

本論文は

# 世界経済評論 2017年7/8月号

(2017年7月発行)

掲載の記事です



## 世界経済評論 定期購読のご案内

年間購読料  
 1,320円×6冊=7,920円 ▶ **6,600円** 税込 **17% OFF**  
送料無料



富士山マガジンサービス限定特典 ※通巻682号以降  
**デジタル版バックナンバー 読み放題!!**



世界経済評論 定期購読 🔍 ☎0120-223-223

お支払い方法 Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。FujiSan.co.jp  
 お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

[24時間・年中無休]

# 米新政権下における 通商政策・通商法規の動向

東京大学名誉教授・弁護士 **松下 満雄**

まつした・みつお 1968年東京大学大学院法学政治学専攻科博士課程修了(法学博士)。上智大学法学部教授、東京大学法学部教授、成蹊大学法学部・法科大学院教授等を歴任。1995年～2000年に世界貿易機関(WTO)上級委員。著書：『経済法概説』(東京大学出版会)、『国際経済法』(有斐閣)など。

第二次大戦後最近に至るまで、米国の通商政策は紆余曲折を経つつもおおむね自由貿易を旨としてきた。これが最近のトランプ大統領就任を契機として大きく変わろうとしている。すなわち、米国の保護主義、米国第一主義、二国間主義等への転向の兆候が見られる。これはTPP協定からの離脱、WTO協定不遵守の可能性の示唆、日中など対米貿易黒字国に対する不均衡是正措置の動向などに示されている。この背景にあるのは、直接的には、いわゆる米国中西部の「ラストベルト」地域における失業問題等の国内経済事情であるが、その遠因を探ると米国のみならず欧州において澎湃として起こりつつあるポピュリズム(大衆迎合主義)、ナショナリズム、反国際主義等の動向にその要因がある。これらを反映して、米通商法規の面においても変化が予想される。すなわち、保護主義的指向に基づく通商法規による貿易規制の強化である。本稿においては、米通商法規について概観すると共に、1980年代の日米通商摩擦の経験に鑑みて、いかなる法規がどのように適用されるか、またその動向に関してわが国としてなし得る対策はどのようなものかについて検討する。

## I 国際貿易秩序の今後

米国新政権下における通商政策・通商法規の動向がどのように展開するかは、わが国にとって重大な問題である。この動向は日米間の輸出入、投資、技術移転等各種の経済取引に大きな影響を与えるのみならず、米国通商政策の動向がどのように動くかによって、世界の貿易秩序の在り方が変わってくるのが考えられる。現時点では、米国通商政策がどのように展開するかを予測するのは容易ではない。しかし、最近の動向として、米国が一国主義に基づいて自国

の利益を擁護するためにその政策・法規を活用する傾向が生ずることは否定できないところであろう。このため外国に対して米製品輸入、為替政策の是正、市場開放等一定の要求をすることが多くなるであろう。

米国は第二次大戦後、自由貿易の旗手であった。IMF、世界銀行、ガットなどの創設と発展に尽力し、ガットの場においてもケネディ・ラウンドを推進する等、多角的貿易秩序の維持において決定的に重要な役割を果たしてきた。最近に至るまでは、米国はTPP(Transpacific Trade and Investment Partnership Agreement; 環太平洋貿易投資

連携協定)、米国とEUの間におけるメガ・FTAであるTTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership)の推進を図ってきている。

しかし、この米国の多角的貿易秩序を指向する理念が果たしてこれからも存続するのかについて、疑問符がつけられるようになってきている。すなわち、現政権下の米通商政策は従来のような理想主義的色彩が薄らぎ、一国主義的な傾向になってくるのではないかと懸念される。現時点で正確な予測は困難であるが、若干は保護主義、一国主義、現実主義の傾向を強めてくるのではなからうか。

現在は米国のみならず世界的に分散化、分権化、独立化、反国際主義の傾向が見られる。また、各国におけるナショナリズムの勃興もまた、重要な動向である。例えば、UKのEUからの離脱の動向はナショナリズムが基調になっており、これもまた集権化から分権化への動向の一環である。そしてこのような動向が生じているのはUKだけではなく、フランス、イタリアなど欧州大陸諸国にもその萌芽が見られる。

また、これと関連していわゆるポピュリズム(populism;大衆迎合主義)もまた、米国、欧州諸国において台頭しつつあるようである。ポピュリズムは大衆のムードであるが、所得格差が大きくなり、貧富の差が激しくなるなど、社会的問題が大きくなると、大衆の間からこのような動きが生ずる。ポピュリズム必ずしも悪ではないが、単純かつ手っ取り早い解決策を政治家に求める傾向もある。煽動的政治家はこれに迎合する言動によって支持を拡大しようとする。たとえば、2016年米大統領選挙におけるトランプ候補による、米国の雇用を奪っているのはメキシコへの米企業の生産拠点の移設であ

り、また中国や日本は為替の操作等によって自国商品を安く米市場に売り込み、米市場制覇を目論んでいる等の言動はこのような例であり、このような傾向は、一国主義、保護主義などの温床となることが考えられる。

WTOができて以来、一元化、統合化、多角的通商秩序の傾向が支配的であった。WTOにおける国際交渉が挫折したのちにも、次にはメガ・FTAという形で地域的な経済連携協定を締結し、これも部分的、地域限定的ながら、国際ルール形成と統合化の動向であった。ところがこの潮流が変わり、この理念のもとでの秩序が崩壊する可能性がある。そして、通商協定は、少なくとも米国に関しては、二国間協定、またはせいぜい少数国間協定に主力をおくようになると考えられる。米国のようにバーゲンングパワーのある国家にとっては二国間交渉のほうがより弱い立場にある相手国に対して自己の主張を展開してこれを貫徹できる公算が高い。このように米国の通商政策は、転換点にさしかかっているようである。

