

報告論題：米国のデジタル貿易政策の経緯と国際秩序・WTO

青山学院大学 岩田伸人¹

【主旨】

本稿の目的は、米国歴代政権のデジタル関連貿易政策の経緯を、制度的な側面から考察することにより、今後のデジタル貿易国際秩序の方向性と内在する課題を明確にすることにある。

米国がデジタル貿易の自由化推進を明確に打ち出したのは、インターネット(Internet)の商業利用が拡大し始めた 1990 年代、民主党・クリントン政権期(1993～2001 年)である。

冷戦終結後、唯一の超大国となった米国は、クリントン政権期に、議会の超党派的支持および関係業界の後押しを受け、金融、物流、貿易、情報通信など幅広い分野で市場経済の自由化を推進した。同時にインターネットを米国流の「表現(言論)の自由」や「民主主義」をグローバルに広める手段と位置付ける一方で、米国の大手 IT 企業による電子商取引およびデジタル貿易の拡大に不可欠な国際的インフラとしても重視した。

その象徴が、1998 年の WTO 第 2 回閣僚会議で採択された「グローバル電子商取引に関する宣言」である。同宣言の下、すべての WTO 加盟国が、電子的送信に関税を課さない従来の慣行を継続することで合意した。ただし、恒久的な関税不賦課のルールではなく、原則 2 年に一度の頻度で開催される閣僚会議(ministerial conference: MC)ごとに、見直しを行う条件付きでの暫定的なモラトリアムとして位置付けられた。

この電子的送信への関税不賦課モラトリアムは、WTO におけるデジタル貿易秩序形成の出発点となり、米国が同分野で主導的役割を果たしたことを示す重要な事例となった。

オバマ政権期の TPP 交渉では、デジタル貿易のハイレベルな自由化規律が初めて体系的に整理された。その後、第一次トランプ政権期に締結・発効した USMCA と日米デジタル貿易協定において、さらに体系的な進化があった。

他方、財(有形財)の貿易の累積的な貿易赤字に対して、第一次トランプ政権は、国家安全保障上の危機として大幅な追加関税措置を発動し、さらに後の第二次トランプ政権期で保護主義的な姿勢を強めていった。

トランプ政権を含む米歴代政権は、バイデン政権の後半期における一時的な政策後退を除けば、デジタル貿易を含むサービス貿易収支の累積的な黒字を背景に有志国グループの形成によって、WTO でのデジタル貿易自由化を主導的に推進してきた。

こうした流れの中で、WTO のデジタルをめぐる世界秩序の構築がどのような形で進む可能性があるかにつき、本稿では制度的な視点から考察する。

【目次】

はじめに

第 1 章 クリントン政権のデジタル貿易政策

第 2 章 ブッシュ政権のデジタル貿易政策

第 3 章 オバマ政権のデジタル貿易政策

第 4 章 第一次トランプ政権のデジタル貿易政策

第 5 章 バイデン政権のデジタル貿易政策

¹ niwata@gsc.aoyama.ac.jp

【本稿の要約】

第 1 章 クリントン政権のデジタル貿易政策

米国のデジタル貿易政策は、1990 年代初頭のクリントン政権（1993～2001 年）の下で、インターネットを基盤とする二つの情報インフラ構想、すなわち NII (National Information Infrastructure) 構想および GII (Global Information Infrastructure) 構想に始まる²。

当初、両構想は米国を中心としたデジタルネットワークの物理的・制度的インフラ整備と通信市場の自由化を目的としていたが、のちに電子商取引(デジタル貿易)の国際的枠組み形成の基盤として展開されることになる。

NII 構想は、米国内に限定して、個人・企業がインターネットを通じて双方向に自由な情報・データ交換を可能とする通信ネットワークの構築を目指すものであった。他方、GII 構想はその国際版であり、各国間のインターネット相互接続による通信の自由化・標準化を促進するものであった³。よって、米国のデジタル貿易政策の観点からは、GII 構想が国際的ルール形成の出発点としての意義を有していた⁴。

WTO(1995 年発足)では、ドーハ・ラウンドの交渉が停滞し始めた 2013 年頃からデジタル貿易のマルチの協定作りが、有志国間で進められてきたが、米国・クリントン政権は、1998 年に WTO 閣僚会議で多国間（マルチ）合意された「電子的送信に関税を課さない」と定める暫定取り決め(モラトリウム合意)を、恒久的なルールにすること、「電子的送信」の定義にデジタル・コンテンツを含めること、などを地域貿易協定(RTA)いわゆる FTA の中で形成していった。

その一方で、クリントン政権はレーガン、ブッシュ(父)の歴代政権の方針を受け継いで、中国の WTO 加盟を支援し、中国のインターネットへの接続も官民で後押しした。これには、クリントン政権は米国発のインターネットが中国にも広まれば、米国流の「表現の自由」「民主主義」が浸透することで、自ずと中国の民主化・市場経済化が加速すると見ていたことも背景にある。

同政権に始まる米国のデジタル貿易の自由化推進の姿勢は、後続のブッシュ政権(共和党)、オバマ政権(民主党)、そして第一次トランプ(共和党)までは継承され、バイデン政権(民党：2021～2025 年の後半に、一時的に後退したものの、2025 年発足の第二次トランプ政権の下で再び自由化方針へ戻った。ただし、トランプ政権の取り組みは米国第一主義(America First)の下、国家の安全保障を確保するためとして、米国の IT 企業の参入やデジタルサービスの受け入れを妨げる国内措置を講じる国には、その国からの輸入品に高い関税を課すなどの威圧的かつ差別的な対応も辞さない姿勢を見せるなど、WTO の基本理念である無差別原則及び最恵国待遇(MFN)原則とは整合しない状況の下で、デジタル貿易の自由化を進めようとしている。

第 2 章 ブッシュ政権のデジタル貿易政策

ブッシュ政権もまた、前任のクリントン政権と自由貿易体制(WTO 体制)を推進するとともに、中国

² U.S. Department of Commerce, *The National Information Infrastructure: Agenda for Action* (September 1993).

³ OECD, *Information Infrastructure and Policy* (1995)

⁴ ”The Framework for Global Electronic Commerce”

<https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/Commerce/> (April 15, 2025 アクセス)

の WTO 加盟が同国の民主化を進めると見込んで、これを支援した。

他方で、9.11 同時多発テロに代表される中東・途上国における反米的な活動が顕在化してきたことに対して、ブッシュ政権は、FTA 形成の拡大によって、それら国々への経済的・政治的な支援を行うことでそれら国々の米国への依存度を高める戦略をとった。それらは、議会の超党派で進められた。これら FTA の中でも、デジタル貿易の規律化が、組み込まれたが、「電子的送信への関税不賦課」を WTO での「暫定ルール」としてではなく、恒久的なルールと定め、かつ「電子的送信」がデジタル・コンテンツにも適用されるルールを、FTA の中に組み入れた。

他方、ブッシュ政権の第二期になると、米国以外の居住者が送受信するデータについては、これを国家の安全保障上の問題として、傍受できる国内法を拡充し始めた。この仕組みは、その後の歴代政権にも継承され、第二次トランプ政権下でも維持されている。

第 3 章 オバマ政権のデジタル貿易政策

オバマ政権は、基本的には前任の共和党・ブッシュ（子）政権が進めた競争的自由化政策および高水準 FTA 政策を継承するとともに、金融・投資およびサービス貿易の自由化に加え、デジタル貿易分野における高水準のルール形成を重視した。

オバマ政権のデジタル貿易（電子商取引）分野に関わる貿易政策の特徴は、ほぼ次の三つに大別される。第一は、当時ビッグスリーと呼称された TPP、TiSA、TTIP という三つの大規模貿易交渉を、ほぼ同時並行的に推進したにもかかわらず、それら全てが事実上、未完に終わったことである。⁵

第二は、TPP 交渉の中で、ハイレベルなデジタル貿易の自由化規律を構築・整備したことである。これは中国のデジタル情報管理体制への対応策の一環でもあった。TPP は最終的には発効しなかったが、その後に米国を除く 11 か国が参加する CPTPP として発効し、その中に TPP のハイレベルなデジタル貿易規律が、修正されずにほぼそのまま転用された。その後、第一次トランプ政権において、TPP のデジタル貿易規律をベースとする新たな規律が USMCA および日米デジタル貿易協定へ組み込まれた。

第三に、前任のブッシュ（子）政権を含む歴代の米政権は、WTO への中国の加盟を支援する姿勢にあったのに対して、オバマ政権はアジア太平洋における中国の影響力の拡大を阻止する姿勢に変わったことである。その流れで、米国は、中国のデジタル・ネットワークの国家管理制度およびデジタル情報への検閲制度などがアジア太平洋の国々に浸透する動きを抑制・阻止する取り組みを強化し始めた。

他方で、オバマ政権は、WTO の紛争処理機関(DSU)の姿勢が、米国の立場を反映していないとして、上級委員(7名)の任期交代に伴う新規任用に反対し、その後の第一次トランプ政権、バイデン政権、第二次トランプ政権もこれを堅持したままである。これにより、WTO による法秩序が揺らぐ下地が形成された。

第 4 章 第一次トランプ政権のデジタル貿易政策

第一次トランプ政権のデジタル貿易に関わる通商政策には、三つの大きな特徴が見られた。これらの特徴の一部は、その後の政権にも継承され、第二次トランプ政権ではさらに顕在化した。

第一の特徴は、トランプ大統領が選挙公約として掲げた「米国第一主義 (America First)」の下で、歴代政権が党派を超えて推進してきた WTO を中心とする多国間の自由貿易体制から距離を置き、二国間交渉及び米国通商法の下で追加関税による一方的措置を重視したことである。

第二の特徴は、農産物や鉱工業品等の物品 (goods) 貿易の分野では、慢性的な貿易赤字や国内製造業の衰退等を問題視して、一方的な関税措置を積極的に用いる一方、米国企業が国際競争力を有するデジタル貿易 (digital trade) の分野では、高水準の自由化規律を積極的に推進したことである。

⁵ <https://dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/tisa/news/Pages/news.aspx>

第三の特徴は、日米デジタル貿易協定の締結手続に見られるように、議会による新たな承認や国内実施法の制定を経ることなく、行政府(トランプ政権)の権限に基づく「行政協定 (executive agreement)」として通商協定を締結する手法を用いたことである。従来の包括的な FTA (自由貿易協定) の締結に際しては、政権の要請に基づいて議会が TPA (貿易促進権限) を通じて交渉目標や議会との協議手続を定め、政権が相手国との交渉で署名した協定を議会の迅速な審議・承認を経て当該協定を発効させる方式が広く用いられてきた。これに対し、日米デジタル貿易協定は、議会の承認が不要な行政協定として、締結・発効した。今後、関税譲許や大規模な国内法改正を必ずしも伴わないタイプの協定化交渉、すなわちデジタル貿易、サプライチェーン、さらに重要鉱物などの経済安全保障分野において、このような行政協定タイプでの二国間・複数国間の貿易協定化が進められる契機になりうる。

実際のところ、後続のバイデン政権は、IPEF と APEP の二つの協定化交渉では、議会を通さずに政権独自の判断で進めた。

第 5 章 バイデン政権のデジタル貿易政策

バイデン政権 (2021~2025 年) は、第一次トランプ政権の二国間ベースの通商交渉ではなく、同盟国・同志国との複数国間交渉を重視した。他方、中国に対する 301 条に拠る追加関税など前政権による一部の措置は維持し、WTO についても改革の必要性を強く意識する姿勢を継承した。

地域的な貿易・経済政策では、従来型 FTA とは異なって、関税削減・市場アクセスを交渉に含まない IPEF と APEP を推進した。IPEF は柱 (pillar) と称する四つの分野からなり、そのうち柱 2~4 が交渉後に協定化された一方、デジタル貿易を含む柱 1「貿易」は未妥結に終わった。他方、APEP は法的拘束力を有する包括協定ではなく、米州の経済協力を進める政策枠組みとして展開されたがバイデン政権の任期内に妥結せず、これを引き継いだ第二次トランプ政権は 2025 年 2 月に米国の参加を継続しない方針を表明した。

デジタル貿易政策では、政権発足当初は高水準の国際ルール形成を掲げたものの、2023 年後半以降になると、国内のプライバシー、競争政策、AI 規制、国家安全保障等のための「政策余地 (policy space)」を重視する方向へ調整した。2023 年 10 月には WTO 電子商取引 JSI で、第一次トランプ政権による米国提案の一部への支持を撤回し、2024 年には大統領令 14117 や PADFAA によって機微データへの外国敵対国等のアクセス規制も強化した。

以上、要約。以下本文

第 1 章 クリントン政権のデジタル貿易政策

はじめに

民主党から選出されたクリントン政権(第一期:1993~97 年、第二期:1997~2001 年)は、1995 年の WTO 発足の前後において、デジタル貿易の自由化のための取り組みを進めた。

クリントン政権は、1998 年の WTO 一般理事会で電子的送信への関税不賦課の提案を行い、これが承認された後、同第 2 回閣僚会議において、同様の内容が理事会提案として審議に挙げられ、これが全会一致(コンセンサス)で採択された。その内容はグローバル電子商取引に関する閣僚宣言

(Ministerial Declaration on Global Electronic Commerce) として、同閣僚会議の最終日(5 月 20 日)付けで開示された。同宣言による「電子的送信への関税不賦課」(通称”モラトリアム合意”)は、原則 2 年に一度開催される閣僚会議(MC)でのコンセンサスを得て次の閣僚会議までの延長

の繰り返しで 2026 年 3 月の閣僚会議まで有効であった。同モラトリウム合意が、WTO における唯一のマルチ(多国間)の暫定ルールとされてきた。

第 1 節 米国のデジタル貿易政策

米国のデジタル貿易政策は、民主党・クリントン政権(1993～2001 年)の下で、インターネット(Internet)の商業利用の拡大と、そのグローバル展開を制度的に支援する政策として始まった⁶。

それは、過去のレーガン政権およびブッシュ(父)政権が進めた自由貿易推進の流れに沿うものであり、当時の議会における超党派の支持も受けて進められた。

クリントン政権の構想は、米国 IT 企業の海外展開を後押しする産業政策的な側面だけでなく、「表現の自由」や「民主主義」と結び付いた市場経済をグローバルに拡大するという政治・外交的な意味合いも併せ持っていた⁷。

その背景には、東西冷戦の終結とソ連崩壊を経て、米国が市場経済圏の中心的地位を強めたことがある。加えて、同政権は WTO(世界貿易機関)の創設(1995 年)にも主体的に関わった⁸。

WTO における米国のデジタル貿易規律化の取り組みを象徴するのが、クリントン政権がインターネットの商業化を見越して WTO に提案し、1998 年の WTO 第 2 回閣僚会議(MC2)で採択された「グローバル電子商取引に関する宣言」である。

この宣言では、加盟国が電子的送信に対する関税を課さない現行慣行を継続することが確認され、あわせて電子商取引に関する包括的な作業計画が開始された⁹。

この合意は、原則 2 年に一回開催される閣僚会議ごとに審議を行い、継続するか否かを定めることを条件とする、いわゆるモラトリウム合意として運用されることとなった。

この合意は、WTO におけるデジタル貿易ルール形成の出発点となった。そして、それは後にブッシュ(子)政権が地域貿易協定(FTA)において展開する電子商取引規律の重要な基礎ともなった(WT/L/274)。

クリントン政権は、WTO 多角的貿易体制の強化を重視しつつ、地域貿易協定(FTA)の締結にも取り組み、四つの FTA 交渉(NAFTA、米 - ヨルダン、米 - シンガポール、米 - チリ)に関与したが、同政権下で発効したのは NAFTA のみで、他の三つは次期の子ブッシュ政権(共和党、2001～2009 年)下で発効した。NAFTA は、交渉開始と署名(1992)が父ブッシュ政権、そして発効(1994)がクリントン政権というプロセスであることから、それら四つの FTA は、全て政権・政党を超えた”継承”の事例であり、当時の米国が、貿易の自由化を超党派で推進していたことを示す典型例と言える。

他方、デジタル貿易の自由化については、クリントン政権は当初、FTA で先行的に制度化するよりも、むしろ WTO を中心とする多角的枠組みの中で検討を進める姿勢をとっていたとみられる。

NAFTA は、前任の共和党・ブッシュ(父)政権下で協定交渉がほぼ完了していたが、同政権の任期中には発効に至らなかった。これを引き継いだクリントン政権は、NAFTA 本体を修正することなく、国内世論や議会の要請を踏まえて、労働および環境に関する補完協定を別建てで加え、議会承認と国内調整を経て、1994 年 1 月 1 日に NAFTA を発効させた(詳細は後述)。

その際、クリントン政権は NAFTA に電子商取引の独自ルールを盛り込まなかったが、その理由を明示した米政府・議会文書は見られない。しかし、1997 年の政権文書 *A Framework for Global Electronic Commerce* は、米国が WTO その他の適切な国際フォーラムにおいて、インターネットを

⁶ Janet Abbate(1999) "Inventing the Internet" MIT Press.

⁷ White House(July 1, 1997) "A Framework for Global Electronic Commerce". クリントン政権は同文書で、民間主導、最小限の政府介入、インターネット上の商取引に対する不当な制限の回避、電子商取引の国際的整合性の確保などを基本原則として提示した。

⁸ NAFTA の協定交渉と署名は主としてブッシュ(父)政権下で完了し、クリントン政権は補完協定の追加と国内承認を通じてその発効を実現した。

⁹ WTO(May 20, 1998) "Declaration on Global Electronic Commerce" WT/MIN(98)/DEC/2. 同宣言は、加盟国が電子的送信に関税を課さない現行慣行を継続することを確認した。

「関税のない環境」と位置づけるよう主張すると明言していたこと、また、同日の大統領指令も、インターネットを「グローバルな市場」と捉え、インターネット上で提供される製品・サービスを関税対象としない国際合意の形成を USTR に指示していた。これらを踏まえると、クリントン政権は電子商取引ルールを NAFTA で先行的に制度化するよりも、WTO を含む多角的枠組みで形成する構想を重視していたことが示唆される¹⁰。

なお、NAFTA は後年、第一次トランプ政権（2017～2021 年）の下で USMCA へと改組され、その際に「デジタル貿易」章が新設された。

他方で、クリントン政権末期に署名された米・ヨルダン FTA（2000 年）は、米国の FTA として初めて「電子商取引」条項を設け、電子的送信への関税不賦課の既存慣行から逸脱しないことや、不必要な障壁を課さないこと等を努力義務として定めた。これを先駆けとして、米-シンガポール FTA および 米-チリ FTA（いずれも 2004 年発効）では、電子的送信への関税不賦課などがより明確に条文化された。したがって、クリントン政権期に形成された基本構想が、ブッシュ（子）政権下で FTA ルールとして具体化したと見ることができる。

第 2 節 インターネットによるグローバル化構想

米国のデジタル貿易政策は、1990 年代初頭のクリントン政権の下で、インターネットを基盤とする二つの情報インフラ構想、すなわち NII（National Information Infrastructure）構想および GII（Global Information Infrastructure）構想に始まる¹¹。当初、両構想は米国を中心としたデジタルネットワークの物理的・制度的インフラ整備と通信市場の自由化を目的としていたが、のちに電子商取引（デジタル貿易）の国際的枠組み形成の基盤として展開されることになる。**NII 構想**は、米国内に限定して、個人・企業がインターネットを通じて双方向に自由な情報・データ交換を可能とする通信ネットワークの構築を目指すものであった。他方、**GII 構想**はその国際版であり、各国間のインターネット相互接続による通信の自由化・標準化を促進するものであった¹²。よって、米国のデジタル貿易政策の観点からは、GII 構想が国際的ルール形成の出発点としての意義を有していた¹³。

1) GII 構想

1994 年 3 月 21 日、アル・ゴア副大統領は、アルゼンチン・ブエノスアイレスで開催された ITU（国際電気通信連合）主催の第 1 回世界電気通信開発会議において、グローバル情報インフラ（GII）の構築を提唱し、情報通信ネットワークの発展が国家間の対立を緩和し、相互理解と協力を促進するとの認識を示した¹⁴。さらに同構想の実現に向けた基本原則として、以下の 5 点を提示した。

¹⁰The White House(July 1,1997)” A Framework for Global Electronic Commerce”.また、同日付の Presidential Directive on Electronic Commerce は、インターネットを “a global marketplace” と位置づけ、USTR に対して、インターネット上で提供される製品・サービスが関税対象とならないよう各国政府との合意形成を進めるよう指示している。さらに、2001 年のホワイトハウス実績資料は、1998 年の WTO による “duty-free cyberspace” をクリントン政権の成果として整理している。

¹¹ U.S. Department of Commerce(September 1993), “The National Information Infrastructure: Agenda for Action.”

