

IPEF は本当に中身がないのか？

～インド太平洋地域の通商環境は 2023 年に深化するか～

I. 前評判は良くないインド・太平洋経済フレームワーク（IPEF）

IPEF は死に体か、新しいアプローチか

バイデン政権は訪日中の 5 月 23 日、インド・太平洋経済フレームワーク（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity：IPEF）の立ち上げを正式に表明した。IPEF の内容については多くのメディアが報道しているため、本レポートでは割愛するが、4 つのピラー（①公正で強靱な貿易、②供給網の強靱性、③インフラとクリーンエネルギー、④課税と反汚職）から成り、米国側では①を米通商代表部（USTR）、②から④を商務省が担当することになっている。当初は米日印韓など 13 カ国¹が参加することが公表された。

以前の[レポート](#)で取り上げた通り、IPEF はバイデン政権がインド太平洋地域での関係国との関係強化において、必要に迫られて破れかぶれで打ち出した構想との見方が強い。国内で自由貿易推進が忌避される政治的現実を受け、議会審議が不要な行政権限内で実行可能な範囲に留まる多国間合意事項の寄せ集めという印象は拭えない。IPEF の協議項目には、参加国に直接的な経済裨益をもたらす関税引き下げは含まれず、議論の内容も具体性がない中、同地域の関係国からは「大きな展望が持てない」²という意見が相次いだ。ワシントンのある元政府幹部のアジア専門家は「IPEF はすでに死に体（It was slowly dying）」と酷評している。

バイデン政権は IPEF を「現代の課題に対応するために設計された現代の交渉」、「伝統的な自由貿易協定でないという事実は IPEF の特徴であってバグではない。自由貿易伝統主義者からは疑問が投げかけられているが、我々の基本的な見方は、

¹ 米国、日本、インド、韓国、豪州、ニュージーランド、シンガポール、インドネシア、マレーシア、ベトナム、フィリピン、タイ、ブルネイの 13 カ国。その後 5 月 26 日にフィジーが参加表明し、計 14 カ国となった。

² [議会公聴会](#)でメネンデス上院外交委員長（民主党）が、各国大使からの意見として紹介した。

我々が直面としている新しい局面と課題には、新しい方法が必要だということだ」（サリバン安全保障担当大統領補佐官）とし、関税譲許を伴う自由貿易協定ではないことを十分に認識したうえで、同地域が直面する新しい課題への対応、ひいては米国の同地域でのプレゼンスを高めることに IPEF が寄与すると主張している。

果たして IPEF の意義は一体何だろうか。

II. 関税譲許を伴わない意味と、非関税障壁撤廃の要望

関税譲許は必ずしも
必須ではない！？

関税譲許、つまり市場開放を伴わない協定は日本を含む関係国にとって魅力がない、というのはその通りだろう。国内総生産（GDP）でみれば中国は米国の 7 割までの規模に成長しているが、個人消費でみれば米国は依然中国の 2 倍以上の規模であり（図表 1）、各国が自国の財やサービスを米国市場に有利に輸出したいと考えるのは当然である。また米国が自由貿易協定（FTA）を締結しているのは 20 カ国に留まり、主要貿易国は加墨や韓国、豪州のみである（図表 2）。魅力的な市場規模と限定的な FTA 締結環境だからこそ、オバマ政権が推し進めた環太平洋パートナーシップ（TPP）に、日本を始めベトナムなどは積極的に参加したのだ。

他方、筆者は関税譲許を伴わない（正しく言えば伴えないというべきであろうが）ことが決して IPEF の意義を低下させるだけではないと考える。何故なら当然のことながら関税譲許は参加国全てが受け入れる必要があり、自国の関税引き下げが困難な国にとっては交渉に参加すること自体ハードルが高くなる。米国自身が正にそのような状況であるが、TPP にも参加せず、土壇場で地域的な包括的経済連携（RCEP）から脱退したインドも、同じような境遇と言えるだろう。インドは経済的にも、特にロシアのウクライナ侵攻後は地政学的にも重要性を増しており、インド太平洋地域での連携協定にはインドの関与が欠かせない。今般、IPEF の発足メンバーとしてインドを連ねることができ、さらに東京での IPEF 発足イベントに同国のモディ首相を対面で参加させたことは、バイデン政権にとって初めての成果と言えるだろう。