2017年3月に公表された米トランプ政権の通商政策アジェンダ<sup>1)</sup>は上記のようなトランプ政権の通商政策の大綱を示している。これの詳細を述べる紙数はないが、要点は、①米国は自国の雇用や企業・労働者の権利を守り、米国からの輸出を制限する外国の貿易障壁の除去に最大限の努力を払う。②米通商法規を厳格に施行し外国企業のダンピングや補助つき対米輸出などに対しては強力な対抗措置を講ずる。③多国間通商協定よりも二国間通商交渉及び協定を推進する。④WTO協定との関係においては米国内法が優位にあり、WTOパネルや上級委の判断が米国の利益に反する場合には、これを自動的に国内において実行する義務を負う

わけではなく、USTR（米国通商代表）と議会が協議をして、これを国内的に遵守するか否かを決定する、すなわち、WTOの決定を遵守しないこともあり得る、というものである。

本稿においては、米通商法規の動向という観点から、若干の観察を行ってみたい。筆者は法律家であり、経済の実態や通商政策の内容等について専門的知見を有していない。そこで、筆者が多少明るい法規面、すなわち、米国の通商法規の面からアプローチする。すなわち、米国の通商法規とはどのようなものか、米国は通商法規を駆使してどのような措置を取り得るのか、今後の動向としてはどうか、問題を考えてみたいと思う。

これ等の問題を考えるに際して、1970年代、1980年代から1990年代の初めにかけて日本が米国との間で経験した日米貿易摩擦の事例が参考となる。これ等の事例を適宜参照しながら、現代の問題を考えていくことにしたいと思う。

## II 米国の主要な通商法規概観

米国の通商法規は細かい個別問題を扱う法律をも含めると膨大な数に上り、これらをすべて網羅的に述べることは本稿においては不可能である。そこで、本稿においては、例示的に米通商法の中で最も重要と思われるものを選んで述べる。したがって、以下に述べるのは、あくまでも主要法令の例示である<sup>2)</sup>。

① 貿易救済法：アンチダンピング法（antidumping law）、補助金及び相殺関税法（subsidies and countervailing duty law）、及び、通商法 201 条、すなわち、エスケープクローズ（escape clause）又はセーフガード<sup>3)</sup>。これらはいずれも外国品の輸入に

よって米国内産業がダメージを受ける場合にこれの救済を目的とするので、これらの三つを総称して、貿易救済法と呼ばれる。

これらのうちアンチダンピング法は、外国輸出業者の輸出国内における商品販売価格よりもその同種商品の対米輸出価格が低く、これによって米国国際産業に実質的損害が発生し、この価格差による輸出と損害との間に因果関係がある場合に、この価格差に相当する特別関税を徴収するものである。この調査においては、膨大な資料の提出を要求されるなど、貿易阻害効果が大きい。補助金及び相殺措置は、輸出国政府が直接または間接に輸出を補助している場合、この商品の対米輸出に対して、その補助に相当する相殺関税を賦課するというものである。エスケープクローズは、輸入品の急激な増加によって国内産業が重大な損害を受けている場合に、それを救済するために輸入数量割り当て、関税割当、関税の引き上げ又は新設等を行うものである。これはアンチダンピング法や相殺関税法が「不公正貿易」に対抗するためのものであるのに対して、「公正貿易」に対処するためのものであり、発動要件が厳格である。（すなわち、アンチダンピングや相殺関税の場合には、国内産業が「実質的損害」を受けていなければ足りるのに対して、エスケープクローズ発動の場合は、「重大な損害」が発生していなければならない）。

② 報復条項：これは通商法 301 条であり、外国が米国に対してなんらかの不正行為を行い、米通商を阻害していると認める場合には、関係業界の申し立て、USTRの職権、大統領、上院財政委員会、下院歳入委員会の措置請求によってUSTRが調査を開始し、不

公正行為があると判断される場合には、この行為が WTO 協定違反であれば WTO に提訴し、それ以外であればこの国に対する独自の制裁を実施するというものである。この法律は新政権下で発動される可能性があるものの一つとして注意を要する。

- ③ 反トラスト法：反トラスト法はいわゆる競争法であり本来貿易制限を目的とするものではないが、外国企業が対米取引において不公正行為を行っているとは判断される場合、米業界、司法省、又は、連邦取引委員会（司法省と並んで競争法執行機関）が裁判所に提訴等を行い、刑事罰、差止請求、三倍損害賠償請求等の措置を請求できる。反トラスト法は域外適用があり、外国で行われた行為であってもその行為が米商業に「直接的、実質的、かつ合理的に予見可能な効果」を生ずる場合には、これに適用される。最近公表された米司法省・連邦取引委員会「国際取引ガイドライン」(Antitrust Guidelines for International Enforcement and Cooperation)においては、米反トラスト法域外適用強化の方針が打ち出されている<sup>4)</sup>。
- ④ バイアメリカン法：公共調達において国産品を優先的に購入する法律、連邦政府の調達を規制する連邦法と、州政府のそれを規制する州法とがある。
- ⑤ 輸出規制法：輸出管理法、国際経済緊急事態法によって、国家安全保障上必要な場合、外交政策上必要な場合（例えば、旧ソ連がアフガンに侵攻したときに、米政府はこれに対する対抗措置として、穀物の輸出禁止を行った）及び、国内における供給不足の場合（1973年大豆の国内供給不足を理由として、対日大豆輸出禁止）、に物資の輸出制限を課

することができる。この法律は域外適用があり、米企業の在外子会社である外国企業と子会社でなく独立の外国企業でも、米企業から技術等のライセンスを受けているものには適用される。