¹² OECD(1995), “Information Infrastructure and Policy”

¹³ ”The Framework for Global Electronic Commerce”

<https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/New/Commerce/>

¹⁴ Al Gore (March 21, 1994) “Remarks by Vice President Al Gore at the World Telecommunication

- 民間投資の奨励
- 国内および国際的な競争の促進
- オープン・アクセスの確保（相互接続性および標準化）
- 規制の柔軟性の確保
- ユニバーサル・サービスの実現

2) GII 構想から得られる恩恵とリスク

初日（3 月 29 日）の会合では、GII の活用による経済的効果について議論された。世界銀行の上級エコノミストであるジャン＝フランソワ・メルキュールは、GII 構想が実現すれば、国際的な通信および情報サービスのコスト低下に加えて、途上国における税関処理・郵便サービスの効率化が進むことで、グローバル市場における競争の促進と経済効率の向上が期待されるとした。

米国による GII 構想はその後、OECD においても取り上げられ、1996 年には OECD 情報・コンピュータ・通信政策委員会（ICCP）により、「Global Information Infrastructure and Global Information Society (GII-GIS)」と題する報告書が公表された¹⁵。同報告書は、GII を新たなサービスや経済活動を可能とするグローバルな情報基盤として位置づけるとともに、政府間協力の強化、民間部門の競争促進、ならびに国際機関（WTO、OECD、WIPO、ITU 等）における制度整備の必要性を提起した。また、同報告書は、安全保障、プライバシー保護、知的財産権といった課題を指摘するとともに、GII の発展を支えるためには、先進国から途上国への技術的・制度的支援が不可欠であることを強調している。

こうした経緯を踏まえ、1997 年 7 月、クリントン政権は「グローバルな電子商取引のための枠組み」（“A Framework for Global Electronic Commerce”）を発表し、次の 5 つの原則を提示した¹⁶。

- 原則 1：インターネット(Internet)は、民間が主導すべきである
- 原則 2：政府は、電子商取引に対して関税など不必要な規制を避けるべきである
- 原則 3：政府による措置は、予測可能で最小限にとどめるべきである
- 原則 4：政府は、インターネットの特性を十分に認識すべきである
- 原則 5：インターネット上の電子商取引はグローバルに推進されるべきである。

これらは、米国のデジタル貿易政策が、後に「政府不介入」「電子的送信への関税不賦課」「表現と通信の自由」という三つを中心に展開されるための足掛かりとなり、翌年(1998 年)の WTO 閣僚会議における電子商取引モラトリウム合意の成立へと繋がって行く¹⁷。

Development Conference,” Buenos Aires.

¹⁵ OECD(1996)“Global Information Infrastructure--Global Information Society (GII-GIS)Statement of Policy Recommendations made by the ICCP Committee”

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1996/01/global-information-infrastructure-and-global-information-society-gii-gis_g17a1b30/237382063227.pdf>

¹⁶White house(July 1,1997) “A Framework for Global Electronic Commerce”

¹⁷WTO (1998), *Declaration on Global Electronic Commerce*, adopted at the 2nd Ministerial Conference, Geneva.

第 3 節 中国のインターネット接続 (1989-1997 年)

クリントン大統領は当時、「中国は WTO への加盟によって、民主主義の最も重要な価値観である経済的自由も輸入することになる」と述べ、インターネットの普及が中国の民主化にも寄与するとの期待を表明した(NewYork Times, March 9, 2000)¹⁸。

クリントン政権は、レーガン政権およびブッシュ(父)政権が進めてきた中国の WTO 加盟支援を引き継ぎ、1990 年代には中国の市場開放を支援する意図の下、中国のインターネットへの参加を後押しし、そのための環境作りも支援した。

他方、1990 年代初頭の中国は、鄧小平主席の共産党政権下で、改革・開放政策の一貫として、市場経済メカニズムを部分的に導入しつつ、社会主義体制の維持を図るという独自の発展路線を採用していた。この結果、中国は対外開放による米国流の自由と民主主義の流入と、社会主義を維持するための国内改革統制をいかに両立させるかという課題に直面することとなった。このことは、中国政府のインターネットに対する取組みに姿勢も見られた。

その重要な転機の一つが、1989 年 6 月に北京で発生した民主化運動、いわゆる天安門事件である。これ以降、中国政府は国内の社会主義体制を維持するために言論・報道に対する統制を一層強化した¹⁹。

1988 年に制定され 1989 年 5 月 1 日に施行された「中華人民共和国国家秘密保護法 (Law on Guarding State Secrets)」は、国家安全および情報管理の基本的枠組みを定めるものであり、後の中国におけるインターネット規制での「国家秘密」概念の基盤となった²⁰。

なお、中国の国家秘密保護法はその後、2010 年に改正され、さらに 2024 年 5 月 1 日施行の再改正では、AI(人工知能)の普及に伴うビッグデータへの対応、および民間企業の情報の開示義務など追加する形で、その適用範囲が拡張された。ただし、同法だけで企業に対し直接的な情報開示義務を課すものではなく、実際には「データ安全法」など関連法体系との組み合わせにより、企業に対する情報提供義務が生じ得ると理解される。つまり、中国の(データ安全法など)安全保障法体系全体の中で、政府が「重要データ」又は国家安全関連情報と認定した場合には、上記の国家秘密保護法のもとで企業に情報の開示が求められる可能性があると言える。

他方で、中国は対外的には情報通信インフラの整備を進め、1994 年 4 月 20 日、北京(中関村)から米国の通信会社 Sprint の専用回線を通じて、米国が関与するインターネットへの正式接続を開始した²¹。これは、主として中国科学院および米国の研究機関・通信企業との協力によって実現したものであり、中国が、米国側の研究機関・通信事業者との協力を通じてグローバルな情報ネットワークへ参加・接続した転換点と位置づけられる。

¹⁸ NewYork Times(March 9,2000)” Full Text of Clinton's Speech on China Trade Bill”

<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/030900clinton-china-text.html>

¹⁹ Committee to Protect Journalists (CPJ), “Tiananmen briefing: Gate to press freedom closed in 1989,” 2009 年 6 月 1 日. <https://cpj.org/2009/06/tiananmen-briefing-a-gate-to-press-freedom-closed/>

²⁰ <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/1989-law-on-guarding-state-secrets-chinese-and-english-text>

²¹ CNNIC, “The Internet Timeline of China 1986–2003,” (1994 年 4 月 20 日: Sprint 回線による 64K 全機能接続)

クリントン政権第二期(1997～2001 年)の 1998 年頃になると、中国はいわゆる「金盾工程 (Golden Shield Project)」の構想を開始し、インターネット監視および情報統制の技術的基盤の整備を進めた。これと並行して進められた対外情報流通を制御する仕組みは後に、西側諸国から比喩的に「グレート・ファイアウォール (Great Firewall)」と呼ばれるようになる。2000 年 9 月には、国務院による「インターネット情報サービス管理規定 (互联网信息服务管理办法)」が施行され²²、インターネット上での情報提供およびプラットフォーム運営事業者に対して、違法または有害な情報の監視、遮断、削除等の義務が課された。この規定は国内外の事業者等に等しく適用されるため、後に中国国内で情報検索サービスを提供し始めた Google を含む外国企業にも、実質的な検閲義務を課す制度的枠組みとして機能した²³。

中国政府による、これらの一連の制度的展開は、後にオバマ政権が進めた TPP に代表されるデジタル貿易のルールを含む貿易交渉においてデータ越境移転の自由やローカライゼーション禁止を重視する背景の一因になったと考えられる²⁴。

第 4 節 GATT から WTO への移行

GATT 東京ラウンド(1973～79 年)では、いわゆる東京ラウンド・コード(Tokyo Round Codes)と総称される総計 9 本の任意参加型協定が発効したが、それらは全て任意参加の複数国間協定 (プルリラテラル) であったため、同じ GATT 締約国の間でそれらコード(協定)の締約国と非締約国に分かれる二重体制が生じた。

この制度的問題を解決するために、その後の GATT ウルグアイ・ラウンド(1986～94 年)では、政府調達協定 (GPA) や民間航空機協定など一部の協定を関係する締約国のみが受諾する「複数国間協定」として、それ以外は全て全締約国が一括して受諾(single undertaking)する「多国間協定」へ移行させることが交渉終結のための前提条件とされた。

クリントン政権は、前任の共和党・ブッシュ(父)政権が進めていた GATT ウルグアイ・ラウンドを日本、カナダおよび EU とともに「四極(Quad)」と呼ばれる交渉の主軸として、一括受諾(single undertaking)の仕組みの下で推進した。

さらにウルグアイ・ラウンドの終結に伴い、それら多国間協定および一部の複数国間協定を包括的に管轄する国際機関として、1995 年 1 月 1 日に WTO が発足した。だがウルグアイラウンドでは、デジタル貿易(当時は電子商取引)に関する規律化の議論を米国が先導して行う気配はなく、むしろ米国の関心は WTO という多国間の規律をいかにして強固なものにするかにあった。

第 5 節 WTO における米国の提案「電子的送信への関税不賦課」

クリントン政権が、WTO の下で電子商取引 (今日でいうデジタル貿易) の国際的なルール形成を主

²² 中華人民共和国国務院令第 292 号「互联网信息服务管理办法」(2000 年 9 月 25 日施行)。

http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_6324.htm

²³ Freedom House, *Freedom on the Net – China Country Report*, various years. <https://freedomhouse.org>

²⁴ 中国のインターネット統制に対し、米国は国家安全保障、通商政策、および議会による規範形成の三層から対応した。NSC はインターネット自由を安全保障上の課題と位置づけ、USTR は TPP 等を通じてデータ自由流通やローカライゼーション禁止を制度化し、議会は TPA を通じてこれらを交渉目標として明文化した。このように米国は、中国型の情報主権モデルに対抗する形で、「開かれたインターネット」を基軸とする国際ルール形成を主導した。

導する姿勢を明確に示したのは 1998 年 2 月 9 日付で WTO 一般理事会 (General Council) に提出された米国提案 (WT/GC/W/78) においてである。

その WTO 発足から間もない 1998 年、クリントン大統領は、WTO 第 2 回閣僚会議(MC2)において、「電子的送信への関税不賦課」を含む電子商取引に関する閣僚宣言の採択を主導した。この提案は、原則として 2 年ごとに開催される WTO 閣僚会議の都度に見直しを行う条件の下で、全加盟国による暫定合意 (いわゆる「WTO 電子商取引モラトリアム」) として採択された。

上記の枠組みを踏まえ、1998 年 5 月 18 日から 20 日にかけてジュネーブで開催された第 2 回 WTO 閣僚会議(MC2)で『グローバル電子商取引に関する宣言(Declaration on Global Electronic Commerce)』が採択され(WT/MIN(98)/DEC/2)、同宣言を受けて一般理事会が諸分野における検討作業を行う指示、すなわち『電子商取引作業計画(Work Programme on Electronic Commerce)』が採択された(WT/L/274)。

同宣言は、同宣言の中で加盟国は、電子的送信 (electronic transmissions) に対して関税を賦課しない現行の慣行を継続することに合意した。この宣言は、主として次の二つの要素から構成されていた。

第一に、WTO 加盟国が電子的送信に関税を課さない現在の慣行を、次回の閣僚会議まで継続すること (いわゆるモラトリアム合意) である。第二に、電子商取引に関する貿易関連問題を検討するため、「電子商取引に関する作業プログラム (Work Programme on Electronic Commerce: WPEC)」を設置することである。

なお、モラトリアム合意は、恒久的なルールではなく、原則として 2 年ごとに開催される WTO 閣僚会議におけるコンセンサスに基づき継続的に延長される暫定的措置と位置づけられており、1998 年以降、閣僚会議において継続的に延長されてきた(ただし、2026 年 3 月の閣僚会議では、ブラジルの反対でコンセンサスが得られなかった)。

第 6 節 WPEC(電子商取引作業プログラム)の構造と意義>

上記の「グローバル電子商取引に関する閣僚宣言」(1998 年)に基づいて設置された WPEC(電子商取引作業プログラム)では、以下のような論点が検討対象とされた。

- ・電子的送信の範囲 (例: デジタル・プロダクトとデジタル・サービスの区別)
- ・関税収入への影響 (例: 紙媒体書籍とデジタル配信の関税差異)
- ・開発途上国への影響 (例: モラトリアム合意によるデジタル税収入の影響)
- ・電子商取引と既存 WTO 協定の関係 (例: GATT、GATS、TRIPS など)

ただし、WPEC は法的拘束力を有する交渉機関ではなく、加盟国による検討・情報交換のための作業プログラムとしての位置付けであり、必要に応じて WTO の既設機関である以下の 4 つの WTO 機関の下で分野横断的な検討が行われることになっていた。

- ・サービス貿易理事会
- ・物品貿易理事会
- ・TRIPS 理事会
- ・貿易と開発委員会

これらの検討結果は一般理事会に報告され、必要に応じて閣僚会議に付議される仕組みであった。このように WPEC が複数機関にまたがって構成されるのは、電子商取引(デジタル貿易)がサービス(GATS)、物品(GATT)、知的財産(TRIPS)など複数の分野横断的な問題に関わるためである。

第 7 節 WTO モラトリアム合意と国内法の整合化

クリントン政権は、WTO でモラトリアム合意が成立したのとほぼ同時期(1998 年 5 月)に、米国内でもインターネット関連課税に関する制度整備を進めた。すなわち 1998 年 10 月 21 日、クリントン大統領は「インターネット税自由法 (Internet Tax Freedom Act、ITFA)」に署名し、同法は即日発効した²⁵。

同法は、州および地方政府によるインターネットアクセス税および電子商取引に対する国内における特定のインターネット関連課税を規制するものであり、当初は 3 年間の時限立法として導入された。その後、数回の延長を経て、同法は 2016 年 2 月 24 日にオバマ大統領の署名によって「Permanent Internet Tax Freedom Act」として恒久化された。

第 8 節 NAFTA 交渉

NAFTA(北米自由貿易協定)は、共和党・レーガン政権期に成立した 1988 年通商法に基づく、いわゆるファスト・トラック権限(本稿では「TPA-1988」、有効期間:1988~1993 年)、後の TPA(Trade promotion Authority, 貿易促進権限)の下で、後任の共和党・ブッシュ(父)政権(1989~1993 年)が 1991 年に交渉開始の後、1992 年 12 月に署名を行った。

これを引き継いだ民主党・クリントン政権(1993~2001 年)が、TPA-1988 の下で議会承認を得た後、1994 年 1 月 1 日に NAFTA の「発効」手続きを担った。

その過程で、クリントン政権は、米国内の労働組合および環境保護団体の要請を踏まえ、NAFTA 本体の改訂は行わず、1993 年に補完協定(サイド・アグリーメント)として、労働(North American Agreement on Labor Cooperation: NAALC)および環境(North American Agreement on Environmental Cooperation: NAAEC)に関する協定を別建てで署名した。これらは、協定本体とともに議会承認を経て、NAFTA 発効の政治的基盤を形成した。

このように、NAFTA は、交渉および署名の大部分がブッシュ(父)政権下で完了し、その批准および発効はクリントン政権によって実現された。

NAFTA には「電子商取引」やデジタル貿易に関する独立した章は設けられていない。これは、当時(1990 年代初頭)においては、インターネットの商業利用がまだ初期段階にあり、電子商取引が国際貿易ルールとして明確に認識されていなかったことによるものである。したがって、クリントン政権期においては、デジタル貿易の自由化規律が FTA において体系的に取り扱われる段階には至っておらず、他の主要先進国と同じく WTO を中心とする多国間交渉を優先していたと位置付けることができる。

第 9 節 米-ヨルダン FTA の電子商取引(デジタル貿易)規定

²⁵ CRS(October 18,2021)”The Internet Tax Freedom Act and Federal Preemption”

クリントン政権は、NAFTA の発効に加えて、米-ヨルダン FTA の交渉および署名 (2000 年 10 月) を主導したが、その議会承認および国内実施手続き、ならびに 2001 年 12 月の発効は、後任の共和党・ブッシュ (子) 政権によって行われた²⁶。

同 FTA は、TPA(当時はファスト・トラック)を用いずに議会承認に至った、極めて例外的な事例であった。

というのも、レーガン政権(共和党)が取得した「TPA-1988」は 1993 年に失効した後、後任のクリントン政権(民主党)は、議会(上・下院)の多数派が野党・共和党であるため、TPA 取得が困難であったものの、他方で、当時の議会は、中東の和平を推進する超党派の気運があった²⁷。この気運の下で、議会が同 FTA を承認したと見ることができる²⁸。すなわち、本協定は純粋な経済的利益よりも、政治・安全保障上の戦略的利益が重視された事例と評価される。なお、議会の承認後、米-ヨルダン FTA は国内実施法の制定を経て 2001 年 12 月 17 日に発効した²⁹。

米-ヨルダン FTA の協定本文には、独立した「電子商取引」章は設けられていない。ただし、第 7 章「透明性」(Article 7.1)において、“情報の迅速な公表”を求める規定があり、後の米-シンガポール FTA や米-チリ FTA に見られる「電子的手段による公表 (publication by electronic means)」規定の先駆的形態と見ることができる³⁰。

また、当時の政策文書(ホワイトハウスのアーカイブ: 2001 年)は、米-ヨルダン FTA が電子商取引(デジタル貿易)に関連する重要な分野において、自由貿易の推進に資するものと位置付けている。

米-ヨルダン FTA は電子商取引(デジタル貿易)に関する包括的な規律を備えたものではないが、電子的送信への関税不賦課やデジタル取引に対する障壁回避に関する政策的方向性が、関連文書において示された点において、米国のデジタル貿易政策の初期的・萌芽的な先駆事例と位置付けられる。

第 10 節 電子商取引/デジタル貿易の規定

クリントン政権は、その末期になって米-シンガポール FTA および米・チリ FTA の二つの交渉を始めたが、本格的な交渉の推進および協定の署名・発効は、後任の共和党・ブッシュ (子) 政権 (2001~2009 年) の下で行われた。

これらの協定には、WTO では閣僚宣言による暫定的なモラトリウム合意にとどまっていた「電子的送信への関税不賦課」が、FTA 上の拘束力を有する協定条文として組み込まれた。この点において、これら FTA は、WTO よりも条約上の拘束力ある規定を具体化したものと言える。

もともと、これらの FTA におけるデジタル貿易関連規定は、後の TPP(環太平洋パートナーシップ協定)において体系化されたような、①自由な越境データ流通の確保、②データ・ローカライゼー

²⁶ United States-Jordan Free Trade Agreement, signed October 24, 2000, entered into force December 17, 2001.

²⁷ Robert Zoellick, USTR statements on Middle East trade policy, 2001.

²⁸ 佐々木 高成(Summer 2003)“米国通商政策における FTA その戦略性とアジア通商体制”『季刊 国際貿易と投資』No.52、国際貿易投資研究所<<https://iti.or.jp/kikan52/52sasaki.pdf>>

²⁹ CRS, “Trade Promotion Authority (TPA) and Fast Track Negotiating Authority,” Congressional Research Service.