図表 1：国別最終消費支出と GDP

(10億米ドル)

	最終消費支出	(世界順位)	GDP	(世界順位)
米国	17,126	1	20,953	1
中国	8,071	2	14,723	2
日本	3,767	3	5,058	3
ドイツ	2,813	4	3,846	4
英国	2,300	5	2,760	5
フランス	2,057	6	2,630	7
インド	1,891	7	2,660	6
イタリア	1,487	8	1,889	8
カナダ	1,313	9	1,645	9
ブラジル	1,202	10	1,445	12

出所：世界銀行2020年統計

図表 2：関係国の自由貿易協定の締結状況

	貿易加重平均最恵国輸入関(%)	米国	日本	豪州	NZ	シンガポール	ベトナム	マレーシア	ブルネイ	タイ	フィリピン	インドネシア	韓国	インド	中国	台湾
米国	2.4		△ 日米貿易協定	○		○							○			
日本	2.3			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
豪州	2.5				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
NZ	2.5					○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
シンガポール	0.0			CPTPP			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ベトナム	5.6						○	○	○	○	○	○	○	○	○	
マレーシア	3.9	IPEF						○	○	○	○	○	○	○	○	
ブルネイ	14.5		RCEP		ASEAN				○	○	○	○	○	○	○	
タイ	5.7									○	○	○	○	○	○	
フィリピン	5.6										○	○	○	○	○	
インドネシア	5.7											○	○	○	○	
韓国	8.5												○	○	○	
インド	7.0															
中国	3.4			加盟申請												○
台湾	2.0															

出所：各国政府公式ページ、世界貿易機構（WTO）[World Tariff Profiles \(2021\)](#)などから丸紅ワシントン事務所作成

デジタル貿易協定の重
要性

米国は FTA 締約国こそ多くはないものの、図表 2 の通り加重平均した最恵国輸入関税は 2.4% と、関係国の間ではシンガポール、台湾、日本に次いで低い。この点はタイ通商代表 (USTR) も [記者ブリーフィング](#) で強調している。つまり、米国の関税譲許の余地は、他国に比べてさほど大きくないと言える。

また米国内での政治環境や議会が関税譲許を伴う貿易協定の批准を認めないという事は、裏を返せばバイデン政権は積極的に法律改正を伴わない範囲での成果を見出す必要が出てくる。詳細は後述するが、日本などの参加国も IPEF を通じて、自国産品の輸出を妨げる様々な非関税障壁を低減できる機会があり、米国の限定的な輸入関税の低減よりも実質的な成果を得られる可能性も出てくる。

この他、参加国のイニシアティブを高めるため、関税譲許の変わりにバイデン政権がトランプ前政権から課している通商拡大法 232 条による鉄鋼、アルミ製品に対する関税を緩和、撤廃することも考えられなくはない³。

様々な取引やサービスがデジタル化されることに伴い、デジタル経済⁴またはデジタル貿易のルールを制定する必要性はますます高まっている。米国でもデジタル経済による付加価値創出は年間 2 兆ドルを越え、潜在成長率を大きく上回る 6.1%/年の割合で成長していると言われている。これらデジタルサービスが米国の輸出額に占める割合は現時点で決して高くないが、米商工会議所は、デジタル化の余地がある潜在的なデジタルサービスを含めると、その成長性は大きいとみている⁵。

しかし米国が締結している FTA でデジタル貿易の条項が含まれているのは、加墨との USMCA と日本とのデジタル貿易協定のみに留まっている⁶。「デジタル国家」を標榜するシンガポール