- ⑥ 対内投資規制：外国投資・国家安全保障法により、外国企業の米国企業等の買収が安全保障等国家利益を害すると判断される場合、かかる買収を禁止する。この審査機関はCFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States) である。
- ⑦ 関税法 337 条：米国知的財産権を侵害する輸入物品、及び、不公正な競争による輸入品の輸入を禁止する。知的財産権侵害物品に関しては、これによる国内産業への損害の立証は必要がない。
- ⑧ これらのほか、トラック等ある品目に関する高関税、海運におけるシップ・アメリカン、煩雑な時計原産地規則、自動車ラベリング法、金融と電気通信分野、及び、内航海運ヘルムズ・バートン法、ミャンマー制裁法等細かい法律における個別分野における貿易障壁がある。
- 米産業界、及び、米国政府は、これらの通商法規を縦横に駆使して、自国産業を守る措置を取り、又は、外国に対して市場開放を要求したりする。米国は法律社会であり何事も法律によって律する傾向がある。そこで、日米通商摩擦が熾烈であった時代、わが国ではこのような通商法規を駆使して行う米国の措置を「法的保護主義」と呼んだ。

### Ⅲ 日米通商摩擦の回顧と教訓

前述のように、必要がある場合には、米国政

府及び業界はこれらの多様な通商法規を用いて対外通商を規制しようとする。これが集中的に現れたのは、日米通商摩擦の時であった。当時日本は巨額な対米貿易黒字を計上し、通商国家として最も有力なもののひとつであった。現在では貿易の最も重要な担い手は中国であり、米国による保護主義的通商法規の適用の主たるターゲットは中国であろう。しかし、日本もまた現在のところ未だにGDP世界第三位の通商大国であり、依然として対米貿易収支は黒字国である。したがって日本もまた、かかるターゲットとされる恐れなしとはできない。そこで、日米通商摩擦を回顧し、そこからどのような教訓を得ることができるのか、検討してみよう。

日米通商摩擦に関する事例には多くのものがあるが、本稿においてこれを網羅的に検討することはできないので、例示的に重要事例と思われるものについて概観する。

#### (1) 日米繊維協定<sup>5)</sup>

1968年にリチャード・ニクソン氏が米大統領選に立候補したが、南部諸州の票を取りまとめる必要があり、南部の大物政治家サウス・カロライナ州選出のストロム・サーモンド上院議員の協力を取り付けるために、同議員に対して選挙への協力を要請するとともに、当選した暁には日本政府をして繊維製品の対米輸出を規制せしめることを約束した。1969年に大統領に当選したニクソン氏は日本に対して繊維製品の対米輸出規制をすることを迫った。しかし、日本側は日本製品の流入によって米産業に損害が生じている証拠がないのに輸出規制をすることができないとしてこれを拒否した。

その後も種々交渉が行われたがいずれも不調

に終わり、日本側では政府が日本繊維業界に対して対米輸出自主規制をするように要請し、繊維業界はこれに応じて対米輸出自主規制を宣言した。しかし、米ニクソン大統領はこれに満足せず、1970年6月日本業界による輸出自主規制を拒否し、日米政府間の正式協定により日本政府が輸出規制を発動して輸出を抑えるのでなければならぬと主張し、これに日本政府が応じない場合には、対敵通商法（交戦国との通商を禁止する法律）を発動するとした。紆余曲折ののちに、結局日本政府は折れて外国為替及び外国貿易管理法を発動して、強権的輸出規制に踏み切った。

日本繊維業界は日本政府によるかかる強権的輸出規制は日本国憲法22条に定める営業の自由に反し、またガットに違反すると主張して、日本政府を相手に提訴した。この訴訟は1974年に取り下げられている。その理由は同年にガットにおいて多角的繊維取り決めが発効し、これによって業界の救済が実現したからということであるが、実際には日本政府によるなんらかの補助金の支出があったからと思われる。

その後、佐藤栄作日本総理の国連総会出席を契機として、日米政府による合意が行われて決着した。おりしも米国が日本に沖縄の施政権を返還したので、佐藤首相は「糸を売って縄を買った」と揶揄された。

#### (2) 鉄鋼自主規制<sup>6)</sup>

日本政府による鉄鋼の対米輸出自主規制は1960年代に始まり1992年まで存続した。この間、第一次自主規制から第五次自主規制までであるが、以下においては第一次自主規制について述べる。ケネディラウンド終了後米産業界及び米議会においては保護貿易の動向が高まった

が、米商務省はこの動向を受けて、種々の対策を検討した。その結果、日本側が鉄鋼製品の輸出自主規制をするのがもっとも適切であるとの結論に達した。

そこで米商務省は日本鉄鋼輸出組合理事長稲山氏に接触し、日本業界が対米鉄鋼輸出自主規制をすることを要請した。日本側ではこれを受け入れ、対米鉄鋼輸出自主規制することに決定した。この輸出自主規制は実態としては米政府の要請に基づき日本業界が行ったものであるが、米政府の立場はあくまでもこの自主規制は日本が自発的に行ったもので、米政府の要請に応えたものではないとの立場であった。

この鉄鋼輸出自主規制に対して、米国で訴訟が起きた<sup>7)</sup>。米消費者団体が日本鉄鋼業界、米政府、米鉄鋼業界を相手として提訴し、この自主規制は二点において違法であると主張した。すなわち、①この自主規制の本質は米政府が加担する日米鉄鋼業界間の国際カルテルであり、これは米反トラスト法違反である。及び、②米政府は日本に対して輸出自主規制を要求しているが、かかる要求は輸入制限と同じ効果を有するものであり、米行政府はかかる要求をする法的根拠を有していないので、これは米行政府（大統領）の権限を逸脱するものであり違憲である。