³⁰ U.S.-Jordan Free Trade Agreement (FTA)”< <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/text/20010928-12.htm>>

ション要求の禁止、③ソースコード開示要求の禁止、といった TPP で中核的なデジタル貿易規律として位置付けられた包括的なデジタル規律を含んでいない。その意味で、これら協定は電子商取引規律としては初期的な段階にとどまったものと言える。

クリントン政権期の FTA 政策は、なお WTO を中心とする多角的交渉を重視するものであったが、その末期に開始された米-シンガポール FTA および米-チリ FTA 交渉は、後の米国 FTA における電子商取引章の原型を形成した。とりわけ、「電子的送信への関税不賦課」を FTA 上の拘束力ある条文として組み込んだ点は、1998 年の WTO 電子商取引モラトリウムを、地域協定レベルで制度化した最も初期の事例と言える。

第 2 章 ブッシュ政権のデジタル貿易政策

はじめに

2001 年 1 月に発足したブッシュ（子）政権（第 1 期：2001～2005 年、第 2 期：2005～2009 年）は、前任のクリントン政権と同様にドーハ・ラウンドの推進を支持する一方で、FTA 交渉にも積極的に取り組んだ。

この背景には、レーガン政権以来の市場開放、規制緩和、および民営化を重視する自由主義的な経済政策の流れがあった。当時、ジョン・ウィリアムソンは、これを「ワシントン・コンセンサス」と呼称した（Williamson 1990）³¹。

2001 年の「9.11 同時多発テロ」発生から約 2 か月後、中東カタールの首都ドーハで開催された WTO 第 4 回閣僚会議の最終日（2001 年 11 月 14 日）に、ドーハ・ラウンドの開始が宣言された³²。

しかしその後、ドーハ・ラウンドは、農業補助金や市場アクセスをめぐる先進国と途上国の対立により交渉が停滞し、2006 年 7 月には、当時のパスカル・ラミー WTO 事務局長が交渉の一時停止（suspension）を勧告した³³。

他方、ブッシュ政権は、同時多発テロを契機に国家安全保障政策の一環として、海外に居住する特定個人の通信傍受やデータ収集を行う監視体制を拡充した。例えば、政権 2 期目の 2007 年に施行された Protect America Act (PAA) は、1978 年制定の FISA (Foreign Intelligence Surveillance Act：外国情報監視法) を暫定的に修正し³⁴、米国外に所在する非米国人を対象とする通信監視を容易にする措置を導入した。その後、2008 年には、こうした海外通信監視の法的枠組みが FISA 改正法（第 702 条）の下で制度化された（後述）³⁵。

これらブッシュ政権下における「国家による越境データ監視活動」の実態は、後続のオバマ政権下の 2013 年に、元 NSA 職員エドワード・スノーデンが暴露した機密文書によって明らかとなり、国際的な議論を呼ぶこととなった。特に当時、オバマ政権が EU との間で進めていた TTIP 交渉の停止に至る遠因ともなった（後述）。

このようにブッシュ政権は、一方で、多国間のドーハ・ラウンド交渉と二国間・複数国間の FTA 交渉を同時並行的に推進し、他方で、インターネットを通じた情報の自由な流通を重視しつつ、国家安全保障の観点から通信監視体制を強化するという、相反する両側面の下で複雑な政策運営を迫られていた。

³¹ Williamson, J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, Peterson Institute.

³² WTO, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (2001)

³³ Pascal Lamy, WTO press conference on Doha suspension (2006)

³⁴ Protect America Act of 2007, Pub. L. 110-55

³⁵ FISA Amendments Act of 2008, Pub. L. 110-261

こうした二重構造は、その後の歴代政権によるデジタル貿易政策においても、WTO および FTA 交渉の中で、情報の自由な越境移転と国家によるデータ統制との両立をいかに維持するかという問題として存続することになった。

第 1 節 21 世紀型 FTA

ブッシュ政権は、その第一期(2001～2005 年)の当初から物品の貿易自由化にとどまらず、サービス、電子商取引(デジタル貿易)、知的財産、労働、環境などを独立した章として組み込む包括的な FTA を推進した³⁶。これら一連の FTA は、当時の通商政策の文脈において「21 世紀型 FTA」と評された³⁷。

特に、米-シンガポール FTA(第 14 章)および米-チリ FTA(第 15 章)には、電子商取引章が設けられて、電子的送信およびデジタル・プロダクトに対する関税不賦課のルールが明記された。

もっとも、これらの協定におけるデジタル規律は、後にオバマ政権が取り組むことになる TPP(第 14 章)や、第一次トランプ政権下の USMCA(第 19 章)に見られるような、データの自由な越境移転の確保、データ・ローカライゼーション要求の禁止、ソースコード(またはアルゴリズム)開示要求の禁止、といった包括的なデジタル規律を含むものではなく、限定的な内容にとどまっていた。

こうしたことから、ブッシュ政権期は、米国のデジタル貿易政策が、WTO における多国間交渉に加え、FTA を通じて制度化され始めた初期段階にあったと見ることができる。

第 2 節 ブッシュ政権はなぜ FTA を推進したか

ブッシュ(子)政権は、過去の歴代政権の中でも、突出して数多くの FTA を締結・発効させたが、この背景には少なくとも次の 2 点を挙げることができる。

第一に、1990 年代後半のアジア通貨危機や中南米の金融危機を経て、米国議会内には**途上国の経済再建を**、「経済援助によるのではなく貿易拡大による支援」(Trade not aid)³⁸を推進する機運が高まったことである。さらにこの機運が、当時のブッシュ政権における、中東や中南米諸国との FTA 構想にも影響を与え、米国市場に対するアクセス拡大と相手国の制度改革への期待を両立させようとする政策的モメンタムを与えた。

第二は、2001 年に発足した WTO ドーハ・ラウンドが、2003 年のカンクンで開催された WTO 閣僚会議以降、農業補助金などをめぐる先進国と途上国の対立により実質的に交渉が停滞したことで、米国の方針がそれまでの多国間交渉を主軸とする取り組み姿勢から、FTA による二国間・複数国間の交渉も加えた両方行的な交渉にシフトしたことである³⁹。

なお、1990 年代後半から進められていた WTO 加盟交渉が順次完結したことで、ブッシュ政権期(2001～2009 年)に WTO へ正式加盟した国は、中国(2001 年)、台湾(2002 年)、アルメリア(2003 年)、マケドニア(2003 年)、カンボジア(2004 年)、ネパール(2004 年)、サウジアラビア(2005 年)、ベトナム(2007 年)、トンガ(2007 年)、およびウクライナ(2008 年)の計 10 か国に達した。

³⁶U.S. Congress (March 11,2004) “PRESIDENT BUSH’S TRADE AGENDA” p.24

³⁷ CRS(June 1,2016)” Promoting Global Internet Freedom: Government and Industry Initiatives”
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41837/17>

³⁸ USTR(March2007)” Trade Policy Agenda and 2006 Annual Report “p.2

“Trade, more than economic aid, offers millions of people in developing countries a chance for better lives.”

³⁹ US Congress(March 11.2004)” President Bush’s Trade Agenda Hearing before the Committee on ways and Means U.S. House of Representatives”. the United States is engaging its trading partners on a bilateral and a regional basis. These agreements, when negotiated in a comprehensive and ambitious manner, create an environment of competitive liberalization and lead momentum to successful WTO negotiations, in my opinion. For example, last summer Congress employed TPA and the Administration moved free trade agreements (FTAs) with Chile and Singapore.

第 3 節 TPA 取得に向けたデジタル貿易交渉目標

ブッシュ政権は、ほぼ同時に交渉を始めた複数件の FTA を支障なく発効させるために、議会における承認手続きを迅速化する制度である貿易促進権限 (Trade Promotion Authority: TPA) の成立を目指した。なお、ブッシュ政権の以前は、ファスト・トラック権限 (Fast Truck Authority) と呼称されていたが、TPA では、その取得条件が厳密化されて、政権は議会による TPA 成立の審議を受ける前に、交渉目標を官報などに公表することが義務付けられた。

同政権は TPA を取得するために必要な手続きに沿って、事前に交渉目標 (Negotiating Objectives) を連邦官報 (Federal Register) 等に公開した。

中でも、電子商取引 (デジタル貿易) に関する交渉目標は、主として以下の五点に整理された。

第一は、WTO ルールの電子商取引への適用、すなわち、電子商取引に対して既存の WTO の義務・規則・規律および約束が適用されることを確保すること。

第二は、デジタル・プロダクトの無差別待遇、すなわち、電子的に提供されるデジタル・データが、物理的形態で提供される同種の製品よりも不利な取扱いを受けないことを確保するとともに、これらが可能な限り自由化された貿易上の待遇を受けられるようにすること。

第三は、電子商取引を不必要に阻害する規制の回避、すなわち、当該 FTA 締約国間では電子商取引を不必要に妨げる貿易関連措置を導入しないことを約束すること。

第四は、透明で非差別的な国内民待遇の確保、すなわち、電子商取引に影響を及ぼす国内規制が正当な政策目的のために必要である場合には、その規制が透明で無差別であり、過度に貿易制限的とならないことを確保すること。

第五に、電子的送信 (electronic transmissions) への関税不賦課ルールの確保、すなわち、電子的送信に対して関税を課さないことを FTA 交渉において明確にすること。

こうした、FTA 交渉における電子商取引に関する交渉の具体的な方針が、TPA 上の交渉目標として体系的に明示されたのは、ブッシュ政権が初めてであった。

連邦議会は、これらデジタル貿易に関わる 5 項目を含む全ての FTA 交渉目標を承認した上で、2002 年 8 月 6 日に Trade Act of 2002 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act) を成立させ、これに基づき TPA (有効期間: 2002 年 8 月 6 日~2007 年 7 月 1 日、以下「TPA-2002」) が成立した。ブッシュ政権は、これらの交渉目標の確保を目指して FTA 交渉に取り組むことになった。なお TPA-2002 の有効期間は、当初は 2005 年 7 月 1 日までとされていたが、ブッシュ大統領による延長要請に対して議会が不承認決議を行わなかったため、有効期間は 2 年間延長されて、政権第二期半ばの 2007 年 7 月 1 日までとされた。

第 4 節 FTA 交渉をめぐる「超党派的な継承の合意」

米国は、GATT/WTO の下で、2025 年までに合計 14 件の自由貿易協定 (FTA) を発効させている。このうち NAFTA (1994 年発効) は、第一次トランプ政権下の 2020 年 7 月 1 日に失効し、同日、USMCA が発効した。

上述のように、ジョージ・W・ブッシュ (子) 政権は、TPA-2002 の有効期間 (2002 年 8 月から 2007 年 7 月までの約 5 年間) において、ブッシュ政権期に「署名」まで完了させた FTA は、米-シンガポール FTA から米-韓 FTA までの合計 11 件であり、これに加えて、前任のクリントン政権下で署名された米-ヨルダン FTA の発効 (2001 年) を後続のブッシュ政権が担ったケースも加えれば、ブッシュ政権が発効に関与した FTA の数は合計 12 件に達する。

このように、ブッシュ (子) 政権は、米国の歴代政権の中では最も多くの地域貿易協定 (RTA) を成立・発効させた。

TPA-2002 の下、ブッシュ政権が交渉を進め、大統領が署名した総計 11 件の FTA のうち、同政権の任期内に「発効」したのは、米-シンガポール、米-チリ、米-豪、米-モロッコ、CAFTA-DR、米-バーレーン、米-オマーン FTA の 7 件であり、残りの 4 件は、後続のオバマ政権のもの下で発効した。

それら 4 件の内訳を見ると、米-ペルー FTA については、ブッシュ政権下で交渉、署名および議会承認までが行われたものの、発効は遅れて、オバマ政権期の 2009 年にずれ込んだ。さらに、米-韓、米-コロンビア、米-パナマ FTA の 3 件は、オバマ政権期の 2011 年に議会承認を経て翌年の 2012 年に発効した。

このことは、TPA の有効期間内に FTA が署名および議会承認まで完了し、発効には至らなかった場合でも、後続政権の下で FTA が発効され得ることを示している。

すなわち、当時の米国議会においては、FTA の署名から発効までのプロセスについて超党派的な継承の合意が存在し、政権政党が代わっても FTA 締結は、米国の経済的利益および通商戦略に資するとの共通認識が背景にあったと解釈することができる。

もっとも、このような FTA 推進をめぐる超党派的な継承の合意は、民主党・オバマ政権から共和党・第一次トランプ政権への移行期には機能しなかった。トランプ政権は、前任のオバマ政権が交渉・署名を完了していた TPP を継承せずに TPP から離脱したためである。このことは、トランプ政権になって、米国議会にそれまで存在した FTA 推進をめぐる政治的コンセンサスに変化が生じたことを示唆している(後述)。

第 5 節 米-シンガポール FTA

2004 年 1 月 1 日に発効した米-シンガポール FTA は、米国の FTA の中で最も初期の本格的な電子商取引章を含む協定であり、同日に発効した米-チリ FTA と共に米国のデジタル貿易条項の起点とされる⁴⁰。

ただし、それら二つの協定には「電子的送信への関税賦課の禁止」や「電子署名の承認」などに限定した規定が組み込まれており、後のオバマ政権下の TPP に見られるようなデータの越境移転の自由やデータ・ローカライゼーション要求禁止などの包括的なデジタル貿易規律はまだ導入されていなかった⁴¹。

ブッシュ政権は、これら以外にも、中東や中南米など多くの途上国との間で FTA 交渉を始めていたが、それらの大半が相手国側の国内政治や交渉上の困難によって、最終的な協定の締結に至らなかったケースも少なくない(後述)。

米-シンガポール FTA の第 14.3 条は、「締約国は、電子的送信によるデジタル・プロダクトの輸出入に関連して、関税その他の税、手数料又は課徴金を課してはならない」と規定している。また、輸入された(CD、DVD、USB メモリ、ハードディスクなどの)キャリア媒体(carrier medium)に記録されたデジタル・プロダクトについては、デジタル・プロダクトを記録したキャリア媒体の価

⁴⁰米・シンガポール FTA (第 14 章 電子商取引・14.3 条)は、“A Party shall not apply customs duties ... on ... digital products by electronic transmission.”(各締約国は電子的送信に関税等を課してはならない)、とあり米・チリ FTA (第 15 章 電子商取引・15.3 条)は“Neither Party may apply customs duties on digital products of the other Party.”(いずれの締約国も相手国のデジタル製品に関税を適用してはならない)、とある(筆者、下線)。前者の“shall not”および後者の“may not”は、いずれも条約上の明確な禁止義務であり、期限も設けず恒久的な規定を示しており、法的効力(拘束力・紛争解決での執行可能性)は同等とされる。ウィーン条約法条約 31 条。

⁴¹CFR(Monday, February 12, 2024)”C. Peter McColough Series on International Economics with Katherine Tai”
“When we started on these digital provisions in our trade practice, I think that the first FTA that had a chapter that dealt with—started dealing with these issues was Singapore. And we’re about to celebrate twenty years of the Singapore FTA this year.”

額に対してのみ関税が課されると定めた(同 2 項)。さらに、米-シンガポール FTA では、関税不賦課の対象にデジタル・プロダクトを含むことが明記されたことで、WTO モラトリウム合意における「電子的送信」(electronic transmission)の定義の曖昧さが払拭された。

これに対し、米-チリ FTA の第 15.3 条は「締約国は相手国のデジタル・プロダクトに関税を課してはならない」と規定するのみである。つまり、シンガポール FTA の方が、関税以外の手数料・課徴金まで明示的に対象にしている点で、より詳細な規定となっている。このことから、WTO におけるマルチの合意である「電子的送信への関税不賦課」が暫定的なモラトリウムとして延長されてきたのに対し、ブッシュ政権は、米-シンガポール FTA を契機に米国が締結する FTA では、電子的送信の定義を明確化したことに加え、これを域内の(「暫定的」ではなく)恒久的な規律として制度化したといえる。

これらは、米国が電子商取引ルール形成を、交渉が停滞する WTO よりも FTA で先行的に具体化しようとしたことを示している。実際、米-シンガポール FTA の以降に米国が関与するすべての FTA (CAFTA-DR、豪州、ペルー、コロンビア、韓国など)には、米-シンガポール FTA に準じて「電子的送信への関税不賦課」が恒久的規定として組み込まれた。

当時(2003 年)の IFAC (Industry Functional Advisory Committee for Electronic Commerce、電子商取引に関する産業機能別諮問委員会)の第 4 部会である「IFAC-4」(サービス貿易および電子商取引)は、米-シンガポール FTA の電子商取引章を、将来の二国間協定のベンチマークとして高く評価した(参考: IFAC-4 の議長・副議長からロバート・ゼーリック USTR 代表へ宛てた 2003 年 2 月 28 日付書簡)。

IFAC は、1974 年通商法に基づく民間産業諮問制度の一部として設置されたものであり、IFAC-4 は、サービス貿易および電子商取引分野に関する産業界の意見を USTR の通商交渉へ反映させる役割を担っていた。

このことは、米国のデジタル貿易ルール形成が、政府主導というよりも、IT 産業界と政府との協調関係の下で形成されてきたことを示している。

なお、後続のオバマ政権が TPP 交渉でデジタル貿易ルールの柱として 4 項目(① デジタル・プロダクトを含む電子的送信への関税不賦課、② データの自由な越境移転の保障、③ データ・ローカライゼーション要求の禁止、④ ソースコード開示要求の禁止)を組み込んだが、米-シンガポール FTA には、これら 4 項目のうち、①のみが組み込まれたことになる。よって、これら 4 項目が FTA 交渉で初めて現れるのは、オバマ政権が 2010 年以降に進めた TPP 交渉からである。

ブッシュ政権が TPA-2002 下で交渉・署名した FTA 一覧

FTA(総計 11 件)	交渉開始 (ブッシュ)	署名 (ブッシュ)	議会承認 (ブッシュ/オバマ)	発効 (ブッシュ/オバマ)	電子商取引/ デジタル貿易
米-チリ	2000/12	2003/6	2003/7 (ブッシュ)	2004/1 (ブッシュ)	第 15 章
米-シンガポール	2000/12	2003/5	2003/7 (ブッシュ)	2004/1 (ブッシュ)	第 14 章
米-オーストラリア	2002/11	2004/5	2004/7 (ブッシュ)	2005/1 (ブッシュ)	第 16 章
米-モロッコ	2002/1	2004/6	2005/7 (ブッシュ)	2006/1 (ブッシュ)	第 14 章
CAFTA-DR	2003/1	2004/8	2005/7 (ブッシュ)	2006-09(ブッシュ)	第 14 章
米-バーレーン	2004/5	2004/9	2006/1 (ブッシュ)	2006/8 (ブッシュ)	第 13 章
米-オマーン	2004/11	2006/1	2006/9 (ブッシュ)	2009/1 (ブッシュ)	第 14 章
米-ペルー	2004/5	2006/4	2007/12(ブッシュ)	2009/2 (オバマ)	第 15 章
米-コロンビア	2004/5	2006/11	2011/10(オバマ)	2012/5 (オバマ)	第 15 章
米-パナマ	2003/4	2007/6	2011/10(オバマ)	2012/10(オバマ)	第 14 章
米-韓国	2006/6	2007/6	2011/10(オバマ)	2012/3 (オバマ)	第 15 章

注) ブッシュ(子)政権が取得した「TPA-2002」の有効期間は 2002 年 8 月から 2007 年 7 月までの約 5 年間で、その間にブッシュ(子)政権下で 7 件発効、オバマ政権下で 4 件発効。2004 年 1 月 1 日に同時発効した「米-チ

り FTA」と「米-シンガポール FTA」は、いずれもクリントン政権下の 2000 年 12 月に交渉が開始されたが、署名(米-シンガポールは 2003 年 5 月 6 日、米-チリは同年 6 月 6 日)および発効(両協定とも 2004 年 1 月 1 日)は、いずれもブッシュ政権下で実施された。CAFTA-DR は 2006 年から 2009 年にかけて加盟国ごとに順次発効。出所) <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> CRS Report RL31356 (2013): Free Trade Agreements: Impact on the U.S. Economy. 各協定の署名日・発効日は、米連邦官報 (Federal Register) および USTR 公表資料から筆者作成。

第 6 節 電子的送信への関税不賦課を規定した FTA

前述のように、ブッシュ(子)政権下で発効した FTA において、「電子的送信への関税不賦課」が初めて”恒久的な条文”として組み込まれたのは米-シンガポール FTA および米-チリ FTA の二つであるが、それ以降の FTA でも、同様の条文が組み込まれた。以下ではそれらの内容を概観する。

米-オーストラリア FTA (2005 年 1 月 1 日発効)では、第 16 章「電子商取引」の第 16.3 条において、「デジタル・プロダクトがキャリア媒体によるものか電子的送信によるものであるかを問わず、当該デジタル・プロダクトの輸出入に関連して、関税その他の税、手数料または課徴金(charges)を課してはならないと定めた。

米-モロッコ FTA (2006 年 1 月 1 日発効)は、第 14 章「電子商取引」の第 14.3 条において、電子的送信によるデジタル・プロダクトの輸出入に関連して、関税、手数料又はその他の課徴金を課してはならない規定している⁴²。

米-CAFTA-DR (米-中米諸国-ドミニカ共和国 FTA、2006 年 3 月 1 日より順次発効)は、第 14 章「電子商取引」の第 14.3 条において同様の規定を設けている(エルサルバドル:2006 年 3 月 1 日、ニカラグア: 同年 4 月 1 日、ホンジュラス: 同年 4 月 1 日、グアテマラ: 同年 7 月 1 日、ドミニカ共和国:2007 年 3 月 1 日、コスタリカ: 2009 年 1 月 1 日、いずれも対米 FTA として発効)

米-バーレーン FTA (2006 年 8 月 1 日)は、第 13 章「電子商取引」の第 13.3 条において、同様にデジタル・プロダクトに対する関税その他の賦課を禁止している。

米-オマーン FTA (2009 年 1 月 1 日)は、第 14 章「電子商取引」の第 14.3 条において、電子的送信によるデジタル・プロダクトに対する関税等の賦課禁止を規定している。

米・ペルー FTA (2009 年 2 月 1 日発効)は、第 15 章「電子商取引」の第 15.3 条において、電子的送信によるデジタル・プロダクトの輸出入に関連して関税、手数料又はその他の課徴金を課してはならないと定めている。

米-コロンビア FTA (2012 年 5 月 15 日発効)は、第 15 章「電子商取引」の第 15.3 条において、電子的送信によるデジタル・プロダクトの輸出入に関連して関税、手数料又はその他の課徴金を課してはならないと規定している。

米・パナマ FTA (2012 年 10 月 31 日発効)も、第 15 章「電子商取引」の第 15.3 条において同様の規定を設けている。

さらに、**米-韓 FTA** (2012 年 3 月 15 日発効)は、第 15 章「電子商取引」の第 15.3 条において、キャリア媒体に組み込まれたデジタル・プロダクトであるか、電子的に送信されたデジタル・プロダクトであるかを問わず、それらの輸出入に関連して関税、手数料又はその他の課徴金を課してはならないと規定している。この規定は 2005 年に発効した米-オーストラリア FTA の第 16.3 条に見られる条文構造とほぼ同様の内容である。

以上のことから、「電子的送信への関税不賦課」の規律は、WTO では多国間の暫定的なモラトリアムとして維持されてきたのに対して、米-イスラエル(1985 年発効)および米-ヨルダン(2001 年)の 2 件の FTA を除けば、米国が締結した全ての FTA において、米-シンガポール FTA を起点として条文上の恒久的規定として制度化されたことが分かる。

⁴² ARTICLE 14.3: DIGITAL PRODUCTS 1. Neither Party may apply customs duties, fees, or other charges on or in connection with the importation or exportation of digital products by electronic transmission.

