.senate.gov/hearings/the-presidents-2019-trade-policy-agenda-and-the-united-states-mexico-canada-agreement>.



ための最良のアプローチは何か？

- 米国の貿易協定交渉にとって、二国間のアプローチ対地域的・多国間アプローチの費用と便益（コスト・ベネフィット）はどのようなものか？
- 米国は TPP11 への参加を検討すべきであるか？