この点に関しては、判決は、輸出自主規制は米政府が強制権限を発動するものではなく、単に外国と折衝をするだけであり、この交渉権限自体は米国憲法上の外交権に属するとして、これを地裁、控訴裁ともこれを認容した。

この訴訟において、原告は反トラスト法に関する提訴を取り下げた。連邦地裁判事は、原告が反トラスト法違反の請求を取り下げた以上、これについて判断することはできないが、もし

この取り下げが行われていなかったとすると、反トラスト法違反が成立した可能性があることを示唆し、他方、日本業界との輸出自主規制の要請に関しては、これは大統領の外交権に属すると判断した。これに対して原告及び被告の双方から控訴が行われ、控訴裁判所は連邦地裁の判断を支持し、反トラスト法に関する論点については、原告がこの請求を取り下げたので、これはもはや争点ではなく、控訴裁判所はこれについて肯定又は否定のいずれの判断もしないとした。

### (3) 家電反トラスト法訴訟

この事件は米家電メーカー・ゼニス社（Zenith、英語ではジーナス社という）が日本家電各社を相手としてペンシルバニア州連邦地裁に提起した訴訟であるが、同地裁に1970年に提訴され、1986年に米最高裁において日本企業側の最終勝利に終わった事件で、米反トラスト法史に残る大訴訟であった。ゼニス社の主張は、日本家電各社が日本においてカルテルを行い、国内価格を引き上げ、これによって得た超過利益を用いて米市場にダンピングを行い、米企業に損害を与えたので、損害賠償を請求するというものである。米反トラスト法においては、被害者である原告は受けた損害の三倍額を回復できるが、ゼニス社は日本企業に対して合計して約1400億円相当の損害賠償を請求した<sup>8)</sup>。

この訴訟におい米原告は多くの通商法規を用いて提訴したが、それらは反トラスト法であるシャーマン法1条及び2条、ロビンソン・パットマン法、ウィルソン関税法、1916年アンチダンピング法等、通商法規のオンパレードであった。米家電業界はこの訴訟のほかにも、日

本製品の輸入に対して1930年アンチダンピング法によるダンピング提訴、1930年相殺関税法による対補助金提訴、1930年関税法337条による特許侵害訴訟等を起こしており、この訴訟もかかる日本製テレビ排斥戦術の一環であった。

訴訟内容は多岐にわたるが、主要論点としては、日本企業が日本国内でカルテルを行ったか、及び、米市場において米企業を排除するために対米ダンピングを行ったか、であった。第一審においては、ゼニス社側の敗訴であったが、その理由は、ゼニス社は日本企業が日本においてカルテルを行い、米市場において米企業を排除するためにダンピングを行ったという信憑性のある証拠を提示していないということであった。ゼニス側は控訴し、控訴審では日本側敗訴となった。日本側では直ちに最高裁に上告し、1986年に判決が出たが、最高裁は、ゼニス社は日本企業側が20年にわたって米市場に対して原価割れのダンピングを行い、米市場を独占したと主張するが、RCA社、ゼニス社等の米産業は健在（米市場の40%を占める）であり、日本企業が20年にわたって原価割れで欠損を続けながら対米ダンピングによって市場独占を図ったということは信じがたいと判断し、日本側勝訴を言い渡した。

この訴訟は日本企業側の勝訴に終わったが、16年間という長期間にわたり、その間の弁護士費用その他間接費は莫大なものとなった。この訴訟中、日本側被告各社は法律費用として、各々100億円以上を支出したといわれている。

#### (4) 日米半導体協定<sup>9)</sup>

日米半導体協定の発端は米通商法301条による対日調査である。米半導体協会の提訴により

米通商代表は日本半導体業界による不公正慣行がないかについて調査をしたが、その結果、日本政府及び日本業界の慣行には不公正があり、これが米通商法301条に違反するとして、1986年に対日制裁に踏み切った。米通商代表が認定する日本の政府及び業界の不公正慣行とは以下の点であった。①日本業界は米市場に半導体のダンピング輸出を行っている。②日本における閉鎖的な半導体市場構造の結果、米国を始め外国製半導体の対日輸出が阻害されている。

そこで、このクレームに対処するために、日米において協定が締結された。これが1986年日米半導体協定である。これにより以下が定められた。①日本企業は米商務省と「停止協定」（ダンピングをしないことを約束してダンピング調査を停止する協定）を結ぶ。②日本企業が第三国経由でダンピングによって迂回輸出をしないように、日本政府は半導体の対外輸出について輸出規制を行う。③日本政府は外国製半導体が日本市場において20%程度のシェアを占めることを約束する。ただし、この③については、日本政府はかかる約束をしたことはないと主張し、米政府は「密約」によって日本政府がかかる約束をしたと主張し、真実は未だに不明である。

協定成立後まもなく、米政府は日本政府が半導体協定の約束を遵守していないと主張して、通商法301条を発動して、対日制裁を行った。米政府が主張する日本政府側の協定違反とは、①若干の半導体が香港等第三国経由で米国に安く輸入されたこと、及び、②外国製半導体が日本市場で20%を占めるという日本政府の約束が果たされていない、というものであった。そして、制裁内容は一定の品目について100%の制裁関税を発動するというものである。そし

て、この制裁はこのまま推移した。

1991年に至り、第二次日米半導体協定が締結された。この協定の内容は第一次協定とは異なっている。第三国輸出規制についてはこれを廃止し、もし日本企業の第三国迂回ダンピング輸出がある場合には、米国はその第三国に対して同国のアンチダンピング法を発動することを要請することとした。また、日本市場における外国製半導体の占めるシェアについて、20%というシェアを書き込んだ。しかし、この20%のシェアについての協定の規定はあいまいであり、この数字は日本政府による「約束」を示すものではなく、外国製半導体が日本市場においてこのようなシェアを占めることを日本政府が「期待」というものである。尚、米政府はこれを日本政府による約束と解釈したようである。そうこうするうちにウルグアイ・ラウンドが終結し、日米半導体協定も終わりを告げた。