これらの規定は、後のオバマ政権下の TPP 第 14 章「電子商取引」や USMCA 第 19 章「デジタル貿易」におけるデジタル貿易規律の基礎となり、米国主導のデジタル貿易ルール形成の初期的段階を示すものと位置付けられる。^{iiiiiiiv}

第 7 節 ブッシュ政権下で未完に終わった FTA

ブッシュ政権は、上記 11 件の FTA 以外にも、後述の米州自由貿易地域 (FTAA) 構想を含め、いくつかの大規模な広域 FTA を構想し交渉を進めたが、いずれも参加国の国内事情や政治・外交上の理由により実現しなかった。

たとえば、ブッシュ政権が 2003 年 6 月 2 日に開始した米-SACU FTA 交渉は、SACU (Southern African Customs Union: 南部アフリカ関税同盟。加盟国はボツワナ、レソト、ナミビア、南アフリカ、当時のスワジランド [現エスワティニ]) との自由貿易協定の締結を目指すものであった。

米国側は、サービス、投資、知的財産、労働、環境、電子商取引などを含む包括的な協定を志向していたが、SACU 側との間で交渉範囲や義務水準をめぐる認識の差が大きく、さらに加盟国間の経済規模・制度能力の格差もあって、交渉は 2006 年 4 月に停止され、その後は FTA を今後の長期目標とする協力枠組みへ移行した。

米州自由貿易地域 (Free Trade Area of the Americas: FTAA) は、北米・中南米・カリブ地域の 34 か国を対象とする広域 FTA であり、1994 年のマイアミ・サミットでその構想が発表され、実際に交渉が進められたが、2003 年 11 月のマイアミ閣僚会議以降、農業補助金、市場アクセス、投資・サービス分野の義務水準をめぐる対立が激化し、特にブラジルやアルゼンチンなどを中心とする南米諸国が、米国の高水準な自由化ルールに対して慎重姿勢を強めた。その結果、FTAA は事実上停滞し、2005 年のマル・デル・プラタ首脳会議以降、交渉は完全に停止状態となった。なお後年、バイデン政権のもとで同様の構想が、APEP (経済的繁栄のための米州パートナーシップ: Americas Partnership for Economic Prosperity) として 2023 年に発表されたが、バイデン政権の後のトランプ政権になって、同交渉は停止したままである。

米-UAE FTA は、米国と UAE (アラブ首長国連邦) の間で 2004 年に交渉が開始されたが、UAE の外国投資規制、サービス市場開放、労働基準などをめぐる調整が難航し、2006 年頃に交渉は中断された。また、同時期に発生したドバイ・ポーツ・ワールド社による米国港湾運営企業の買収問題 (いわゆる DP World 問題) が、米国内の安全保障懸念を強め、政治的にも交渉継続が困難となっていた。

米-タイ FTA は、2004 年に交渉が開始されたが、タイ側で農業市場開放、知的財産権 (特に医薬品特許)、投資規制などをめぐる国内的反発が強まり、2006 年のタイ軍事クーデターを契機に交渉は停止された。

米-マレーシア FTA は、2006 年に交渉が開始されたが、マレーシア側の政府調達におけるブミブトラ優遇政策、サービス分野の自由化、知的財産権保護、労働・環境基準などをめぐる見解の相違により交渉は停滞し、最終的に合意には至らなかった。その後、マレーシアは TPP 交渉に参加することで、より広域的な枠組みの中で米国との通商関係を再構築する方向に転換した。

以上のように、ブッシュ政権期には多数の FTA が成立した一方で、広域的または制度水準の高い FTA については、交渉参加国の国内政治事情や開発段階の差異、さらには米国が求めた高水準ルール (いわゆる WTO プラス/WTO エクストラ規律) との乖離により、交渉が頓挫する事例も少なくなかった。

とりわけ、電子商取引 (デジタル貿易)、知的財産、投資、労働・環境といった新たな規律分野は、ブッシュ政権以降、米国が関わる FTA の特徴となったと同時に、交渉が難航する要因にもなっ

た。このことは、米国のデジタル貿易ルールを含む 21 世紀型 FTA が、単に自由化を進めるだけでなく、相手国の制度改革を伴う高度な経済統合を志向するものであったことを示唆している⁴³。

第 8 節 第 2 期ブッシュ政権下のインターネット政策

第 2 期ブッシュ政権（2005～2009 年）は、インターネット上の表現の自由の擁護と情報流通の拡大を外交政策上の重要課題の一つとして位置付ける一方、中国、イラン、シリア、キューバ、ベトナムなどによるインターネット検閲を問題視していた。

特に中国では、いわゆるグレート・ファイアウォール（Great Firewall）と呼ばれるインターネット検閲・情報統制システムの下で、国内のオンライン情報が厳しく管理されていた。このような環境の下、中国国内で情報検索サービスを提供していた米国企業の Google（中国でのドメインは google.cn）などは、中国政府の方針に従い、政治的に敏感とされる特定の検索ワードに関して検索結果を制限する措置を講じていた⁴⁴。また、Yahoo!については、ユーザー情報の提供をめぐり、中国の情報統制への協力姿勢が国際的な議論を呼んだ。

インターネットの自由と情報流通の促進を重視する米国の政策は、その後のオバマ政権においても引き継がれ、「インターネットの自由（Internet Freedom）」政策としてさらに発展することとなった。

第 9 節 同時多発テロ後の国家安全保障

ブッシュ（子）政権は、2001 年のアル・カイダによる同時多発テロ後の国家安全保障対策として、NSA（国家安全保障局）の外国情報収集に関する権限を大幅に拡充した。

2007 年 8 月 5 日に制定された Protect America Act（PAA）は、1970 年代の反戦運動や公民権運動に対する傍聴の乱用からの反省などから、1978 年に制定された FISA（Foreign Intelligence Surveillance Act：外国情報監視法）を暫定的に修正する法律であり、国外に所在する非米国人を対象とする通信について、個別の裁判所令状を要せずに、包括的な認可の下で監視を可能とする枠組みである。

この PAA は時限立法として制定され、当初は有効期間を 6 か月間とし、その後一定期間延長されたが、2008 年 2 月に失効した。その後、後述の FISA 改正法（2008 年）により、PAA が恒久的な法制度となった。

第 10 節 FISA 第 702 条による情報収集

2008 年 7 月 10 日には、FAA（FISA Amendments Act：FISA 改正法）が成立し、このとき FISA に第 702 条が追加された。FISA 第 702 条は、国外に所在する非米国人を対象とする外国情報収集については個別令状を要しないとする包括的な監視制度を制度化したものである。すなわち、第 702 条は、2007 年の PAA によって導入された暫定的枠組みを基礎として、これを継続的な法制度（ただしサン

⁴³https://ustr.gov/archive/Trade_Agreements/Bilateral/Southern_Africa_FTA/Background_Information_on_the_US-SACU_FTA_printer.html

⁴⁴ 2006 年米国議会公聴会 「The Internet in China: A Tool for Freedom or Suppression?」 <https://chrissmith.house.gov/uploadedfiles/2006.02.15_the_internet_in_china_-_a_tool_for_freedom_or_suppression.pdf>

セット条項付き)として再構成したものであり、現在に至るまで米国の対外情報収集の中核的制度として位置付けられている⁴⁵。なお、この第 702 条に基づく監視制度は、後に NSA(National Security Agency : 国家安全保障局)による PRISM プログラムの法的根拠ともなった。

PRISM プログラムの存在は、2013 年に元 NSA 職員エドワード・スノーデンによる内部資料のリークにより明らかにされ国際的なスキャンダルとなった。PRISM は、FISA 裁判所の命令に基づき、Google、Facebook、Microsoft などの企業から、主として国外の非米国人の電子通信データの提供を受ける形で運用されていたとされる。

また、同時期には NSA によるドイツのメルケル首相の通信傍受疑惑が報道されたが、これは PRISM とは別個の情報収集活動として行われたものとされ、米欧間で大きな外交問題となった⁴⁶。当時より、EU においては個人データ保護が基本的人権の一部として位置付けられており、本人の同意が無くとも第三者が個人データを無断で転用や加工することが厳しく制限されていた。このような状況下、米国の第 702 条に基づく PRISM プログラムは、EU の GDPR (General Data Protection Regulation : 一般データ保護規則) との間で深刻な法的対立を生じさせる一因となった。とりわけ、オバマ政権下で進められた TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership : 環大西洋貿易投資パートナーシップ) 交渉が停滞した背景の一つには、米国の個人情報監視制度である PRISM プログラムと、EU の GDPR との不整合があったと指摘されている⁴⁷。

このように、米国は一方でインターネット上の「表現の自由」を尊重する政策を掲げつつ、他方では国家安全保障を理由とする広範な情報収集制度を維持しており、この二面性はブッシュ政権から、その後のオバマ、バイデンおよびトランプ政権にも引き継がれている。第 702 条に基づく情報収集制度は、オバマ政権および第一次トランプ政権においても継続されており、さらに 2024 年 4 月には米議会がその監視権限の延長を承認している⁴⁸一方で、国家による情報監視措置が国際問題化した場合には、WTO 法上の「安全保障例外」(GATT 第 21 条)と類似の論理により正当化される可能性もある。

オバマ政権のデジタル貿易政策

はじめに

第 1 節 : ビッグスリー (TPP, TiSA, TTIP)

第 2 節 : TPP のデジタル貿易規律

第 3 節 : 中国のデジタル管理政策

第 4 節 : オバマ政権の TPA 取得と交渉成

おわりに

はじめに

民主党・オバマ政権は、基本的には前任の共和党・ブッシュ(子)政権が進めた競争的自由化政策

⁴⁵ CRS(July 8, 2025) "FISA Section 702 and the 2024 Reforming Intelligence and Securing America Act"

⁴⁶ The Guardian(Jun 7, 2013) "NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others"

⁴⁷ JETRO(2016 年 3 月)「EU 米国間の包括的貿易投資協定 (TTIP)」に関わる 交渉進捗状況と欧米産業界の見方

⁴⁸ <<https://abc7.com/fisa-vote-house-passes-reauthorization-bill-through-2026-after-previous-gop-setback-donald-trump-said-to-kill-program/14652369>>

および高水準 FTA 政策を継承するとともに、金融・投資およびサービス貿易の自由化に加え、デジタル貿易分野における高水準のルール形成を重視した。

オバマ政権のデジタル貿易(電子商取引)分野に関わる貿易政策の特徴は、ほぼ次の三つに大別される。**第一**は、当時**ビッグスリー**と称された TPP、TiSA、TTIP という三つの大規模貿易交渉を、ほぼ同時並行的に推進したにもかかわらず、それら全てが未完に終わったことである。⁴⁹

第二は、TPP 交渉の中で、ハイレベルなデジタル貿易の自由化規律を構築したことである。これは中国のデジタル情報管理体制への対応策の一環でもあった。TPP は最終的には発効しなかったが、その後米国を除く 11 か国が参加する CPTPP として発効し、その中に TPP のハイレベルなデジタル貿易規律がそのまま転用された。

第三に、前任のブッシュ(子)政権を含む歴代の米政権は、WTO への中国の加盟を支援する姿勢にあったのに対して、オバマ政権はアジア太平洋における中国の影響力の拡大を阻止する姿勢に変わったことである。その流れで、米国は、中国のデジタル・ネットワークの国家管理制度およびデジタル情報への検閲制度などを抑制・阻止する取り組みを強化し始めた。

ビッグスリーの交渉開始から結果まで

協定名	TPA 適用	交渉の開始	米国の署名	結果
TPP	可	2010 年 3 月 15 日	2016 年 2 月 4 日	米国離脱(2017 年 1 月 23 日)
Tisa	可	2013 年 4 月 27 日	なし	交渉中断
TTIP	可	2013 年 7 月 11 日	なし	事実上停止

第 1 節 ビッグスリー(TPP, TiSA, TTIP)

1) TPP 交渉

TPPの構想は、オバマ政権発足の前年、2008年9月22日に、当時のブッシュ政権下のスーザン・シュワブ USTR 代表が、TPP交渉への正式な参加と交渉の開始を発表し⁵⁰、TPPを「高水準 (High Standard)」な地域貿易協定とする方針を示していた⁵¹。

<ブッシュ政権の TPP 交渉意向を継承したオバマ政権>

TPP 構想を表明したブッシュ政権が着目したのは、2006 年に発効したシンガポール、チリ、ブルネイ、ニュージーランドの 4 か国による自由貿易協定、すなわち Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (通称 P4 協定) である。同協定は、関税の大幅な削減・撤廃を含む高水準の自由化を志向するとともに、将来的な参加国の拡大を前提とする「開放的協定」として設計されていた。

ブッシュ政権は、この P4 協定の拡張交渉に関心を示し、2008 年 9 月にはまず金融サービスおよび投資分野に関する交渉への参加意向を表明し、同年 11 月には包括的な交渉への参加を検討する姿勢を示した。これらの表明は、当時の米国通商代表 (USTR) スーザン・シュワブによって行われた⁵²。

⁴⁹ <https://dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/tisa/news/Pages/news.aspx>

⁵⁰ USTR (2008), "USTR Schwab Announces U.S. Participation in TPP Negotiations."

White House (2017), "Memorandum Regarding Withdrawal from the TPP."

⁵¹ USTR, "USTR Schwab Announces U.S. Participation in Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Negotiations," September 22, 2008.

⁵² We are particularly interested in this high-standard agreement potentially serving as a vehicle for advancing trade and investment liberalization and integration across the Trans-Pacific region and perhaps beyond. Ultimately, the objective is to expand the membership of the Agreement to other nations that share our vision of free and fair trade.

このブッシュ政権による参加表明は、後のオバマ政権による TPP (Trans-Pacific Partnership) 交渉の制度的出発点となった。

その後、オバマ政権は 2010 年 3 月に、オーストラリア、ブルネイ、チリ、マレーシア、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国、ベトナムの 9 か国による TPP 交渉を正式に開始した。さらに 2012 年にはカナダとメキシコが、2013 年には日本が参加し、最終的に TPP 交渉は 12 か国体制へと拡大した⁵³。

2016 年 2 月 4 日、オバマ大統領によって TPP の署名がなされた⁵⁴。同年 12 月 9 日には日本も参議院本会議で TPP 協定を可決し、同年には全参加 12 か国の署名が終えていた。しかし 2016 年末に議会での迅速審議 (ファスト・トラック) を経て翌年初めには批准・発効の見通しがあったが、2016 年 11 月の大統領選で勝利したトランプ氏が選挙前の公約に、TPP 離脱を掲げていたため、オバマ政権は、TPP 協定文および関連する実施法案を議会に正式提出しなかった。その結果、TPA-2015 に基づく議会の迅速審議手続きは発動されず、上下両院による承認 (批准) も行われなかった。2017 年 1 月 20 日の、政権発足の数日後に、トランプ大統領自ら、ホワイトハウス執務室で TPP 離脱を正式に宣言した⁵⁵。ちなみに、当該政権が「署名」を済ませた地域貿易協定を、議会が批准しなかったケースは、過去にはなかった⁵⁶。

<隣接した TPP と RCEP>

米国が主導する TPP 交渉にやや遅れて、中国が参加する RCEP の交渉が開始された。

当時、アジア太平洋地域には、米国が主導する TPP と中国が参加する RCEP (地域的な包括的経済連携) の二つの大規模 FTA 交渉がほぼ同時並行で進行していた。

米国は、アジア太平洋地域におけるデジタル貿易を含むハイレベルな自由貿易の規律化を主導することで、中国の特にデジタル貿易に関わる影響力の封じ込めも意図していた。というのも、中国は当

<<https://ustr.gov/schwab-statement-launch-us-negotiations-join-trans-pacific-strategic-economic-partnership-agreement>>

⁵³ “a cned GDP of \$28 trillion and more than \$6 trillion in exports of goods and services. Australia, Brunei, Chile, Malaysia, New Zealand, Peru, Singapore, the United States, and Vietnam, In the absence of progress in the Doha Round, the TPP is the most comprehensive trade agreement currently under negotiation. The TPP negotiations began in March 2010 and currently involve nine countries: Australia, Brunei, Chile, Malaysia, New Zealand, Peru, Singapore, the United States, and Vietnam. Canada and Mexico have been invited to join the talks in late 2012; *Japan and South Korea* may do so in 2013. In that event, the TPP would be a very big deal, covering 13 countries with a combined GDP of \$28 trillion and more than \$6 trillion in exports of goods and services.”

出典 : Jeffrey J. Schott, Minsoo Lee, and Julia Muir(October 2012)” Prospects for Services Trade Negotiations”wp12-17.

⁵⁴ TPA-2015 : 2015 年 6 月成立/TPP 大筋合意 : 2015 年 10 月/TPP 署名 : 2016 年 2 月 4 日 (ニュージーランド・オークランド) /議会承認 (批准) : 成立せず/ 米国の離脱表明 : 2017 年 1 月 23 日 (トランプ大統領)

⁵⁵ 2. White House Archives, “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the TPP,” January 23, 2017.

⁵⁶ TPA の下では、議会は協定文に修正を加えず「一括承認か否か」の採決を行う (fast-track) 。しかしその前提として、大統領が協定文を正式に議会へ提出する必要がある。オバマ政権は、TPP 協定文を最終的に議会提出せず、批准プロセスは実質的に始まらなかった。

時、国内のインターネットおよびデジタル・データを国家が管理する方針を示していたからである(後述)。

TPP の第 14 章の協定草案(テキスト)には、「電子的送信への関税不賦課ルールの恒久化」とともに、データ越境移転の自由、データ・ローカライゼーション要求の禁止、ソースコード開示要求の禁止、に相当する規定が含まれていた。

これらは、米国の IT 業界および議会超党派の支援を受けて、オバマ政権によって初めて導入されたものである。なお、同様の規定は Tisa(後述)の草案にも組み込まれていた。

それらの規定は、2003 年頃より中国国内でインターネットを介した検索サービスを提供していた Google が、中国政府によるネット情報の検閲要請に当初は従っていたが、後になって、これを拒否したことで、2010 年には中国市場から撤退を余儀なくされたことが動機の一つとなっている。

また、TPP の第 17 章では、加盟国に対して国有企業を民間企業と同等に扱うことを義務づけ、国有企業を優遇する差別的補助金を禁止している。これは国有企業を中核とする中国型国家資本主義モデルを念頭に置いた規定と広く解釈されている。さらに、TPP のデジタル貿易規定は当時の複数の地域貿易協定(RTA)のみならず、デジタル貿易に限定した新たな地域協定のベースにもなった。その典型が、DEPA である。DEPA は、各条文がモジュール形式で構成され、自由化度が最も高いデジタル分野に特化した協定として知られ、条文のおよそ半分は、TPP からの転用であることが明示されている。

さらに TPP の第 14 章「電子商取引」は、後の第一次トランプ政権期に交渉開始から発効までに至った USMCA の第 17 章「デジタル貿易」章にも条文の基礎として組み込まれた。さらに、当時の日本-モンゴル EPA に組み込まれた電子商取引章もまた、TPP 第 14 章「電子商取引」の影響を間接的に受けているが、これは当時、日本が TPP 交渉に参加しており、その知見を日本-モンゴル EPA に持ち込んだと推察される。この背景には、当時、モンゴル政府は、地政学的に中国とロシアに挟まれた状態から脱却するための一助として、TPP への加盟を視野に入れた取り組みを日本政府の橋渡しによって進めようとしていたことがある。

RCEP 交渉の開始にあたって、日本は中国の交渉上の影響力を緩和する意図、及び自由で開かれたインド・太平洋という理念に沿って、RCEP にインドを含めるよう提案し、これが承認されたことで RCEP の交渉参加国はアセアン(10 か国)に加えて、日本、中国、韓国およびニュージーランド、オーストラリアにインドを含む計 16 か国でスタートした(後にインドが RCEP の署名を見送ったため 15 か国となった)。

こうした事情から、RCEP の第 12 「電子商取引」章と、TPP の第 14 「電子商取引」章の条文は、表面上ほぼ同じ内容になっているが、RCEP の但し書きには、中国が RCEP 交渉前に先行して国内法で定めていた「安全保障の確保のために国家がデータを管理し、データの越境移動も国家が規制すること」を排除しない規定となった⁵⁷。

だが結局、TPP 離脱を選挙公約に掲げていたドナルド・トランプ候補が 2016 年 11 月の大統領選で勝利したため、TPP の議会審議手続きはその時点で中断され、大統領就任(2017 年 1 月 20 日)の数日後、トランプ大統領はホワイトハウスの執務室で TPP からの離脱文書に署名した⁵⁸。

2) TiSA 交渉

TiSA 交渉は、2011 年 WTO 閣僚会議(MC8)でのドーハ・ラウンドの実質的な停止宣言を受けて、2013 年より米国、EU およびオーストラリアの 3 か国を共同議長として進められた。その目的は、デジタル貿易(電子商取引)を含むサービス分野全般の自由化を推進する新たなサービス協定の草案

⁵⁷ RCEP の第 12 章「電子商取引」は、CPTPP 第 14 章「電子商取引」に似ているが、RCEP 第 12 章では例外規定(公共政策上の目的による措置、または国家安全保障に関わる措置)が認められている。この RCEP 例外規定によれば、当該国の政府はデジタル貿易を規制することができる。

⁵⁸ White House Archives, “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the TPP,” January 23, 2017.