³ GE で国際渉外を担当していた識者は The Hill 紙に、IPEF で一定程度の通商基準に合意できた国には 232 条課税を撤廃するべきだという意見を [寄稿](#)している。

⁴ デジタル経済やデジタル貿易の明確な定義はないが、米商務省の経済分析局 (BEA) はデジタル経済には主に以下の 3 つの分野を含むとしている。情報コミュニケーション技術 (ICT) に代表されるコンピューターネットワークを支えるインフラに関する財、サービス；電子取引；クラウドサービスなどの有料デジタルサービス。

⁵ 米商工会議所、“[The Digital Trade Revolution](#)”、2022 年 2 月

⁶ 電子商取引 (e-commerce) については、他の FTA にも含まれている。

は、英国、韓国、豪州、チリ・NZ（DEPA）などとのデジタル貿易を締結しており、DEPA には中国も加盟申請を行っている。また中国やインド、ベトナムなどは国内法としてデータフローの規制に動いている。財貿易だけでなくデジタル貿易も米国抜きのルール制定が進むことや、各国が必要以上に厳格な法規制を行うことで、デジタル貿易の成長が阻害されることに、米国のテック企業などは危機感を抱いている。

こうしたことを背景に、USTR と米商務省が 22 年 3-4 月に実施した意見公募（パブコメ）では、IBM、Microsoft、Google、Intel などのテック大手や、ITI（情報技術産業協会）、米国商工会、SIA（米国半導体工業会）、SEMI（国際半導体製造装置材料協会）、CSI（米国サービス工業会）、MPA（映画協会）など主要な産業団体などが、IPEF においてデジタル貿易に関するルール作りを求めている。具体的には以下の項目が挙げられている。

- 越境データフロー制限の禁止、個人情報の適切な保護
- 金融産業を含めたコンピューター、サーバーの強制的な現地化（いわゆるデータ・ローカライゼーション）禁止
- デジタル商品に対する無関税措置（いわゆる電子送信に対する関税不賦課モラトリアム）の恒久化
- 外国企業に対して、市場アクセス、政府購買、セキュリティ基準、消費者のサービスアクセスにおいての法的もしくは実質的な差別的扱いの禁止
- リスク評価に基づいたサイバーセキュリティに関する規則や脅威情報の共有
- 人工知能などの技術開発に資するための、機械判読可能な統一データフォーマットの策定
- 政府によりオンラインコンテンツ監視の制限
- デジタル課税に関する国際的な合意の遵守
- 映画コンテンツなどを含む知的財産権の保護

この他に、USMCA や日米デジタル貿易協定、また WTO やアジア太平洋経済協力（APEC）、経済協力開発機構（OECD）

検疫基準から通関書類
提出期限まで：貿易円
滑化の要望

などで既に合意、議論されているデジタル貿易に関する項目⁷を踏襲しつつ、さらに包括的なデジタル貿易の基準を設定するように求めている。

課税に関する制度を除けば、これら多くは米国内での立法作業などは不要かつ与野党間やビジネス界とのコンセンサスも取りやすい。容易に達成できる成果（low-hanging fruit）とまでは言わないが、ビジネス界からの期待もあり、特に USTR が担当する公正で強靱な貿易のピラーにおいては、主要な目に見える成果になるだろう。

デジタル貿易以外でも、IPEF への要望は多くある。そのほとんどが、いわゆる非関税障壁の低減、もしくは貿易円滑化（Trade Facilitation）に分類されるだろう。例えば米国産大豆の輸出を促進したい ASA（米国大豆協会）は、新たなバイオ技術や最大（農薬）残留基準の許認可が遅れたり、輸出入国で一致しないことで、不必要なコストが発生しているとして是正を求めている。米国牛肉輸出連盟は、科学に基づいた検疫基準を主張し、特に韓国、日本、台湾、シンガポール、豪州などで必要以上の牛海綿状脳症（BSE）による規制が残っていると訴えている。またカリフォルニアチェリー理事会は、日本での検疫において、一度害虫が発見されれば、該当出荷分だけでなく全ての作物の出荷が差し止められる制度となっていることを問題視。また豪州において週末に到着する通関書類の提出期限を金曜日正午から営業終了時間まで延長するよう、求めている。また米国馬鈴薯貿易連盟は、インドネシアでのハラル規制や台湾の農薬残余規制の緩和を求めている。