他方、第一次日米半導体協定が締結されたときに、EU政府（当時EC政府）が日本政府の措置は不当な輸出規制に当たりガットに違反するとして、ガット提訴を行った。そして、ガットにおける紛争処理手続きにおいては日本側が敗訴し、輸出規制はできなくなった<sup>10)</sup>。

この一連の紛争とその解決のための協定において特徴的なのは、協定の文言のあいまいさである。とくに第二次半導体協定において、外国製半導体が日本市場において20%のシェアを占めるとの点に関しては、「約束」ではなく「期待」であるとするのであるが、単なる期待であれば記載する必要はなく、書き込む以上は何らかの意味がなければならぬ。ところが、その意味が不明確であることに問題があったのである。

実際にも、第二次半導体協定成立後、米政府

は外国製半導体の日本市場におけるシェアが20%を下回ると協定違反として日本側にそのシェアの達成を迫り、日本側は外国製半導体の日本市場におけるシェアの消長に一喜一憂したのである。

#### (5) 自動車輸出自主規制<sup>11)</sup>

1980年に米自動車会社フォード社と自動車関係の労組である全米自動車労組(UAW)は外国製自動車の輸入によって米産業が重大な損害を受けているとして、米通商法201条によって米政府に提訴し、輸入制限等の救済を請求した。米国際貿易委員会はこれを検討した結果、米産業は重大な損害を受けているが、この原因は輸入車ではなく、米自動車産業が大型車から小型車への転換に失敗をしたこと等の内部的要因であるということである。

しかし、米自動車産業には20万人にも及ぶ失業者があり、米政府はこれを政治的に放置できないので、日本政府に対して自主規制を要求した。すなわち、米政府は高官を日本に派遣して米国において自動車産業の労働者の失業が発生していること、これを放置すると議会に保護主義的立法が提案される可能性があることを説明した。その際に、先に述べた鉄鋼輸出自主規制の先例もあるので、米政府としては米反トラスト法との衝突を回避する必要があるとの観点から、米司法長官は交渉に当たった米通商代表に対して、米政府は日本業界に直接に接触してはならず、あくまでも日本政府と話し合いをすべきことを指摘した。さもないと鉄鋼輸出自主規制の場合のように、米政府交渉者が日本業界に直接に接触し、日本業界がこれに応じて対米輸出自主規制のためのカルテルを結成することがあり得る。そのようになると、米政府交渉者

もまた、反トラスト法違反を教唆したとして米反トラスト法上の責任を追及されるおそれがあるということである。

ともあれ、米通商代表の「説明」を受けて、日本政府は察しよく自動車対米輸出自主規制を行うことを提案した。米国の立場は、日本の対米自主規制は米国政府が要請したのではなく日本政府が一方的に決めたものであるが、これを歓迎するということであつた。そして、日本から米国に輸出される自動車は年間 168 万台とされた。

この輸出自主規制を実施するに当たっては、ひとつ問題があつた。従来日本政府が輸出自主規制を行う場合には、政府が輸出業者に行政指導をし、輸出業者が輸出数量及び価格等を決定して実施するということであつたが、これは対米カルテルとして米反トラスト法に違反する恐れがある。そこで、日本政府は①自動車輸出業者の各々に対して個別的に自動車の輸出台数を指示し、②これに従わない場合には、外国為替及び外国貿易管理法と輸出貿易管理令を発動して輸出を強制的に抑えることを通知する、という手法を採択した。この方式でいけば、自動車会社の自発的行為はなくなり、自動車会社の輸出行為は国家の命令の元にあるので米反トラスト法の規制範囲外にあるということである。そこで、日本政府はこの方式が米反トラスト法に違反することがないかについて米司法長官の見解を聞いたところ、米司法長官は「本官はかかる方式には反トラスト法違反はないと信ずる。」と回答したので、このとおり実施することとした。

この事例においては、日本政府は政府の実施する輸出自主規制が米反トラスト法に違反することがないように、直接的な政府介入の方策を

採つたが、自由競争を守るべき反トラスト法との抵触を避けるために、最も強力な政府介入を行い、輸出競争を抑制しなければならなかつたのは、まさにパラドックスである。

#### (6) 日米自動車・自動車部品紛争<sup>12)</sup>

これは 1995 年に生じた紛争であり、前述の対米自動車輸出自主規制にいたる紛争とは別のものである。1995 年に、米国は日本自動車市場が閉鎖的であるとして、対日要求をしたが、これには三点あつた。すなわち、①日本自動車市場において自動車販売はメーカーを中心として系列化されており、この排他的系列化のために外国製自動車が販売されない。②日本においては、自動車メーカーが部品メーカーを系列化しており、部品は系列の下請業者から購入するので、外国からの部品の購入がすくなく、この面でも日本市場は閉鎖的な構造である。③日本における車検制度が必要以上に厳格であり、これもまた外国製自動車が販売されない原因となっている。以上の三つが要点であるが、このうちでは特に①が重要であつた。

日米交渉が不調であつたので、米政府は通商法 301 条を発動して、日本製高額自動車に対して 100%の制裁関税を付加することに決定した。そこで、日本政府は新たに設置された WTO の紛争処理機関に提訴した。

この提訴直後に日米両国の和解が成立し、米国は制裁関税を撤回し、日本は WTO 提訴を取り下げた。その顛末は以下のようである。

日本民間団体である自販連（自動車販売協会連合会）は、その傘下にある自動車ディーラーは外国車も取り扱う方針であることを宣言した。また時の通産大臣は声明を発し、もし自動車メーカーがその系列下にあるディーラーに対して