(テキスト)を策定することであった。当初、TiSA 交渉のメンバーは固定とせずに WTO 加盟国であれば、自由に参加できることになっていたが、インド、ブラジル、中国これに参加せず、有志国のみで進める TiSA 交渉に批判的な姿勢を示していた。しかし中国は、TiSA 交渉の開始直後に TiSA 交渉への参加を打診したと伝えられる(2013 年)⁵⁹。

当時、オーストラリアや台湾は、中国の参加に比較的前向きであったという。米連邦議会の「米中-経済・安全保障問題検討委員会」(USCC, 11 March 2014)⁶⁰によれば、TiSA 交渉が、2013 年 4 月にスタートした直後の 2013 年 10 月に、中国が TiSA 交渉への参加意欲を見せ⁶¹、2014 年 3 月末、中国の習近平首席が EU の本部を訪問した際、EU のデ・ヒュフト(Karel De Gucht)欧州委員(貿易担当)は、「EU は TiSA 交渉に中国が早急に参加するよう強く支持する」と述べ、TiSA への中国の参加を支持していた。

一方、当時、中国国内ではデータの越境移転規制やインターネットの検閲体制が強化されつつあり、実際、2010 年には米国企業(Google)が中国から撤退を余儀なくされる事態が生じていた(後述)。よって、米国(オバマ政権)は TiSA 交渉に中国が参加することには慎重であった。他方、TiSA へ新しく参加する国に対しては、既存メンバー(23 か国)全ての同意(コンセンサス)が必要となっており⁶²、結果として、中国の参加は実現しなかった⁶³。

TiSA 交渉で示されたデジタル貿易協定の草案は、後に JSI と呼ばれる 2018 年に始まった複数国間交渉のデジタル貿易交渉の原案となった。TiSA 交渉は、総計 21 回開催され、2016 年末の第 21 回交渉では参加 23 メンバーとなった。

米州(8):カナダ、米国、メキシコ、コスタリカ、パナマ、コロンビア、ペルー、チリ

欧州(5):EU、アイスランド、スイス、ノルウェー、リヒテンシュタイン

中東(2):イスラエル、トルコ

アジア太平洋州(8):日本、韓国、台湾、香港、オーストラリア、ニュージーランド、パキスタン、モーリシャス

⁵⁹ USCC (11 March 2014) "Should China Join the WTO's Services Agreement?" Economic Issue Brief, Jacob Koch-Weser. <

https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/USCC%20Economic%20Issue%20Brief_03.11.14.pdf>

⁶⁰ USCC (11 March 2014) "Should China Join the WTO's Services Agreement?" Economic Issue Brief, Jacob Koch-Weser. USCC(The U.S.-China Economic and Security Review Commission:米中-経済・安全保障問題検討委員会)は、米中間の通商および経済関係が国家安全保障に与える影響を監視・調査し、これを議会に報告するために 2000 年に米連邦議会に設置された組織。

⁶¹ European Commission(31 March 2014) "EU Backs China joining talks on Trade in Services Agreement(TiSA)" <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_352>(Accessed on 10 October 2021)

⁶² TiSA is open for other WTO Members to join during the negotiations or after the Agreement is signed. The negotiations formally started in March 2013. Meetings rounds are organized in Geneva and are alternately chaired by the EU, the US and Australia. <
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154971.doc.pdf>

⁶³ "The negotiating countries have formed a consensus to allow these new participants to join the negotiations." Federal Register (9 October 2013) p.1

計 23 メンバー⁶⁴

(上記で、EU を 28 加盟国と数えると、2013 年 7 月以降の交渉参加国は実質 50 か国規模となる。)

第 21 回 TiSA 交渉では、透明性、金融サービス、電気通信サービス、電子商取引(E-コマース)、ローカライゼーション、運輸などについて検討された。電子商取引(E-commerce)については、スパムメール、データの自由移動、コンピュータ設備の立地要求、ソース・コードの開示、インターネットのアクセスと利用、オンライン上の消費者保護などが検討された⁶⁵。

オバマ政権(民主党)に代わって 2017 年 1 月に発足したトランプ政権(共和党)は、TiSA 交渉への関心が低く、結局、第 22 回の TiSA 交渉は開催されなかったため、オバマ政権下で開催された第 21 回 TiSA 交渉が最後となった。

TiSA 交渉では、米国を中心に「電子商取引章」案が複数回提示され、それには以下のいわゆる「TPP 型デジタル 4 項目」に類似する規律が含まれていた。

1. 電子的送信への関税不賦課
2. データの自由な越境移転の確保
3. データ・ローカライゼーション要求の禁止
4. ソースコード又はアルゴリズム開示要求の禁止

これらは、後の CPTPP や USMCA 第 19 章にも引き継がれた。なお、TiSA 交渉に参加していた(EU の個別参加メンバーも加算すれば)50 カ国は、ほぼそのまま電子商取引の有志国間交渉(JSI)の初期メンバーとなった。その後、中国やロシアなどが参加して、2023 年 2 月には有志国間交渉(JSI)の参加国は総計 89 カ国となり、2024 年には 91 カ国となった。

ただしこれら参加国のすべてが、米国の提唱する「高いレベル」の自由化を支持しているわけではなかった。なお、主要な WTO 加盟国の中で、JSI 交渉が先進国によって主導されているとして、批判的な姿勢を崩さないインド、南アフリカ、インドネシアの 3 か国のうち、インドと南アフリカは有志国間交渉に加わっていない(2026 年現在)

有志国間交渉(JSI)で進められた交渉の結果は、2020 年 6 月 8～11 日に第 12 回 WTO 閣僚会議(カザフスタンの首都ヌルスルタン)で報告される予定であったが、コロナ禍(COVID-19)の拡大により、2 回の延期を経て 2022 年 6 月にスイス・ジュネーブの WTO 本部で行われた。

TiSA「電子商取引章」の米国提案(2015 年 2 月 20 日付)

- 第 1 条 一般的規定(General Provisions)
- 第 2 条 情報の移動/越境情報フロー(Movement of Information/Cross-Border Information Flows)
- 第 3 条 オンライン上の消費者保護(Online Consumer Protection)
- 第 4 条 個人情報の保護(Personal Information Protection)
- 第 5 条 迷惑商用電子メッセージ(Unsolicited Commercial Electronic Messages)
- 第 6 条 ソース・コードへのアクセス移転(Transfer of Access to Source Code)
- 第 7 条 相互運用可能性(Interoperability)
- 第 8 条 オープン・ネットワーク、ネットワーク・アクセス及び使用(Open Networks, Network Access and Use)
- 第 9 条 コンピュータ設備の立地(Location of Computing Facilities)
- 第 10 条 電子認証及び電子署名(Electronic Authentication and Electronic Signatures)
- 第 11 条 電子的送信への関税(Customs Duties on Electronic Deliveries)
- 第 12 条 国際協力(International Cooperation)

⁶⁴ 資料:経産省(2020)『不公正貿易報告書』p.371

⁶⁵ European Commission (2017) “Trade in Services Agreement (TiSA)” <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>

第 13 条 見直し(Review)

第 14 条 安全保障上の重大な利益(essential security interests)

第 15 条 定義(Definitions)

同文書には、米国が交渉のたたき台として JSI へ提示した全 15 条から成る電子商取引(Electronic Commerce)章の草案(上掲)と、それに対する参加国による賛否の表明と修正案などが記されていた⁶⁶。上掲の米国案では、第 14 条の標題が空白になっていたが、これについて米国と日本の 2 か国だけが示した提案(Wikileaks)を見ると、米国提案には「如何なる締約国も当該国の安全保障上の重大な利益(essential security interests)を保護するために必要と考える如何なる措置をとることも妨げない。」とあり、日本提案は、「essential security interests の意味を明確にしておくことが望ましい」というものであった。このことから、第 14 条の標題には、元々「安全保障上の重大な利益」(essential security interests)が想定されていたことが分かる。ただし、この条項が電子商取引章固有の例外として想定されていたのか、協定全体の一般例外条項との関係で整理される予定であったのかについては、資料上明確ではない。

3) TTIP 交渉

TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership: 大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定)交渉は、米国と EU 間の包括的な貿易・投資自由化の協定作りを目指したもので、両者(米・EU)間のデジタル貿易のルール作りも含まれていた。

TTIP 交渉は、米国と EU 間での貿易と投資の自由化を目的に、オバマ政権の下で 2013 年 6 月に交渉が開始され、TPP と共に 21 世紀型の自由貿易協定と称して、上記の TPP デジタル 4 規律も TTIP 交渉の俎上にあげられたが、結局プライバシー保護の問題を含め、米国と EU の合意が成立せず、2016 年 10 月頃には交渉が停止した。TTIP 交渉においても電子商取引に関する提案が米国・EU 双方から提示されていたが、TPP 第 14 章や TiSA 電子商取引章案にみられるような米国型のデジタル 4 規律については、EU 側が同程度に支持していたとは言い難い。

これは、TPP 交渉が比較的米国主導の色彩が強かったのに対し、TTIP 交渉は、デジタル貿易を含む自由貿易の拡大を主張する米国と、個人情報保護や規制主権を重視する EU との間で、協調と対立が併存する交渉であったことによるものと考えられる。

例えば、EU 側は「Trade in Services, Investment and E-Commerce」という包括的な枠組みの中で電子商取引規定を提案し、米国側も関連する提案を行っていた。しかし、2016 年 3 月の EU 側交渉状況文書によれば、電子商取引の交渉自体は進展していたものの、越境データ流通およびコンピュータ設備の設置義務(データ・ローカライゼーション)に関する規律については、なお未解決の論点として残されていた⁶⁷。

特に、2013 年のスノーデン事件以降、米 EU 間ではデータ保護をめぐる信頼関係が低下していた。当時、EU 側は個人データ保護を基本的人権の一部として位置付けていたため、データの自由な越境移転を確保したい米国とデータ流通に一定の規制を求める EU 側の対立が続き政治的に敏感な未解決論点の一つとなったとされる。

第 2 節 TPP のデジタル貿易規律

<オバマ政権の TPP 交渉とデジタル貿易規律化>

⁶⁶ 「TiSA の電子商取引ルール案」(仮称)は、当時の EU が域内限定として公開した文書を Wikileaks がネット上に公開した

⁶⁷ <https://www.cfr.org/articles/ttip-leaks-and-future-electronic-commerce-international-trade-law>

オバマ政権は、中国が参加するRCEP交渉に先行して米国主導のTPP交渉をスタートさせ、その中で、中国が国内政策として進めていたデジタル規制措置に対抗して、米国が提唱するデータの自由な越境移動を確保するための条件を4つの項目にまとめ、これらをTPP協定の第14章「電子商取引」に組み込んだ(下掲)。

- 電子的送信への関税不賦課(第14.3条)
- データの自由無差別な越境流通の確保(第14.11条)
- データ・ローカライゼーションの要求禁止(第14.13条)
- ソース・コードの開示要求禁止(第14.17条)

TPP交渉に遅れて参加した日本政府は、米国が掲げたデジタル貿易自由化のための4項目(上記)のうち、「電子的送信への関税不賦課」を除いたデジタル3項目を「TPP電子商取引3原則」と呼称した。

上述の TPP 電子商取引 3 原則は、米企業 Google が中国政府のデータ検閲要請を拒否したことで、2010 年に中国本土からの撤退を余儀なくされた事例を契機として、中国政府が進めていたデジタル情報の検閲と越境移転を禁止する国内法に対してオバマ政権が新たに提起した規定である。これら 3 項目に、1998 年に WTO で暫定合意された「電子的送信への関税不賦課」を加えた総計 4 項目は、オバマ政権およびそれ以降の政権が推進する「ハイレベル」なデジタル貿易政策の柱となった⁶⁸。

米国が TPP 交渉で上記の 4 項目の規律化を提案した背景には次の 4 点が挙げられる。

第一は、1998 年に WTO 全加盟国が合意した「電子的送信への関税不賦課」(モラトリアム合意)は、原則 2 年間有効の暫定ルールであり「電子的送信」が何を意味するかは定義も確定していなかったこと、

第二に、2004 年に発効した米-シンガポール FTA、および米-チリ FTA では、共に「デジタル・プロダクトを含む電子的送信への関税不賦課」がルール化されていたが、その表現は統一されておらず、前者は「電子的送信にコンテンツを含む」(「including content」)と定め、後者では「電子的に送信されるデジタル・プロダクト」(「digital products transmitted electronically」)を含む、として表現の精緻化が望まれていたこと、

第三に、2010 年 3 月に Google が中国市場から撤退したことが、当時の米国の議会(超党派)と産業界に「データ・ローカライゼーションの要求禁止」および「ソース・コード開示要求の禁止」の重要性を認識させたこと⁶⁹、

第四に、インターネット商業化の先駆者である米国にとって、米国主導のグローバルで高度な自由化ルールが国益上も不可欠であったことである。

さらに当時、WTO ドーハ・ラウンド交渉は 2006 年頃から停滞しており、多国間での電子商取引ルール整備が期待し難かったことから、オバマ政権は TPP を通じてデジタル貿易の自由化を先行して、アジア太平洋地域における共通ルールにしようとしたと推察される。

＜オバマ政権で策定されたデジタル4項目＞

米国が掲げていたデジタル貿易の規律項目は、米国を中心に 12 か国が参加する TPP の第 14 章「電子商取引」中でハイレベル (high-standard) な自由化の規律として組み込まれた⁷⁰。その後、TPP はトランプ政権が TPP から離脱したことで未発効となったが、同「電子商取引」章は、米国を除外した 11 か国による CPTPP へほぼそのまま組み込まれた。さらに、トランプ政権下で、ソースコ

⁶⁸ なおトランプ政権は、それら四つの規定に加えて、アマゾンやグーグルなどデジタル・プラットフォーム企業への民事責任に上限を設ける規定を新たに設けた。

⁶⁹ 2010 年 1 月 12 日、Google は、中国の検索エンジン Google.cn を検閲なしで運営できなければ、中国から撤退する用意があると発表した。Human Rights Watch(March 22,2010)“China: Google Decision Shows Government Intransigence”

⁷⁰ 米国のデジタル 4 規律は、TPP で明文化(CPTPP で継承)→USMCA/日米デジタルで拡張、の流れにある。

ードに加えて「アルゴリズムの開示要求禁止」を付記し、さらに新たな 1 規律（プラットフォーム企業の民事責任への上限設定）を追加した 5 項目が USMCA(第 19 章「デジタル貿易」)、「日米デジタル貿易協定」の両協定に組み込まれた⁷¹。

デジタル貿易の自由化規律

TPP 型	USMCA 型
電子的送信への関税不賦課	電子的送信への関税不賦課
データの自由な越境移転の確保	データの自由な越境移転の確保
データ・ローカライゼーション要求の禁止	データ・ローカライゼーション要求の禁止
ソースコード開示要求の禁止	ソースコードまたはアルゴリズムの開示要求の禁止
	コンピュータを利用した双方向サービスでの免責

注：「コンピュータを利用した双方向サービス(Interactive Computer Services)での免責」とは、デジタル・プラットフォーム企業が関わるデジタルネットワーク市場において第三者による知財・民事問題に、当該プラットフォーム企業は責任を問われたいとするルール。これは米国の国内法「1996 年通信品位法」(通称 CDA 第 230 条)がベースとされる。

米国のハイレベルなデジタル貿易規律(①～④) から見た主な協定比較

	WTO	RCEP	DEPA	CPTPP	TPP	USMCA =日米デジタル貿易協定
①電子的送信への関税不賦課	モラトリアム合意(1998年)	WTOのモラトリアム合意の慣行に準拠	適用：デジタル・コンテンツを含む恒久的な適用(モジュール 2)	適用：デジタル・コンテンツを含む恒久的な適用(第14.3条)	適用：デジタル・コンテンツを含む恒久的な適用(第14.3条)	適用：デジタル・コンテンツを含む恒久的な適用(第19.3条)
②データの自由な越境移転の確保	なし	公共政策目的/安全保障による例外	適用(モジュール 4)	適用(第14.11条)	適用(第14.11条)	適用(第19.11条)
③データ・ローカライゼーション要求の禁止	なし	公共政策目的/安全保障による例外	適用(モジュール 4)	適用(第14.13条)	適用(第14.13条)	適用(第19.12条)
④ソースコード開示要求の禁止	なし	なし	なし	適用停止(附属書)	適用(第14.17条)	ソースコードまたはアルゴリズムの開示要求の禁止(第19.16条)
⑤	なし	なし	なし	なし	なし	コンピュータを利用した双方向サービスでの免責

注) 上記②③④は、TPP交渉当時、「電子商取引のTPP 3 規律」とも呼ばれていた。
WTO型のモラトリアム合意は、WTOで唯一の多国間合意(次回閣僚会議までの2年間有効)
RCEP型の①はWTOのモラトリアム合意に従うもの、よって、WTOでの合意が成立しない場合は、同時に無効となる。
②と③は、公共政策目的/安全保障が理由であれば、無効かつ紛争対象としてはならない規定。
DEPA型は、TPPの水準に近いが、DEPAへの参加国・DEPAの条文利用国を広げる趣旨があるため、やや、自由化度はTPPよりも低い。
TPP型は、当時の中国政府が構築していた国内デジタル規制を意識して設けられたため、米国のIT企業に有利な高水準の規律化を目指した。
USMCA型は、当時、米国内で問題視されていた、ITプラットフォームでの第三者(ユーザー)による公序違反の書き込みに対する当該企業の免責を規定したもので、米国の大手IT企業にとってはグローバル展開を推進しやすい規定と言われる。

第 3 節 中国のデジタル管理政策

前任のブッシュ政権は、東西冷戦の終結以来の米政権と同じく、中国を WTO 下の自由貿易体制に組み入れることを重視する姿勢を維持していた。これに対してオバマ政権は、中国の国家資本主義、国有企業、知的財産保護、サイバーセキュリティ、データ管理政策などを念頭に置きつつ、TPP を通じて、中国とは異なる高水準の通商ルールをアジア太平洋地域に形成しようとした。

⁷¹ < <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Electronic-Commerce.pdf> >

<中国の情報統制>⁷²

第二期ブッシュ政権期(2005～2009 年)の 2006 年当時、中国における検索サービスを含むインターネット市場において、Google は約 30%、バイドゥ(百度)が約 60%、ヤフー(Yahoo! China)が 10%弱、マイクロソフトは数%程度の市場シェアを占めていた⁷³。

同年、Google は中国の国内向けサービス(google.cn)において、中国の法制度に適合する形で検索結果の一定の検閲を行っていた。しかしその後、2009 年末に受けたサイバー攻撃を契機として、同社はこうした対応の見直しを迫られることとなった⁷⁴。この攻撃については、Google および米国政府関係者により中国の関与が指摘された。

一方、2008 年には、米国内で Google、Yahoo!、Microsoft などの主要 IT 企業が参加する「グローバル・ネットワーク・イニシアティブ(Global Network Initiative: GNI)」が設立され、表現の自由およびプライバシー保護に関する国際的原則の遵守が掲げられた。同イニシアティブは、政府からの情報開示要請に対して国際的な人権基準に照らして対応することを米国企業へ求めるものであり、Google は中国の国内市場における法令遵守と米国内での GNI 企業理念との間でジレンマに直面することとなった⁷⁵。

最終的に Google は、中国本土向け検索サービスの提供を見直し、2010 年には中国現地のドメイン(google.cn)から香港ドメイン(google.com.hk)への移管を実施した⁷⁶。香港は当時、「一国二制度」の下で本土とは異なる情報規制環境にあったため、同社は香港経由で中国本土ユーザーへのサービス提供を継続した⁷⁷。しかしその後、香港が中国政府の実質的な管轄下に置かれる中で、2010 年 3 月、Google は中国本土向け検索サービスを事実上終了するに至った⁷⁸。この Google の撤退により、中国

⁷² 中国のインターネット接続については前述の「クリントン政権のデジタル貿易政策」を参照。

⁷³ <<https://www.searchenginejournal.com/google-losing-market-share-in-china/3816/>>

⁷⁴ AP 通信(2006 年 01 月 26 日)“サンフランシスコ発——インターネット検索大手の米グーグル社(カリフォルニア州マウンテンビュー)が、中国における検索結果の検閲に合意した。中国政府による言論の自由の制限を受け入れ、その見返りとして、インターネットで最も発展の著しい中国市場への浸透を図るのが狙いだ。グーグル社は、中国に割り当てられたトップレベルドメイン『.cn』がアドレスの最後につく新しい検索エンジンを、25 日(米国時間)にも公開する計画だ。グーグル社の検索サービス『Google』(グーグル)の中国語版はこれまで、米国のトップレベルドメイン『.com』のものが提供されてきた。”

⁷⁵ 2009 年 3 月になると、グーグルの動画共有サイト「ユーチューブ」はチベット騒乱などの映像が投稿されたことなどから 2009 年 3 月から中国本土では閲覧できなくなっていた。同年だけで 10 万以上の「有害サイト」が閉鎖され、5 千人以上が「有害情報」を流した容疑で拘束された。日経デジタル版(2010 年 3 月 24 日)“中国のネット規制”。

⁷⁶ JETRO https://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/law/invest_036.html

⁷⁷ VOA News(March 21, 2010) “Google Moves Its Service From China To Hong Kong”

<<https://www.voanews.com/a/google-to-redirect-chinese-services-through-hong-kong-88852572/114498.htm>

>

⁷⁸ Google Inc., (January 12, 2010) "A New Approach to China" *Official Google Blog*, <https://googleblog.blogspot.com/2010/01/new-approach-to-china.html>; McAfee, "Operation Aurora," 2010.