こうした非関税障壁の是正は、関税ほどの経済インパクトはないものの、産業界の具体的な要望として汲み取りやすく、成果も訴求しやすい。また米国だけではなく、例えば日本にとっても福島県産品の輸入制限を続けている韓国などに対し、IPEF の枠組みを通じて是正を求めていくことも考えられるだろう。

⁷ 例えば WTO での情報技術協定（ITA）や、APEC の越境プライバシー規則（CBPR）、OECD での個人情報折扱いの原則や、デジタル課税回避のための課税ルールなど。

III. インド太平洋地域で通商ルールが深化する 2023 年？

バイデン政権の本気度 合い

では具体的に今後 IPEF の議論はどのように進んでいくのか？
ホワイトハウスの会見では、IPEF の協議は 2023 年末にかけて
行うという時間軸が打ち出されている。最初から 1 年半という
決して短くない期間、かつバイデン政権の任期内ぎりぎりのタ
イムラインを想定するところに、構想自体は破れかぶれかもし
れないが、打ち出した以上は本気でインド太平洋地域の通商ル
ールを米国にとって有利、少なくとも中国一辺倒にならないよ
うにしていこうという意気込みが感じられる。

米国側では担当閣僚となるタイ USTR とレイモンド商務長官
が、頻繁に参加国を訪問し協議を重ねると表明している。もち
ろん、事務レベルでのコミュニケーションはさらに頻繁になる
だろう。IPEF 同様に USTR と商務省がイニシアティブを取
り、通商ルールや技術基準について欧州連合と協議する通商技
術協議会（TTC）では、約半年に一度のペースで担当閣僚会合
が開催されている。今年は中間選挙を控えていることから、そ
の前の成果づくりとして、最初の閣僚会合は 11 月前にも開催
される可能性もあるだろう。それ以外にもコロナが収束しつつ
あることから、6 月の WTO 閣僚会合や 9 月の国際連合年次総
会などの機会を捉え、閣僚間のコミュニケーションは密に行う
ことが可能だ。こうしたなかで、TTC のように各ピラーのア
ジェンダ・セッティング、スコーピングを行いつつ、どの国が
どのピラーに加わるかが見えてくるはずだ。政権側のイニシア
ティブであるため、中間選挙の結果に大きな影響は受けず、
2023 年も協議が継続できるだろう。

日米印がけん引する 2023 年

米国は来年 2023 年の APEC 議長国となるが、それに向けて具
体的なプランは現時点がよく見えないというのがワシントンで
の見方だ。しかし IPEF を正式に発足させ、そのタイムライン
を APEC サミットが開催されるだろう 2023 年後半に設定した
以上、APEC の枠組みを通じて IPEF への参加呼びかけや、相
互に補完しあうアジェンダが設定されることが予想されるだろ
う。

また来年は日本が G7、インドが G20、インドネシアが
ASEAN の議長国となる。それぞれ経済、通商は重要なアジェ
ンダの 1 つだ。APEC、G20 には中国やロシアも参加してお

り、米国の意向がそのまま反映されることは難しいが、バイデン政権は 1 期目の最終年と、こうした主要国会議の議長国が全て IPEF の主要参加国となっていることを最大限活かし、IPEF の売り込み、拡充を図るだろう。既に日米の実務筋では 2023 年の APEC と G7 が有機的に補完しあうような働きかけも伺われる。2023 年がインド太平洋地域の通商ルールが深化するきっかけの年となるのか、もしくは中国が主導するルールと併存し、さらに混乱する事態に陥るのか。バイデン政権の意気込み度合いに注目だ。

以上／阿部

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。