外国車を取り扱わないようにさせる場合には、これは独占禁止法に違反するのでかかることは行わないようにと警告した。

これに対して、米政府は、これは日本による自動車市場開放の約束であるとして、日本政府のこの条件の遵守を期待するとの発表を行った。他方、日本政府は、上記の自販連の声明は民間団体の声明に過ぎないもので、日本政府はこれによってなら拘束されないとしたが、これ自体として歓迎すべき動向であると発表した。

このように日米政府の各々の声明は「同床異夢」であることが否めないが、重要な点はこれで紛争が解決されたことである。

#### (7) 日米フィルム紛争<sup>13)</sup>

この事例は日米の貿易紛争がWTOの紛争解決手続きによって解決された事例である。米政府は、米フィルムメーカーのコダック社は米国その他で70%のシェアを有するにもかかわらず、日本市場においては30%のシェアしか占めていないが、これは日本政府が行う排他的政策のゆえであるとして、日本を相手としてWTOに提訴した。

日本においてはフジフィルムが70%のシェアを占めているが、フジフィルムの傘下には4社の特約店があり、これらがコダック製品を取り扱わないので、コダックの製品のシェアが低いというのが米政府の主張である。しかし、WTOに提訴をするためには、米政府は日本の「政府の措置」が排他的であることを立証する必要がある。そこで、米政府は1970年代に日本政府が行ったフィルムの自由化に伴う「自由化対策」が実は「自由化対抗策」(liberalization countermeasures)であるとして、これが政府による排他的施策であるとした。

しかし、WTOの紛争処理手続において、米政府は、日本政府の「自由化対策」がフジフィルムの排他的特約店制度の構築その他の排他的慣行に直接に結びついているとの証拠を提示することができず、1998年パネルは報告書を提出したが、これにおいて米国側が敗訴した。米政府は膨大な量の間接証拠を提示したが、どれも直接に日本政府のフィルム市場への直接的関与を示すものではなかった。日本政府もまた、これと同じような数量の証拠を提示して、反論に努めた。

米政府は、パネル審議の過程において日本政府が日本市場は開放されていると主張したことを捉えて、これは日本政府が行ったコミットメントであり、米政府はこのコミットメントが守られるかどうかについて監視を継続するとの声明を發した。すなわち、パネル報告書に記載されている日本政府の主張が日本のコミットメントであるという論法である。「災いを転じて福となす」の論法である。

#### (8) 日米構造問題協議・日米包括協議

日米構造問題協議 (Structural Impediments Initiative, SII) とは、1989年から90年にかけて行われた日米貿易交渉で、第二次大戦後の日米貿易交渉では最も包括的、かつ最大のものであろう。1989年に米国は通商法スーパー301条に基づいて日本のスパコン分野の政府調達、宇宙衛星機材の調達、及び、木材製品の規格問題を日本の貿易障壁として取り上げたが、これらは比較的小規模の項目であり、日米交渉において簡単に解決した。しかし、米政府の主たる目的はここにはなく、米国は1989年日本に対して、日米貿易不均衡の要因は日本経済の構造問題にあるとして、これの是正のための日米協

議を提案し、日本側からは外務省、通産省（現経産省）、大蔵省（現財務省）、及び、必要に応じて各省庁が参加し、米側は国務省、商務省、財務省、及び、米通商代表からなるチームが参加し、1年間協議を行った。そして、報告書を日米政府双方に提出し、1990年から93年までにその勧告内容を実施することとなった。

この協議は米ブッシュ（父）政権下で行われた。日米双方の問題を取り上げるという建前であったが、米側の問題点は、① 財政赤字、② 米反トラスト法の施行緩和の必要、③ 過大な製造物責任賠償額の是正、④ 米企業の長期的視野に立った経営方針の立案の必要性等であり、これらはいずれも以前から識者によって指摘されていたものでとくに目新しいものはなかった。そこで、SIIは実質上日米貿易不均衡の日本側の問題、すなわち、日本の市場閉鎖性問題を取り上げる場であった。

SIIは膨大な内容を有し、具体的には、① 日本の貯蓄率の高さ、地価の高騰による消費の不活発、② 大規模小売店舗法（大店法）によるスーパーの出店制限による外国製品の取り扱い制限、③ 流通機構の閉鎖性、④ 日本企業によって行われる排他的慣行、及び、⑤ 日本における会社間の株式持ち合いなどであるが、詳細は省略し、本稿の主題に関係の深い点のみに触れる<sup>14)</sup>と、要するに日本の流通市場は閉鎖的構造を有し、また日本企業が行う排他的慣行によって米企業の対日輸出が阻害されているということである。これは日本におけるメーカーを頂点とする「系列」的な流通機構によって表象されるものである。これは法律や規則による貿易制限ではなく、民間の慣行の問題であるので、米国はこれに対して独占禁止法の施行強化を含めた対策を要求した。日本側はこれに応え

て、同法による課徴金の引き上げ（違反対象取引の価額の2%から6%へ、現在では10%）、同法の流通に対する規制強化のため、「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」（平成2年）（流通ガイドライン）を発表した。

しかし、これらの一連の方策で日米貿易不均衡が解消されたかは疑問である。例えば、自動車市場を例にとると、それから20年以上経過した現状においても、日本市場における外国車のシェアは約9%であるが、欧州車が80%以上を占め、米車の占めるシェアはわずかである。昨年日本は米国に約160万台の車を輸出したが、米国は日本にわずか19,000台しか輸出していない。欧州車が日本市場である程度は売れている点から見ると、米国の主張するような日本市場の制度的、一般的閉鎖性は根拠が乏しく、問題は米自動車の品質、規格の問題、及び、日本市場に適合する自動車を開発し輸出する意欲に欠けるというほかない。