国内の検索サービス市場ではバイドゥが支配的地位を確立した。この問題は、当時の第 1 期オバマ政権下（2009～2013 年）の 2010 年、米国議会においても取り上げられ⁷⁹、米国通商代表部（USTR）は中国政府へインターネット規制について懸念を提起したが、十分な制度的改善には至らなかった（USTR, ” 2009 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS” .p.113-114）

2010 年 3 月 22 日、米国家安全保障会議（NSC）のマイク・ハマー報道官は、Google による中国本土での検索サービス停止について、「中国政府との交渉が合意に至らなかったことに失望している」と述べた上で、「言論の自由および情報への制限のないアクセスは国際的に認められた権利である」との見解を示した⁸⁰。

オバマ政権は、こうした一連の事案を踏まえ、すでに 2010 年には開始されていた TPP（環太平洋パートナーシップ）交渉において、データの自由な越境移転やローカライゼーション要求の禁止など、デジタル貿易の自由化を制度的に確保する規律の強化を進め、これを TPP の電子商取引章に組み込んだ。Google の事例は、その政策形成における重要な背景要因の一つであったと位置づけられる。

オバマ政権が発足した翌年の 2010 年 6 月 8 日、中国政府（國務院新聞弁公室）は「中国のインターネット（中国互聯網状況）」と題する白書（White Paper）を発表した。同白書の中で、中国政府は次のように明言している。

「中国国内において、インターネット（Internet）は中国の国家主権の管轄下にある。中国のインターネット主権は尊重され、かつ保護されるべきである。中国国内の個人、市民、法人、その他の組織は、インターネットを利用する権利と自由を有するとともに、中国の国内法および規則に従って、インターネットの安全を守らなければならない。」⁸¹

このように、中国政府は、国内のインターネット空間において一定の言論の自由を認めるとしつつも、そのインフラおよびデジタル情報は、個人（ユーザー）や民間企業（プラットフォーム企業）の自律的な所有・統制の対象ではなく、国家主権の下で管理・監督される対象であることを制度的に明確にした⁸²。

この白書は、中国における「サイバー主権（cyber sovereignty）」という概念の制度的起点の一つとみなされ、その後のサイバーセキュリティ法（2017 年）、データ安全法（2021 年）、個人情報保護法（2021 年）からなる「デジタル三法」の形成に向けた国家的原則を先取りするものであった。

その後も中国政府は、後にデジタル 3 法と称される三つの国内法（下記）を中心に、データの自由な移動を中国の国内市場のみに限定する仕組みを整備していった。

その第一は、「サイバー・セキュリティ法」（=ネットワーク安全法、2017年6月1日施行）⁸³であり、国内のインターネットは中国政府の管轄下にあると定めた。同37条で、中国の国内で収集されたデータは、中国の国内で運用されるコンピュータ・サーバに全て保管することを義務付けた（データ・ローカライゼーション）⁸⁴。

<https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/assets/reports/rp-operation-aurora.pdf> 

⁷⁹ 日経デジタル版(2010 年 6 月 11 日)“米グーグル「中国に圧力を」、欧米各国に要請”

⁸⁰ 日経デジタル版(2010 年 3 月 23 日)“米 NSC 報道官「合意できず失望」グーグル問題”

⁸¹ ”the Internet in China” <http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2010-06/08/content_20207978.htm>

⁸² <https://china.usc.edu/prc-state-council-internet-china-june-8-2010> >

⁸³ 中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会「中华人民共和国网络安全法」（2017 年 6 月 1 日施行）

⁸⁴ 中国のサイバーセキュリティ法(Cyber Security Law、2017 年 6 月 1 日発効)は「ネットワーク安全法」

米国のAppleは、同法(第37条)を順守するために2018年1月9日、中国の国内向けクラウドサービスの運営拠点を従来のアイルランドから、同年2月28日付けで、中国の貴州省政府が出資する雲上貴州大数居産業発展有限公司へ変更すると公式に発表した。日経新聞(2018年1月10日)。

第二は、「データ・セキュリティ法」(=データ安全法、2021年9月1日施行)⁸⁵であり、国内のインターネット上のデータを中国政府が管理・保護することを定めた。

第三は「個人情報保護法」(2021年11月1日施行)⁸⁶であり、国内の個人情報の保護を目的として、その海外移転については政府の管轄下におくと定めた。同法は、EUが2018年に施行したGDPR(一般データ保護規則)を参考に策定されたと云われる。

これら三法によって、中国の国内で生成された全てのデジタル・データは、中国政府の管轄下に置かれて国外への自由な越境移転が困難になった。

第4節 オバマ政権のTPA取得と交渉成果

<TPA-2015の取得>

オバマ政権は、ビッグスリー(TPP, TiSA, TTIP)を議会の迅速審議を経て発効させるために、TPAの取得を目指した。他方、TPAは、政権が通商交渉を開始するための法的な前提条件ではないため、オバマ政権は、TPAを取得しないままビッグスリーの通商交渉を開始した。

FTAに代表される通常の通商交渉では、関税の引き下げや撤廃の交渉を伴うために、国内法の改正が必要となる。そのため米国では議会の承認が不可欠となる。TPAは、そのための協定実施法案を、議会が修正を要求することなく賛否の評決のみで審議する仕組みを法的に制度化するものである。

CRSによれば⁸⁷、オバマ政権がTPA成立の必要性を議会に対して初めて表明したのは、2013年7月30日であった。さらに2015年1月20日の一般教書演説でもこの要請を繰り返した。なお、オバマ政権第1期の2009年から2010年にかけては、与党・民主党が上院・下院の双方で多数党であったが、2010年中間選挙で共和党が下院の多数党となったため、2011年1月に始まる第112議会以

とも言われ、国家体制の安全保障(security)を確保するために、政府がインターネットを管理することを目的とした国内法であり(同第5条)3、インターネット・プロバイダー及びインターネット管理者は、中国政府の監督下にあると定める(同第9条)4。同法はまた、エネルギー、交通、公共サービスなどの中で、中国政府が「重要情報インフラ運営者」と認定した個人や企業およびデジタル・プラットフォーム企業に対して、ネット上の個人情報及び重要データを中国国内に保管することを定めている(同第37条)。

⁸⁵ 中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会「中华人民共和国数据安全法」(2021年9月1日施行)

⁸⁶ 中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会「中华人民共和国个人信息保护法」(2021年11月1日施行)

⁸⁷ CRS, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, RL33743. 同報告書は、オバマ大統領が2013年7月30日にTPA再授權を初めて公に要請し、2015年1月20日の一般教書演説で再度要請したと記している。

降、上院は民主党、下院は共和党が多数を占める「ねじれ議会」となった。そのため、議会内部の対立により、TPA 取得には時間がかかった。さらにオバマ政権期の TPA 取得では、サービス、投資、知的財産、デジタル貿易、越境データ流通、国有企業、規制慣行、労働、環境など、従来の関税引下げ交渉を超える多様な政策分野が交渉目標として明示された⁸⁸。そのためブッシュ（子）政権期の TPA-2002 と比べて、オバマ政権の交渉目標はより広範かつ精緻に定められた。

この交渉目標の拡張は、21 世紀の通商交渉が、伝統的な関税交渉だけでなく、サービス貿易、デジタル貿易、規制整合性など、より包括的かつ制度的な分野へと拡大している実態を反映したものである⁸⁹。

3) 議会内の複雑な対立関係

政権の TPA 取得をめぐる議会内部の対立は単純な党派対立にとどまらなかった。本来ならばオバマ政権の TPP 交渉を支持するはずの与党・民主党内にも、労働者保護、環境保護、医薬品価格、投資家対国家紛争解決制度（ISDS）などへの懸念から、TPP に慎重または反対する議員が存在した。これに対して、野党・共和党内には、自由貿易、輸出拡大、グローバル企業の競争力強化の観点から、TPP や TPA を支持する議員も存在した。そのため、TPA 取得をめぐる政治過程は、民主・共和党をまたぐ複雑な対立構造を伴った。

他方で、米国内の世論もまた、NAFTA や WTO 体制以降に高まった反グローバリズムの世論に加え、労働組合、環境団体、消費者団体、その他の NGO から、政府が大企業の利益を優先し、労働者保護、人権、環境保護、医薬品アクセス、規制主権を軽視しているとの批判も強まっていた。こうした議会・国内世論の複雑な対立関係の下で、オバマ政権は、TPA が成立しないまま TPP、TiSA、TTIP の交渉を進めた。

その後、オバマ政権第 2 期の後半にあたる 2015 年 6 月 29 日、貿易促進権限「TPA-2015」、正式名称「Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015」が成立した。同法の下で、TPA の有効期間は 2018 年 7 月 1 日までとされ、大統領が延長を求め、議会がこれを拒否しない場合には、さらに 3 年間、すなわち 2021 年 7 月 1 日まで延長できる仕組みとされた⁹⁰。

ビッグ・スリーのうち、最も先行して交渉が進められていた TPP は、TPA-2015 成立後の 2016 年 2 月 4 日に署名された。そのため、TPP は、TPA-2015 の下で議会の迅速審議、すなわちファスト・ト

⁸⁸ TPA-2015 の取得を目指してオバマ政権が公開した第一段階としての交渉目標は、Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, Pub. L. No. 114-26, Title I, §102 に置かれている。とくに、サービス、投資、知的財産、電子商取引/デジタル貿易、越境データ流通、国有企業、規制慣行等に関する交渉目標が、従来より広範に規定された。なお、関税交渉権限については同法 §103 に定められている。TPA は、議会が米国の交渉目標を定め、交渉中の協議・通知手続と実施法案の審議手続を規定する制度である。

⁸⁹ CRS, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, RL33743. 同報告書は、TPA の再授権が TPP、TTIP、TiSA などの進行中の交渉を背景に重要になったこと、また TPA は交渉開始・妥結そのものには技術的には不要であるが、実施法案の成立に重要であると説明している。

⁹⁰ Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, Pub. L. No. 114-26, Title I. 同法は 2015 年 6 月 29 日に成立し、TPA を 2018 年 7 月 1 日まで有効とし、一定の手続により 2021 年 7 月 1 日まで延長可能とした。

ラック手続の対象となることが想定されていた。しかし、2016 年大統領選挙の過程で、共和党候補ドナルド・トランプだけでなく、民主党候補ヒラリー・クリントンも TPP の発効に反対する立場を示した。議会内でも TPP への支持は弱まり、オバマ政権は最終的に TPP 実施法案を議会に提出しなかった。そのため、TPP は米国では迅速審議の対象とならないまま、2017 年 1 月の政権交代を迎えた。

後任の第一次トランプ政権は、大統領就任直後の 2017 年 1 月に TPP からの離脱を表明した。その結果、米国が署名すみの TPP は米国では発効しなかった。他方、TiSA および TTIP も、オバマ政権末期までに妥結に至らず、第一次トランプ政権下で実質的に交渉が停止した。したがって、オバマ政権が推進したビッグ・スリーのうち、米国が参加する形で発効に至ったものは、一つもなかった。

第 4 章 第一次トランプ政権のデジタル貿易政策

はじめに

第 1 節：トランプ政権のデジタル貿易政策

第 2 節：デジタル貿易の交渉目標

第 3 節：USMCA

第 4 節：USMCA 第 19 章「デジタル貿易」の他協定への波及

第 5 節：「日米デジタル貿易協定」と日米間の対応の違い

第 6 節：第一次トランプ政権の WTO/JSI への対応

おわりに

はじめに

本章では、第一次トランプ政権（2017 年 1 月～2021 年 1 月）のデジタル貿易政策の経緯、特徴及びその後の政策への影響について考察する¹⁾。これによりトランプ政権が、WTO の貿易秩序を完全に無視した政策をとっているのではないこと、米国にとってデジタル貿易の自由化は、米国第一主義を唱えるトランプ政権のみならず、歴代政権の共通した方針となっていること、そして米国はデジタル貿易の自由化規律を主導する意欲を維持していること、などを明らかにする。

第一次トランプ政権は、慢性的な貿易赤字と製造業の衰退を改善するためとして、一方的な関税引上げ措置をとり、第二次トランプ政権でこれをさらに大規模に展開する一方、デジタル貿易については、逆に、デジタル貿易の自由市場を維持・拡大するために、国々に対しては、デジタル貿易障壁を撤廃させるために関税圧力を梃子に、相手国のデジタル市場を米国企業へ解放させようとしている。この象徴が、USMCA、そして日米デジタル貿易協定と言える。第一次トランプ政権と同様に第二次トランプ政権も、デジタル貿易の自由化を目的とする協定化の交渉では、米国内の議会審議・承認が不要な「行政協定」タイプによって実現しようとする可能性がある。そのことは、本稿の後半で述べる。

第 1 節 トランプ政権のデジタル貿易政策

1) 第一次トランプ政権の特徴

第一次トランプ政権のデジタル貿易に関わる通商政策には、三つの大きな特徴が見られた。これらの特徴の一部は、その後の政権にも継承され、第二次トランプ政権ではさらに顕著に見られる。

第一の特徴は、トランプ大統領が選挙公約として掲げた「米国第一主義 (America First)」の下で、歴代政権が党派を超えて推進してきた WTO を中心とする多国間の自由貿易体制から距離を置き、二国間交渉及び米国通商法の下で追加関税による一方的措置を重視したことである。

第二の特徴は、農産物や鉱工業品等の物品 (goods) 貿易の分野では、慢性的な貿易赤字や国内製造業の衰退等を問題視して、関税措置を積極的に用いる一方、米国企業が国際競争力を有するデジタル貿易 (digital trade) の分野では、高水準の自由化規律を積極的に推進したことである。

第三の特徴は、日米デジタル貿易協定の締結手続に見られるように、議会による新たな承認や国内実施法の制定を経ることなく、行政府(トランプ政権)の権限に基づく「行政協定 (executive agreement)」として通商協定を締結する手法を用いたことである。従来の包括的な FTA (自由貿易協定) の締結に際しては、議会が TPA (貿易促進権限) を通じて交渉目標や議会との協議手続を定め、政権が相手国との交渉で署名した協定を議会の迅速な審議・承認を経て協定を発効させる方式が広く用いられてきた。これに対し、日米デジタル貿易協定は、議会の承認が不要な行政協定として、締結・発効した。今後、デジタル貿易、サプライチェーン、重要鉱物など、関税譲許や大規模な国内法改正を必ずしも伴わない経済安全保障分野において、このような行政協定タイプでの二国間・複数国間の貿易協定化が進められる可能性がある(後述)。

このように、議会による新たな承認手続を経ず、行政府の権限に基づいて分野別の貿易協定を締結する手法は、その後、バイデン政権下の IPEF 交渉でも用いられ、さらに第二次トランプ政権下の貿易協定にも見られるようになった。ただし、それぞれの協定の法的根拠が明確に公表されていないため、そのすべてを日米デジタル貿易協定と同じ「行政協定」のタイプとみなすことはできない

vi。

2) 物品貿易における保護主義とデジタル貿易の自由化推進

トランプ政権の物品貿易における保護主義的措施を象徴するのが、1962 年通商拡大法第 232 条を根拠として導入された鉄鋼・アルミニウム製品への追加関税である。トランプ政権は、鉄鋼・アルミニウム製品の輸入が米国の国家安全保障を損なうおそれがあるとして、2018 年 3 月から、鉄鋼製品に 25%、アルミニウム製品に 10%の追加関税を、中国を含む広範な貿易相手国に対して発動した。ただし、一部の国については、一時的または継続的な適用除外や輸入数量制限への代替が認められた。

これらの措置が WTO 紛争解決手続に付されると、トランプ政権は GATT 第 21 条の安全保障例外を援用し、同条に基づく措置の必要性は措置国自身が判断するものであり、WTO の紛争解決パネルによる実体的審査にはなじまないと主張したⁱⁱⁱ。

しかし、WTO 紛争解決パネル(第一審)は、当該追加関税が米国の譲許表に定められた税率を上回るため、GATT 第 2 条第 1 項に整合せず、特定国に対する適用除外も、GATT 第 1 条第 1 項の最恵国待遇義務に整合しないと判断した。また、パネルは、安全保障例外の援用が WTO の審査に服さないとする米国の主張を退けたうえで、当該措置は GATT 第 21 条(b) (iii)にいう「戦時その他の国際関係の緊急時」にとられたものではなく、同条によって正当化されないと判断した。

米国はこの判断を受け入れず、2023 年 1 月 26 日、上級委員会に上訴したⁱⁱⁱ。しかし、WTO の第二審に相当する上級委員会は、現在も審理不能の状態にある。上級委員会は本来 7 名の委員から構成され、個々の案件について 3 名が審理を担当する。米国は、オバマ政権期にも一部の委員の再任に反対したが、第一次トランプ政権下の 2017 年以降、欠員補充のための選任手続の開始に継続的に反対した。その結果、2019 年 12 月 10 日に委員が 3 名から 1 名に減少して、新たな上訴案件を審理できなくなり、2020 年 11 月 30 日には最後の委員の任期も終了した。2026 年現在も、7 つの委員ポストは

すべて空席となっている。

他方、第一次トランプ政権のデジタル貿易における自由化推進策を象徴するのが、USMCA 第 19 章「デジタル貿易」と日米デジタル貿易協定である。これらは、電子的送信への関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、データの自由な越境移転、コンピュータ関連設備の国内設置要求の禁止、ソースコードの開示要求禁止など、高水準のデジタル貿易規律を定めている。

第二次トランプ政権も、デジタル貿易を制限する外国の措置を貿易障壁として問題視するとともに、電子的送信への関税不賦課やデータの越境移転など、USMCA 型の主要なデジタル貿易規律を二国間および有志国間の枠組みを通じて推進する姿勢を維持している。