日米包括協議とは、構造問題協議の後を受けてクリントン政権下で1993年から開始されたものである。これにおいては、日本市場における外国製品のシェアの数値を特定してこれを実施せしめるという「数量指標方式」が提案された。すなわち、自動車、自動車部品、保険、その他の分野において外国製品又はサービスが日本市場において占めるべきシェアを指定して、これを達成せしめるという方式である。ローラ・タイソン女史、フレッド・バーグステン氏等の提案になるものである。これはまさに管理貿易そのものであり、米著名経済学者（サムエルソン、バグワッチイ等）が反対声明を出した。結局この日米包括協議はデッドロックに乗り上げ、実施されないままに終わったことは幸いであった。

#### IV 日米通商摩擦の教訓

(1) 不合理な要求：ときには米政府の要求は国内の政治的状況を反映して、不合理なものである。日米繊維協定締結の背景となる事情はまさにそのようなものである。すなわち、輸入によって国内産業に損害がある場合になんらかの規制措置を講ずることができるというのがガットの原則であり、また各国の通商法規の原則であるが、ニクソン大統領は損害の認定とはまったく関係なく、日本が強権的に輸出を規制するよう要求し、それが容れられなければ「対敵通商法」を発動するとして、半ばごり押し的に要求を行った。このような場合には、非は米側にあり、それを十分に主張すべきである。現在であれば、WTOの紛争処理手続きに訴えるべきであろう。

(2) 多角的法的妨害：米産業は多種多様な通商法規を用いて輸入製品を排斥しようとする。日本家電製品に関する訴訟がその典型である。この分野においては、米産業は、①アンチダンピング法、②反トラスト法、③相殺関税法、④関税法337条（特許侵害差し止め）、⑤租税法（課税差別）、⑥ウィルソン関税法、⑦1916年アンチダンピング法、⑧ロビンソン・パットマン法などを用いて提訴した。日本ではこれを「多角的法的妨害戦術」または「多重的法的妨害戦術」(multiple legal harassment) とよんだ。

これらの訴訟対策に要する費用、時間、労力は莫大なものであり、また敗訴するとアンチダンピング関税の賦課、輸入の差止めのみならず、三倍障害賠償（懲罰的賠償）を支払わなければならない。提訴が起きる場合に迅

速に対応するため、米通商法規の研究と米弁護士との密接な関係は不可欠である。同時に米弁護士に食い倒されないために、日本側でも米通商法規について相当な知識を有することが必要である。

(3) 曖昧な協定は禍のもと：この典型例は、日米半導体協定である。この協定には日本における外国製半導体のマーケットシェアは20%と記載されているが、これを達成するのは日本政府の義務か、単なる期待値かが不明である。この文言は政治的妥協の産物であるが、このような曖昧な文言は紛争の解決ではなく、紛争の原因となることを銘記すべきである。また、第一次日米半導体協定に関しては、米政府は日米間に密約がありこれによって日本政府は外国製半導体が日本市場で20%のシェアを占めることを約束したとし、これが達成されないので対日制裁に踏み切った。正式協定に記載されていること以外に、コミットメントは行わないことが必要である。

(4) 米法体系の矛盾：米アンチダンピング法、セーフガード等は国内産業保護のために輸入制限を目的とするものである。これに対して、米反トラスト法はカルテル等を禁止して、貿易において自由競争を行わせることが目的である。この結果、この両法体系が衝突することがある。従来例では、米国の立場は、「輸出を制限せよ。但し、わが国（米国）の反トラスト法に違反しないようにやれ」という手前勝手なものであった。日本家電訴訟、日米自動車輸出自主規制等は日本政府や業界がこの矛盾に苦しんだ例である。もしこのような事態が生じたら、米国に対してかかる法体系の矛盾は日米の通商を阻害することを指摘すべきである。

- (5) 米政府は輸出規制の全責任を輸出企業（輸出国政府）側に負わせる傾向がある。日米鉄鋼自主規制、日米自動車輸出自主規制等がその典型である。現在輸出自主規制はWTO協定（セーフガード協定）によって禁止されている。従来の日米主張をみると、自主規制を日本に要求し、ガット違反を追及されると、日本側が輸出制限をしているので日本に責任があると主張する。セーフガード協定は、他国に輸出自主規制を「求める」(seek) ことも禁止している。かかる要求にはWTO違反を理由に拒否すべきである。
- (6) 米国との通商摩擦を解決するために、時には民間団体の活動が重要な役割を演ずる。日米自動車・自動車部品紛争がその典型である。特に両政府が立場上強硬措置をとらざるを得ない場合、しかも、かかる強硬措置をとることによる悪影響を回避したいと考える場合には、民間団体が解決策を提示できる場合がある。
- (7) 構造問題・管理貿易：日米が今後二国間協議を行うとした場合、先例となる可能性があるのは、日米構造問題協議と日米包括協議である。前者は日本の市場構造、産業構造の変革を要求するものであるが、日本の産業構造は歴史的要因、日本固有の風土、その他日本の国情に根差した要因によって決定されており、米国の要求によって簡単に変更できるものではない。何を変更すべきかについては、日本独自の立場から検討すべきである。また、かかる構造問題を解決すると、米企業の対日輸出が増える保障はない。輸入増加は市況、競争力等各種の要因によって生ずるのであり、日本産業の構造が米企業の対日輸出を阻害している確証もない。

後者は輸入シェアの数値化を要求するものであったが、まさに管理貿易的主張であり、わが国としては到底これをそのまま受け入れることはできない。また、数値目標設定は、実現手段がなく、もし実現させれば、長期的には日米双方の経済的厚生を減少させる効果を有するのみであろう<sup>15)</sup>。この点を力説すべきである。