3) NAFTA 再交渉と三つの貿易協定交渉

第一次トランプ政権は、NAFTA 再交渉に加え、米-日、米-EU 及び米-英の総計 4 件の貿易協定交渉を進めるため、オバマ政権下で成立した 2015 年貿易促進権限 (Trade Promotion Authority : TPA-2015) を活用しようとした。トランプ大統領は 2018 年 3 月 20 日、TPA の 3 年間の延長を議会に要請し、上下両院のいずれも延長不承認決議を採択しなかったため、その有効期間は 2018 年 7 月 1 日から 2021 年 7 月 1 日まで延長された。

このうち、第一次トランプ政権期に発効したのは、NAFTA 再交渉の成果である USMCA と、米日間の分野限定的な第一段階の交渉成果として成立した日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定の計 3 協定であった(図表-1 参照)。ただし、TPA の下で議会の審議を経て成立したのは USMCA のみであり、他の二つの日米間の協定は同じ TPA 手続によって成立したものではない。

USMCA については、ライトハイザー USTR 代表が 2017 年 5 月 18 日に NAFTA 再交渉の開始意向を議会へ通知し、同年 8 月 16 日に交渉を開始した。米国、メキシコ及びカナダは 2018 年 11 月 30 日に USMCA へ署名し、その後の修正と各国の国内手続を経て、同協定は 2020 年 7 月 1 日に発効した。

さらに USTR は 2018 年 10 月 16 日、日本、EU 及び英国との三つの貿易協定について、交渉開始の意向を議会へ通知した。日本との交渉は 2019 年 4 月に開始され、限定的な第一段階の成果が、日米貿易協定と日米デジタル貿易協定の二つにまとめられた。両協定は 2019 年 10 月 7 日に署名され、2020 年 1 月 1 日に発効した。

第一次トランプ政権は、オバマ政権が TPP 交渉で推進した高水準のデジタル貿易規律を基本的に継承し、これを USMCA 及び日米デジタル貿易協定において拡張した。両協定には、電子的送信への関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、データの自由な越境移転、コンピュータ関連設備の現地設置要求及びソースコード開示要求の禁止などが盛り込まれた。

日米交渉が二つの協定として成立したのに対し、米-EU 交渉は、双方が限定的な交渉方針を示したものの、包括的 FTA の正式な交渉開始・妥結には至らなかった。米-英交渉は 2020 年 5 月に正式に開始され、複数回の交渉会合が開催されたが、第一次トランプ政権の任期中には妥結しなかった(図表-1 参照)。

4) デジタル・サービス税への対応

トランプ政権は、フランス、英国、イタリア、スペイン、トルコ、オーストリア及びインド等が内国税として導入したデジタル・サービス税 (Digital Services Tax : DST) について、1974 年通商法第 301 条に基づく調査を実施した。フランスに対する調査は 2019 年に開始され、オーストリア、

インド、イタリア、スペイン、トルコ及び英国に対する調査は 2020 年に開始された。USTR は、これらの DST が米国企業を差別し、国際課税の一般原則に整合せず、米国のデジタル貿易を制限し、過大な負担を米国企業に強いるものであると一方的に認定し、報復関税を含む対抗措置を検討した。

5) 通商交渉の成果と協定のタイプ

前述の四つの交渉のうち、第一次トランプ政権の任期中に署名・発効した主要な成果は、NAFTA 再交渉による USMCA と、日米間の第一段階の交渉を経て締結された日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定の計 3 件であった。

ただし、USMCA が TPA に基づく議会審議・承認及び国内実施法の制定を経て発効したのに対し、日米間の二協定は、米国では新たな議会承認及び実施法の制定を経ずに発効した。日米貿易協定は TPA-2015 第 103 条(a)の事前授權に基づく大統領の関税変更権限によって実施され、日米デジタル貿易協定は米国の国内法の変更を必要としない行政協定として扱われた。

特に、日米デジタル貿易協定の締結手続には、両国間で明確な違いがみられた。米国側（トランプ政権）は、同協定を新たな議会承認及び国内実施法を必要としない「行政協定」(Executive Agreement)として締結したのに対し、日本側（安倍政権）は、日本国憲法第 73 条第 3 号に基づく国会承認を要する国際協定として扱い、衆参両院の審議・承認を経て発効させた。

第一次トランプ政権が日米デジタル貿易協定で用いた、行政協定によって通商協定を締結する手法は、第二次トランプ政権の相互貿易協定等にも引き継がれた。ただし、各協定の法的根拠及び国内法上の性格は同一ではなく、すべてを日米デジタル貿易協定と同じ行政協定に分類することはできない。

行政府主導の通商協定は、迅速な交渉・発効を可能にする反面、外国通商を規律する憲法上の権限を有する議会の関与、透明性及び民主的手続が十分に確保されないおそれがあるとの批判も提起されている。

図表－１ 第一次トランプ政権の貿易交渉

TPA-2015の対象	議会への交渉通知	交渉目標の公表	交渉の開始	署名	発効
NAFTA再交渉	2017年5月18日	2017年7月17日(概要) 2017年11月17日(改訂)	2017年8月16日	2018年11月30日	2020年7月1日
米-日 FTA	2018年10月16日	2018年12月21日	2019年4月15日 USJTA & 日米デジタル貿易協定	2019年10月7日	2020年1月1日
米-EU FTA	2018年10月16日	2019年1月11日	停止	—	—
米-英 FTA	2018年10月16日	2019年2月28日	2020年5月5日	—	—

注：「米-日FTA」については、2018年9月26日の日米共同声明において、第一段階として物品貿易及び早期に成果を得られる分野について交渉を行い、その後、その他の貿易・投資事項について交渉する方針が示された。この第一段階の成果として、日米貿易協定（USJTA／TAG）及び日米デジタル貿易協定が署名・発効した。これら2協定は、GATT第24条又はGATS第5条に基づく包括的FTAではないため、WTOの地域貿易協定（RTA）としては通報されなかった。

「米-EU FTA」は正式な交渉開始前に事実上停止し、「米・英FTA」は2020年5月5日に第1回交渉（オンライン）が開始されたものの、妥結には至らなかった。

表 2. 第一次トランプ政権期におけるデジタル貿易関連交渉の経緯

年	月日	主な出来事
2016年	12月9日	参議院本会議でTPP協定が承認され、関連法が成立。日本の国会手続が完了。
2017年	1月20日	ドナルド・トランプ、第45代米国大統領に就任。
	1月23日	トランプ大統領、TPPからの米国離脱を指示する大統領覚書に署名。
	5月18日	ライトハイザー-USTR代表、NAFTA再交渉開始の意向を米議会に正式通知。
	7月17日	USTR、NAFTA再交渉の交渉目標を公表。デジタル貿易規律を交渉目標に掲げる。
	8月16日	米国、カナダ、メキシコによる第1回NAFTA再交渉を開始。
	11月17日	USTR、NAFTA再交渉目標の更新版を公表。アルゴリズム開示要求の禁止とオンライン・プラットフォームの民事責任制限を追加。
2018年	7月1日	TPA-2015の延長手続により、貿易促進権限に基づく迅速審議手続の適用期間が2021年7月1日まで延長。
	8月27日	米国とメキシコ、NAFTA再交渉について二国間で原則合意。
	9月26日	日米共同声明を公表。「物品に関する日米貿易協定」及び早期に成果を生じ得るその他の重要分野（サービスを含む）の交渉開始で合意。
	9月30日	米国、メキシコ及びカナダ、NAFTA再交渉の妥結と新協定USMCAへの合意を発表。
	10月16日	トランプ政権、日本、EU及び英国との貿易協定交渉を開始する意向を米議会に通知。
	11月30日	米国、メキシコ及びカナダ、USMCAに署名。
	12月21日	USTR、日米貿易協定交渉の具体的な交渉目標を公表。デジタル貿易についてUSMCA型の高水準規律を提示。
2019年	1月11日	USTR、米EU貿易協定の交渉目標を公表。
	1月23日	欧州委員会、日本についてGDPR上の十分性認定を採択。日本側の相当措置とともに、相互の個人データ移転枠組みが運用開始。
	1月23日	安倍首相、ダボス会議でDFFT（Data Free Flow with Trust）の構想を提唱。
	2月1日	安倍首相、国会答弁で、日米交渉は物品が中心であり包括的FTAとは異なることを説明。
	2月28日	USTR、米英貿易協定の交渉目標を公表。
	4月15日	日米貿易交渉初会合(4月15～16日)。物品貿易を中心に協議、デジタル貿易も並行して検討。
	4月26日	米国、WTO電子商取引JSIに「WTOデジタル貿易協定」案（INF/ECOM/23）を提出。
	6月7日	自民党、農林水産物につきTPP水準を超える譲歩を行わないよう政府に求める方針を確認。
	8月25日	日米首脳、物品貿易及びデジタル貿易について原則合意を発表。米国の自動車・同部品関税の撤廃は合意に含まれず。
	9月25日	日米首脳、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定の最終合意を確認。
	10月7日	杉山駐米大使とライトハイザー-USTR代表、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定に署名。
	11月19日	衆議院本会議で両協定を承認。12月4日、参議院本会議で承認され、国会承認が完了。
2020年	1月1日	日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定が発効。
	7月1日	USMCAが発効。

出所：USTR、米国大統領府、日本国外務省、内閣官房、欧州委員会及びWTOの公表資料に基づき筆者作成。

第2節 デジタル貿易の交渉目標

1) 第一次トランプ政権によるデジタル貿易の交渉目標

第一次トランプ政権(ライトハイザー-USTR代表)が北米、日本、EU および英国との複数の通商交渉を開始するために、オバマ政権時代に成立したままの貿易促進権限（TPA-2015）の期間延長の手続き

の一環として、議会に向けて最初に公表した交渉目標(negotiation objectives)は、北米を対象とする「NAFTA 再交渉」を想定したものであった。

USTR は、貿易促進権限 (TPA-2015) の手続に従い、交渉開始前の 2017 年 7 月 17 日に「NAFTA 再交渉のための交渉目標」を議会へ公表し、その後、交渉の進展と議会・産業界等との協議を踏まえて、同年 11 月 17 日に交渉目標の更新版を公表した^{xvii}。これとは別に、米-日^{xviii}、米-EU^{xix}、米-英^{xx}の各貿易交渉についても、USTR は交渉開始に先立ち、それぞれ 2018 年 12 月 21 日、2019 年 1 月 11 日、同年 2 月 28 日に個別の交渉目標を議会に公表した。これらの文書に掲げられたデジタル貿易分野の目標は、おおむね共通しており、NAFTA 再交渉で形成された方針が後続の(米日、米 EU、米英の)通商交渉にも継承された。

2017 年 7 月に公表された NAFTA のデジタル分野の交渉目標には、デジタル・プロダクトへの関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、越境データ移転の制限禁止、コンピュータ設備の現地設置(データ・ローカライゼーション)要求の禁止、およびソースコード開示要求の禁止が掲げられた。

その後、同年 11 月の更新版では、ソースコードに加えて、新たにアルゴリズムの開示要求を禁止すること、さらに双方向コンピュータ・サービスの提供事業者について、第三者が作成した情報に基づく民事責任を制限することが明記された。

したがって、本稿では、第一次トランプ政権の特徴的なデジタル貿易交渉目標を、次の 5 項目に整理する。なお、デジタル・プロダクトの無差別待遇も、これらに付随する重要な交渉目標であった。

xvii

- (1) デジタル・コンテンツを含む電子的送信に対する関税の不賦課
- (2) データの自由な越境移転の確保
- (3) データ・ローカライゼーション要求の禁止
- (4) ソースコードまたはアルゴリズムの開示要求の禁止
- (5) 双方向コンピュータ・サービス事業者の民事責任の限定(いわゆる「プラットフォーム免責」)

これらの目標は、NAFTA 再交渉の結果として成立した USMCA 第 19 章(デジタル貿易)に、より詳細な条文として組み込まれた。日米デジタル貿易協定も USMCA 第 19 章の規律を広く参照しており、USTR も同協定が USMCA と並ぶ包括的で高水準のデジタル貿易協定であると説明している^{xviii}。

とりわけ、第 5 項目の「プラットフォーム免責」は、オバマ政権期の TPP には存在しなかった規律であり、第一次トランプ政権のデジタル貿易政策を特徴付ける要素の一つとなった。その背景には、1996 年通信品位法第 230 条(CDA 第 230 条)がある。同条は、原則として、双方向コンピュータ・サービスを提供する事業者を、第三者が提供した情報の発行者または発言者として扱わない旨を定める国内法である。ただし、後述のように USMCA 第 19.17 条や WTO 電子商取引 JSI への米国提案は、CDA 第 230 条をそのまま国外にも適用するのではなく、その考え方を踏まえて、プラットフォーム事業者に対する民事責任の制限を国際的な通商規律として構成したものである。

2) WTO 電子商取引 JSI

WTO ドーハ・ラウンドの実質的な破綻に伴い、電子商取引(デジタル貿易)の規律化に向けた交渉は、2013 年からは有志国間による TiSA 交渉、そして 2017 年からは JSI(共同声明イニシアティブ)と称される有志国グループの中で非公式に検討が進められていた。2019 年 1 月、WTO 加盟の 77 か国・地域は、オーストラリア、日本、シンガポールを共同議長として、電子商取引に関する JSI(以下、本稿では「WTO 電子商取引 JSI」)交渉開始を表明した^{(注)xix}。米国は、WTO 電子商取引 JSI に向けて同年 4 月 26 日、WTO デジタル貿易協定案(INF/ECOM/23)を提出し、電子的送信への関税不賦課、越境データ移転、コンピュータ設備の現地設置要求禁止、ソースコード・アルゴリズム、双方向コンピュータ・サービス等に関する規律を提案した^{xx}。この提案は、USMCA 型の高水準な地域レベルのデジタル

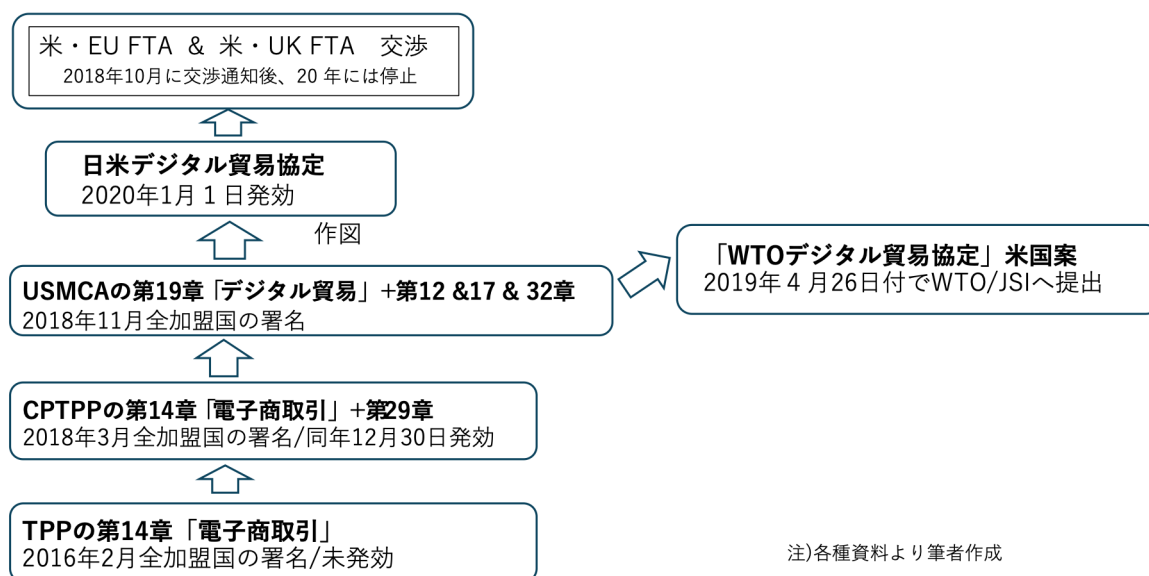
貿易規律を、多国間の WTO レベルに展開しようとする第一次トランプ政権の方針を示すものであった。

以上のように、第一次トランプ政権は、NAFTA 再交渉を起点として、USMCA、日米デジタル貿易協定、さらに WTO 電子商取引 JSI へと、米国型としての高水準のデジタル貿易規律を段階的に展開した。その中核には、オバマ政権期の TPP に由来する規律に加え、アルゴリズムの開示要求禁止とプラットフォーム事業者の民事責任の限定が置かれていた。これらのうち、プラットフォーム免責を除く越境データ移転、データ・ローカライゼーション、ソースコード・アルゴリズム等の規律は、バイデン政権後の第二次トランプ政権のデジタル貿易政策にも再び継承されることになる。

3) デジタル貿易自由化からの後退

2023 年 10 月、バイデン政権（キャサリン・タイ USTR 代表）は、デジタル貿易の自由化推進と国内のデータ政策との調整に伴う政策余地(policy space)を確保するためとして、WTO 電子商取引 JSI における、越境データ移転、データ・ローカライゼーションおよびソースコードに関する一部提案への支持を撤回した（後述）^{xxx1}。

図表-3 日米デジタル貿易協定の源流と経緯



第3節 USMCA

2017 年 1 月 20 日、ドナルド・トランプ（共和党）は第 45 代米国大統領に就任し、その 3 日後の 1 月 23 日には、前任のオバマ政権が主導した TPP(環太平洋パートナーシップ協定) から米国を離脱させる大統領覚書に署名した。これにより、同政権は TPP のような大規模な地域横断型 FTA から距離を置き、既存協定の再交渉や二国間交渉を重視する姿勢を鮮明にした^注。

次いでトランプ政権は、北米自由貿易協定 (NAFTA) の全面的な見直しに取り組んだ。2017 年 5 月 18 日、ロバート・ライトハイザー USTR 代表は、2015 年超党派議会通商優先事項・説明責任法、いわゆる TPA-2015 に基づき、NAFTA 再交渉を開始する意図を連邦議会(以下、議会)へ正式に通知した。同通知は、NAFTA の近代化を図り、デジタル貿易、知的財産、規制慣行、国有企業、サービス、税関手続、衛生植物検疫 (SPS)、労働、環境、中小企業など、1994 年当時の NAFTA 発効後に重要性を増し

た分野を追加・更新する方針を示した。^{xxii}

NAFTA が発効した 1994 年当時、商用インターネットは普及の初期段階にあり、電子商取引、すなわち今日の意味でのデジタル貿易は、独立した通商交渉分野として確立していなかった。このため NAFTA には電子商取引章は設けられず、第 13 章「電気通信」が、公共電気通信ネットワーク及びサービスへのアクセス・利用等を規律するにとどまった。そのため同章には、データの自由な越境移転、コンピュータ設備の国内設置要求(データ・ローカライゼーション)禁止、デジタル・プロダクトの無差別待遇といった、後年のデジタル貿易規律は組み込まれていなかった。^{xxiii}

NAFTA 再交渉は、政権発足から約 7 か月後の 2017 年 8 月 16 日に開始され、約 1 年後の 2018 年 9 月 30 日には新協定の妥結が発表された。協定は United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) と命名され、同年 11 月 30 日に署名された。その後、米国議会での審議過程において、労働、環境、医薬品関連の知的財産、紛争解決等について追加修正が行われ、2019 年 12 月 10 日に修正議定書が署名された。USMCA は各国の国内手続を経て、2020 年 7 月 1 日に発効した。なお、TPA-2015 の権限は 2018 年 7 月 1 日に自動的に 3 年間延長されたが、NAFTA 再交渉はその延長前に開始されていた。^{xxiv}

USMCA の重要な特徴の一つは、自動車を中心とする原産地規則、労働・環境規律、国有企業等の見直しに加えて第 19 章として「デジタル貿易 (Digital Trade)」章を独立して設けた点にある。米国の FTA では、それ以前にも「電子商取引 (Electronic Commerce)」章が設けられていたが、章題に「デジタル貿易」を用いたのは USMCA が初めてであり、規律対象が単なるオンライン取引の円滑化を超えて、データ、ソフトウェア、プラットフォーム等へ拡大したことを象徴している。^{xxv}

前節で整理したとおり、USMCA 第 19 章は、オバマ政権下の TPP 第 14 章を基礎としている。TPP 第 14 章の中核となったのは、次の規律である。

- (1) 電子的送信に対する関税の不賦課
- (2) デジタル・プロダクトの無差別待遇
- (3) 情報の自由な越境移転の確保
- (4) コンピュータ設備の国内設置(データ・ローカライゼーション)要求の禁止
- (5) ソースコードの開示要求の禁止