## V とり得る方策？

伝えられることは、米国の対日懸念品目は、コメ、及び、自動車とのことである。コメについては、TPPにおいて日本は米国に対して年間7万トンのミニマムアクセスを認めたが、TPPの発効が望み薄な現状では、これは解決にはならない。現在日本はコメについて700%以上の高関税を賦課しているが、これは政策的批判を別として、これ自体WTOその他国際ルールに違反するものではない。なすべきことは、農政の改革を進め、減反政策を終了して日本の米価を下げ、その前提でコメの高関税の是正を検討すべきであろう。

自動車に関しては、日本は関税ゼロである。そこで、例えば、米自動車会社の対日販売を促進するために、米メーカーが日本国内に流通組織を構築する場合に、日本の公的機関（ジェトロ等）、民間団体（自販連、自工会、自動車輸入組合等）が適切なアドバイスを提供し、また、欧州の日本市場で成功している自動車会社の日本における流通政策や流通組織についての情報を提供するなどして、日本市場への取り組みのノウハウを伝達することが考えられる。また、場合によっては、国際協力銀行等の低利融資を行うなど、金融面での援助を実施すること

も考えられる。

いずれにせよ、日本市場の開拓においては地道な自助努力の積み重ね以外に方法はなく、労せず輸出を増やす王道はないのである。日本政府ができることは比較的限られていることを米国に認識させる必要がある。

トランプ政権は多国間交渉を取りやめて二国間交渉に重点をおくとのことである。しかし、米国との二国間交渉は日本側の不利に終わる公算が高い。多国間交渉の場合には、そのうちの一国は利害関係を共にする他の複数国と同盟を結び、圧倒的に有力な国家のバーゲニングパワーをある程度相殺することができる。しかし、日米二国間交渉ではこのようなことはできず、米国の「分割して統治せよ」のやり方に押し切られる可能性がある。米国のGDPは日本のその3倍以上である。GDPの大きさだけで国家の交渉力が決まるわけではないとはいえ、これは重要な指標である。

日米二国間交渉においては、米国の要求は日本の農業市場と自動車市場の開放と思われるが、日本が米国に対して要求すべき重要項目が見当たらない。米国の工業品に関する関税はすでに一般的に低く、これの引き下げ交渉にさほどのメリットがあるとは思われない。米国の自動車に関する2.5%、トラックに関する25%関税については、TPP交渉の際の米側と態度にみられるように、米側の譲歩は期待しがたい。おそらく、当面日本側としてなすべきことは、日米二国間交渉はできるだけ避けつつ、WTO秩序を維持し、11カ国におけるTPPの発効を目指すべきと思われる。米国が目論む各国との二国間通商交渉は成功に終わる確率が低い。というのは、日本が日米二国間協定を回避したいと考えると同じ理由で、他国も米国との二国間

協定の締結には二の足を踏む可能性があるからである。このような状況を見ると、いずれ米国がTPPのような複数国間協定の価値を認める時期が来るかも知れないのである。

[注]

- 1) 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, <https://ustr.gov/>
- 2) これらについては、経済産業省通商政策局編「2016年度不正貿易報告書」, 第3章1111-59頁が詳しい。
- 3) ガットにおける正式名称はセーフガード (safeguard) であり、これが国際的に認められた表現であるが、米国においてこれはエスケープクローズと呼ばれる。これは国内産業が困窮している場合に、緊急に関税を課し、又は輸入制限をすることによってこれを救済し、その際ガットの義務から逃避する (escape) という意味において用いられる。
- 4) これについては、タイトルバーム・山田香織「米国反トラスト法ガイドライン改正案—域外適用の強化と新政権の運用への考察」NBL, No. 1088 (2016.12.15), pp. 30-35 参照。
- 5) これについての最も詳細な文献は、日本繊維産業連盟「日米繊維協定に関する行政訴訟記録」(昭和49年)であり、本稿における記述はこの文献に基づいている。
- 6) 日本の対米鉄鋼自主規制の顛末については、松下満雄『国際経済法』(初版1988年、有斐閣)、56-75頁参照。なお、その後輸出自主規制の問題は解消されたので、本書第2版以降においてはこの項目は削除した。
- 7) Consumers Union of the United States, Inc. v. Rogers, 352 F. Supp. 1319 (1973); Consumers Union of the United States, Inc. v. Kissinger, 506 F. 2d 136 (1974) .
- 8) Zenith Radio Corp. v. Matsushita Elec. Ind. Co., 505 F. Supp. 1125 (E.D. Pa., 1980); Matsushita Elec. Ind. Co. v. Zenith Radio Corp., 475 U.S. 574 (1986) .
- 9) 日米半導体協定をめぐる経緯については、BNA, International Trade Reporter, 5 (30 Mar. 1988); Dallmeyer, The United States - Japan Semiconductor Accord of 1986: The Shortcomings of High Tech Protectionism, Maryland Journal of International Law and Trade, 13/2 (1989) 179 et. seq.
- 10) GATT Panel Report, Japan - Trade in Semi-Conductors, L/6309-35S/116, adopted May 4, 1988.
- 11) 対米自動車輸出自主規制の顛末については、松下満雄『アメリカ独占禁止法』(初版、東京大学出版会、1987)、356-369頁参照。
- 12) この事例については、経済産業省通商政策局編「2016年度不正貿易報告書」, 147頁の表を参照。
- 13) Panel Report, Japan - Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, WT/DS44/R, DSR 1998: IV, 1179 (April 22, 1998) .
- 14) SIIの全貌の概略としては、松下満雄『日米構造問題協議』日米経済対決の構図(東洋堂企画出版社、平成7年)、94頁以下参照。
- 15) 詳細は注2)の文献112頁以下参照。