USMCA は、これらに加えて、ソースコード規律の保護対象を当該ソースコードに表現されたアルゴリズムにまで拡張し、さらに第 19.17 条に「双方向コンピュータ・サービス (Interactive Computer Services)」に関する規定を置いた。後者は、第三者が提供する情報コンテンツについて、サービス提供者を原則として当該情報の提供者又は話者として扱わないことを求める規律であり、一般に「プラットフォーム免責」と呼ばれる。これら二つは、TPP 及び CPTPP には存在しない USMCA の特徴的な規律であった(既述)。^{xxvi}

第 4 節 USMCA 第 19 章「デジタル貿易」の他協定への波及

1) USMCA 第 19 章「デジタル貿易」

USMCA 第 19 章「デジタル貿易」は、TPP の電子商取引章を基礎としながら、その規律を更新・拡張したものである。第一次トランプ政権は、この章を北米域内の規律(USMCA)にとどめず、その後の通商交渉における高水準のモデルとして活用した。具体的には、2019 年 4 月 26 日、米国は WTO 電子商取引 JSI (WTO/JSI) に包括的な電子商取引協定案(米国案)を提出し、同年 10 月 7 日には日米デジタル貿易協定に署名した。いずれも USMCA 第 19 章と多くの規律を共有している。^{xxvii}

ただし、USMCA 第 19 章、日米デジタル貿易協定及び WTO/JSI 米国提案の三つは、条文構成や適用範囲が完全に同一ではない。日米デジタル貿易協定は、USMCA 型の主要規律を取り込みつつ、暗号技術を使用する ICT 産品、政府公開データ等について独自の構成を有する。また、WTO/JSI 米国提案は有志国間交渉の提案文書であり、参加メンバー間の合意形成を前提とするため、USMCA の条文をそのまま移植したものではない。したがって、USMCA 第 19 章は” 規律条文の原型” というより、第一

次トランプ政権が対外的に展開したデジタル貿易規律の政策的・法的と位置付けられる。

図表 4. 第一次トランプ政権の主要交渉目標と各文書への反映

交渉目標	USMCA	日米デジタル貿易協定	WTO/JSI 米国提案
電子的送信への関税不賦課	第19.3条	第7条	第3条
デジタル・プロダクトの無差別待遇	第19.4条	第8条	第4条
情報の自由な越境移転	第19.11条	第11条	第8条
データ・ローカライゼーション要求禁止	第19.12条	第12条	第9条
ソースコード・アルゴリズムの開示要求禁止	第19.16条	第17条	第12条
双方向コンピュータ・サービスの責任の制限	第19.17条	第18条	第13条

出所： USTR 文書などにに基づき筆者作成

図表に示すように、USMCA に盛り込まれた主要な交渉目標は、日米デジタル貿易協定及び WTO 電子商取引 JSI 米国提案にも反映された。

第 1 に、電子的送信への関税不賦課について、USMCA 第 19.3 条は、締約国間で電子的に送信されるデジタル・プロダクトに関税を課してはならないと規定する。USMCA は「デジタル・プロダクト」は、商業販売又は配布を目的としてデジタル形式で符号化され、電子的に送信可能なコンピュータ・プログラム、文章、映像、録音物その他の産品として定義される。これに対し、1998 年以降の WTO 電子商取引モラトリウムは「電子的送信」に対する関税不賦課を定めるものの、「電子的送信」にコンテンツが含まれるか否かについて加盟国間の解釈は一致していない。したがって、USMCA は電子的に送信されるデジタル・プロダクトに関税不賦課の対象として明示した点に特徴がある ^{xxviii}

第 2 に、デジタル・プロダクトの無差別待遇は第 19.4 条、情報の越境移転は第 19.11 条、コンピュータ設備の国内設置要求の禁止は第 19.12 条に規定された。第 19.11 条は、対象者(事業者)の事業活動のために行われる場合、個人情報を含む情報の越境移転を原則として認める一方、正当な公共政策目的を達成するための措置について、恣意的若しくは不当な差別又は偽装された貿易制限とならず、目的達成に必要な範囲を超えないことを条件に例外を認めている。したがって、同条は個人情報を含むデータの自由な越境移転を無条件に定めたものではない。 ^{xxix}

第 3 に、第 19.16 条は、他方の締約国の者が所有するソフトウェアのソースコード又はそこに表現されたアルゴリズムについて、政府が輸入、流通、販売又は使用の条件として、その移転又はアクセスを要求してはならないと規定する。TPP・CPTPP 第 14.17 条がソースコードを対象としていたのに対し、USMCA は、これにアルゴリズムを明示的に加えた。ただし、特定の調査、検査、審査、執行手続等において、規制機関又は司法当局が、一定の条件の下でソースコード又はアルゴリズムの提出を求める余地は残されている。 ^{xxx}

第 4 に、第 19.17 条の双方向コンピュータ・サービス規定は、米国国内法である通信品位法第 230 条と類似する考え方を通商協定に導入したものである。ただし、USMCA 第 19.17 条は第 230 条を全面的に国際化したものではなく、知的財産権、刑事法執行、通信サービス等について適用除外を置き、メキシコには発効後 3 年間の移行期間を認めた。このため、「プラットフォーム事業者のあらゆる責任を免除する規定」ではなく、第三者コンテンツに関する一定の民事責任ルールを国際的に整合させる規定と理解される。 ^{xxxi}

2) 「アルゴリズム保護」と「プラットフォーム免責」が追加された背景

トランプ政権が 2017 年 7 月 17 日に議会へ公表した NAFTA 再交渉に向けた交渉目標(negotiation objectives)の初版は、電子的送信への関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、越境データ移転、コンピュータ設備設置(データ・ローカライゼーション)要求禁止、ソースコード開示要求禁止等を掲げていた。同年 11 月 17 日の更新版では、ソースコードに加えてアルゴリズムの開示要求禁止が明記され、さらに双方向コンピュータ・サービスの提供者が第三者情報に関して負う民事責任を制限する規定が追加された。 xxxiii

3) アルゴリズム保護

当時、米国政府及び IT 業界は、ソースコードだけでなく、ソフトウェアや人工知能の競争力を左右するアルゴリズムの強制移転を新たなデジタル貿易障壁と認識していた。2017 年 1 月 13 日付けのデジタル貿易作業部会(Digital Trade Working Group)の書簡は、米国のイノベーターがソースコード又はアルゴリズムを競争相手に引き渡すことを強制されるべきではないと明記している。同書簡は、米国議会議員が民間関係者とともに形成した作業部会から USTR へ提出されたものである。また、ITI (Information Technology Industry Council、情報技術産業委員会) が 2018 年 3 月に米国国際貿易委員会 (USITC) へ提出した意見書も、データ・ローカライゼーション、越境データ移転規制、ソースコード・アルゴリズムの開示要求等を主要な障壁として挙げている。これらは、政府と業界の双方でアルゴリズム保護の必要性が共有されていたことを示す資料である。 xxxiii

ただし、ITI の 2018 年 3 月文書は、2017 年 11 月の交渉目標の更新後に提出されたため、それ自体を更新の直接的原因とみなすことはできない。同文書は、更新の背景にあった業界認識を事後的に確認する資料と位置付けられる。

4) プラットホーム免責

プラットフォーム免責については、米国内のインターネット関連企業及び業界団体が、オンライン仲介サービスに第三者コンテンツの責任を負わせる外国の国内法制は、米国企業の市場参入を妨げるとの懸念を示し、NAFTA 再交渉で米国の法に近い保護を求めていた。ライトハイザー USTR 代表も、USMCA 第 19.17 条について、米国のオンライン・サービスが外国市場で第三者コンテンツに関する不合理な責任を負わされることを防ぐ趣旨を説明している。したがって、同規律は USTR の政策判断と米国 IT 業界の要請が重なって形成されたものと評価される。 xxxiv

以上のように、USMCA 第 19 章は、第一次トランプ政権が掲げたデジタル貿易交渉目標を最も体系的に条文化したものであり、その主要規律は日米デジタル貿易協定及び WTO/JSI 米国提案へ展開された。したがって同章は、第一次トランプ政権のデジタル貿易政策の到達点であると同時に、同政権が国際的な標準化を目指した米国型デジタル貿易規律の基準モデルと位置付けられる。

後続のバイデン政権は、この枠組みを全面的に維持したわけではない。とりわけ 2023 年 10 月、USTR(キャサリン・タイ代表)は WTO/JSI 交渉において、越境データ移転、コンピュータ設備の設置要求及びソースコードに関する従来の米国提案への支持を取り下げた理由として、議会及び行政機関による国内政策の検討余地(policy space)を確保するためと説明した。また、バイデン政権下では、USMCA 型のプラットフォーム免責を IPEF 等の交渉では積極的な推進をしなかった。したがって、その方針変更はプラットフォーム免責だけの除外ではなく、データ及びソースコードを含む米国型デジタル貿易規律全体の再検討として捉える必要がある。 xxxv

第 5 節 日米デジタル貿易協定をめぐる日米間の対応の違い

1) 日米デジタル貿易協定

日米デジタル貿易協定 (Agreement between the United States of America and Japan concerning Digital Trade) は、正式には「デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」と称される、デジタル貿易に特化した二国間協定である。2019 年 9 月 25 日、安倍晋三首相とドナルド・トランプ大統領は、日米貿易協定(交渉段階で日本政府は TAG と呼称)とともに、両協定に

ついて最終合意に達したことを確認する共同声明を発表した^{xxxvi}。

同年 10 月 7 日、ワシントンのホワイトハウスにおいて、杉山晋輔駐米大使とロバート・ライトハイザー米国通商代表が、日米貿易協定および日米デジタル貿易協定に署名した。日本では両協定がいずれも国会の承認を受け、国内手続完了の相互通告を経て、2020 年 1 月 1 日に同時に発効した^{xxxvii}。

米国側では、両協定とも議会承認を経ずに実施されたが、その法的根拠と性格は両協定で異なる。日米貿易協定については、2015 年貿易促進権限 (TPA-2015) 第 103 条(a)により議会が大統領へ委任した関税変更権限が用いられたため、議会の承認を受けずに成立に至った。これに対し、日米デジタル貿易協定は、議会の承認を必要としない「行政協定 (Executive Agreement)」として扱われた。ただし、第一次トランプ政権は、その締結権限の具体的な法的根拠を明示していない。そのため、トランプ政権(行政府)が議会(立法府)の新たな承認を得ずに分野別通商協定を締結することの憲法上・制度上の妥当性をめぐる議論につながった。

USTR は、日米デジタル貿易協定について、USMCA によって確立されたデジタル貿易ルールの「ゴールド・スタンダード」を満たし、USMCA と並ぶ包括的かつ高水準の協定であると評価した^{xxxviii}。

もっとも、日米デジタル貿易協定は対象分野がデジタル貿易に限定されているため、単独では GATS 第 5 条第 1 項(a)の「相当な範囲の分野」を対象とする経済統合協定とは位置付けにくい。したがって、GATS 第 5 条に基づく地域的なサービス貿易協定ではなく、分野別の二国間協定として理解される。

2) 日米デジタル貿易協定の源流

USTR によれば、日米デジタル貿易協定は、USMCA 第 19 章「デジタル貿易」を直接のモデルとして構成された。だが、その制度的な源流は、オバマ政権期の TPP 第 14 章「電子商取引」に求めることができる(図表-3 参照)。

TPP は、2016 年 2 月、オバマ政権下で米国を含む 12 か国により署名された。しかし、2017 年 1 月に発足した第一次トランプ政権が TPP から離脱を表明したため、当初の TPP としては発効しなかった。その後、米国を除く 11 か国は、TPP の規定の一部を凍結した上で、CPTPP (環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定) を締結した。CPTPP は 2018 年 12 月 30 日に発効し、その第 14 章「電子商取引」は、凍結対象とならなかったため、TPP 第 14 章の内容がほぼそのまま維持されている。

他方、第一次トランプ政権は NAFTA 再交渉において、TPP 第 14 章を基礎としつつ、規律を拡充した USMCA 第 19 章「デジタル貿易」を策定した。日米デジタル貿易協定は、この USMCA 第 19 章を直接の雛形としている。したがって、その規律形成の流れは、「TPP(CPTPP)第 14 章→USMCA 第 19 章→日米デジタル貿易協定」と整理することができる。

日米デジタル貿易協定には、第一次トランプ政権が高水準のデジタル貿易規律の中核として重視した、①デジタル・コンテンツを含む電子的送信への関税不賦課、②情報(デジタル・データ)の自由な越境移転の確保、③コンピュータ関連設備の設置要求、すなわちデータ・ローカライゼーション要求の禁止、④ソースコードおよび(ソースコードに表現された)アルゴリズムの開示・移転要求の禁止、⑤双方向コンピュータ・サービス事業者について第三者コンテンツに関する民事責任を限定する規律、が盛り込まれた。

このうち⑤は、オンライン・プラットフォームに第三者が掲載した情報について、一定の条件を満たした場合にプラットフォーム事業者の責任を限定するものである。これは、米国の国内法である通信品位法第 230 条に近い考え方を国際協定へ反映した規定であり、米国のデジタル・プラットフォーム企業に有利に作用し得るとの批判的な評価と、表現の自由およびオンライン・サービスの発展を促すとの好意的な評価が併存している。

また、第一次トランプ政権は、2019 年 4 月 26 日、WTO 電子商取引 JSI に向けて「WTO Agreement

on Digital Trade」 と題する米国提案 (INF/ECOM/23) を提出した。この提案にも、日米デジタル貿易協定と共通する中核的な規律が盛り込まれていた。さらに、当時交渉開始が想定されていた米 EU および米英の貿易協定についても、USTR の交渉目標には米国型と言える高水準のデジタル貿易規律が掲げられていた。

3) 第一次トランプ政権が目指した四つの貿易交渉

第一次トランプ政権は、NAFTA 再交渉のほか、日本、EU 及び英国との貿易協定について交渉開始の意向を議会へ通知し、交渉目標を公表した。日本及び英国との交渉は正式に開始されたが、米 EU 間では包括的 FTA 交渉の正式な開始には至らなかった。

USTR が議会へ通知した正式名称はいずれも “Trade Agreement (貿易協定)” であったが、その交渉目標は関税、サービス、投資及びデジタル貿易を含む包括的な自由貿易協定 (FTA) に相当する内容であった。NAFTA 再交渉は USMCA として妥結したが、対 EU および対英国の包括的な貿易協定は、第一次政権中には妥結しなかった。

これらの交渉を進める制度的基盤となったのが TPA-2015 である。同法の権限は、所定の手続により 2018 年 7 月 1 日から 2021 年 7 月 1 日まで 3 年間延長された。トランプ政権 (USTR) は、TPA に基づき、対日、対 EU および対英国の各交渉に先立って交渉目標を公表した (既述)。

対日交渉について、米国が 2018 年 12 月に公表した交渉目標は、物品の市場アクセスに加えて、サービス、投資、知的財産、デジタル貿易等を広く含んでいた。このことから、米国側は当初、日本との間で包括的な貿易協定の締結を視野に入れていたと考えられる。米国憲法第 1 条第 8 節は、外国との通商を規律し、関税を賦課する権限を議会に付与しているため、包括的な貿易協定を実施するには、通常、議会から行政府への権限委任と、両者の協定成立までの連携が必要となる。

しかし、2018 年 9 月 26 日の日米共同声明では、交渉の第一段階として、物品貿易および「早期に成果を生じ得るその他の重要分野 (サービスを含む)」について交渉し、その終了後に、第二段階として、その他の貿易・投資事項について交渉するという二段階的な方針が示された。ただし、同共同声明には、「日米貿易協定」および「日米デジタル貿易協定」という最終的な協定名は明示されていない。

その後、同共同声明に沿った第一段階の交渉成果として、一部の農産品および工業品の関税譲許を内容とする「日米貿易協定」と、高水準のデジタル貿易規律を定める「日米デジタル貿易協定」が、それぞれ独立した協定として成立した。両協定は共に 2019 年 10 月 7 日に署名、2020 年 1 月 1 日に発効した。

4) 日米貿易協定の名称と位置付け

日本政府は、2018 年 9 月の日米共同声明に記された「物品貿易協定 (Trade Agreement on goods)」を踏まえ、交渉段階で「TAG」という呼称を用いた。ただし、署名された協定の正式名称は、日本語では「日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定」、英語では「Trade Agreement between Japan and the United States of America」である。したがって、「TAG」は交渉段階における日本政府の説明上の呼称であり、発効した協定の正式な略称ではない。

日米貿易協定は、農産品および一部工業品を対象とする限定的な関税協定であり、物品貿易の実質上すべてを対象とする包括的 FTA ではない。日本政府が国内の FTA 反対論 (当時) への配慮から「TAG」という呼称を採用したとの見方はあるが、その意図を直接裏付ける公式資料は確認できない。

2018 年の日米共同声明 (上述) の中で予定されていた第二段階の包括的な貿易・投資交渉は、第一次トランプ政権中には実施されなかった。そのため、日米貿易協定と日米デジタル貿易協定は、当初想定された、より広範な日米貿易交渉での拡充または両者の統合とはならず、第一段階の交渉にと

どまった。

5) 米国側の法的対応

日米貿易協定について、第一次トランプ政権は、オバマ政権下の TPA-2015 第 103 条(a) [19 U. S. C. § 4202(a)] に基づく関税変更権限の下で締結した。同条は、一定の要件および限度の下で、貿易協定を実施するために必要な関税率の変更を大統領布告によって行う権限を、大統領へあらかじめ委任するものである。

トランプ大統領は、2019 年 12 月 26 日付大統領布告第 9974 号により ~~TPA-2015~~、TPA-2015 第 103 条(a) を根拠として、日米貿易協定を実施するための米国関税率の変更を布告した~~が~~。このため、日米貿易協定については、議会で可決(承認)する方式は採られなかった。

これに対し、日米デジタル貿易協定は、当初より米国国内法の変更を必要としない、つまり議会での審議を経ない「行政協定」として扱われた~~が~~。したがって、米国側では両協定とも新たな議会承認を伴わずに発効したが、日米貿易協定は議会が既存法により委任した関税変更権限に基づき締結され、日米デジタル貿易協定は「行政協定」として締結されたという相違がある。

6) 日本側の法的対応

日本側では、日米貿易協定および日米デジタル貿易協定の双方が、憲法第 73 条第 3 号に基づき国会承認を要する通常の国際協定として取り扱われた。両協定は 2019 年 10 月に国会へ提出され、同年 12 月 4 日に国会の承認を受けた後、国内手続完了の相互通告を経て、2020 年 1 月 1 日に発効した。

このように、両国間で締結された日米デジタル貿易協定は、米国ではトランプ政権が「行政協定」として、日本では安倍政権が国会承認を要する通常の国際協定として取り扱われた。

7) 両協定の特徴と関係

日米貿易協定は、米国産農産品に対する日本の関税撤廃・削減と、一部の工業品および農産品に対する米国の関税撤廃・削減を中心とする、対象限定型の物品貿易協定である。第一次トランプ政権が重視した日本車および自動車部品に対する、第二段階での米国関税の撤廃交渉は実現せず、将来の交渉課題として残された。

他方、日米デジタル貿易協定は、電子的送信への関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、越境データ流通、コンピュータ関連設備の設置要求の禁止、オンライン消費者保護、個人情報保護、ソースコードおよびアルゴリズムの開示要求禁止、双方向コンピュータ・サービス、政府公開データ、サイバーセキュリティ、暗号を使用する ICT 製品等について、高水準の規律を定めた。

同協定は、USMCA 第 19 章と高い整合性を有し、米国が TPP 交渉以来形成してきたデジタル貿易自由化の方針を、日本との間で実現したものと評価できる。

以上のように、第一次トランプ政権は、包括的 FTA としてではなく、比較的早期に合意可能な物品貿易とデジタル貿易を切り分け、それぞれ異なる法的手段によって実施した。

日米貿易協定と日米デジタル貿易協定は、それぞれ独立した国際協定であり、後者が前者の一章または附属書として組み込まれたわけではない。ただし、両協定は、2018 年の共同声明(前述)に始まる段階的な日米貿易交渉の同時並行的な成果であったことから、将来、仮に包括的な日米 FTA が締結される場合に、日米デジタル貿易協定の規律が、日米 FTA のデジタル貿易章へ再編・統合される可能性は理論上想定されるが、そのための具体的な手続や合意は示されなかった。

第 8) 経済安全保障と行政協定

CRS 報告書(R47679)によれば、米国の国際協定には、憲法第 2 条に基づき上院の助言と同意を得て締結される条約と、上院による条約承認を経ない「行政協定(executive agreement)」がある。行

政協定には、議会・行政協定、既存の条約に基づく行政協定、大統領固有の憲法上の権限に依拠する単独行政協定などがある。ただし、近年の分野別通商協定には、その権限根拠が複合的又は必ずしも明確でないものも存在する。つまり「行政協定」という用語は広く用いられるが、その権限根拠は一樣ではなく、既存法に基づくもの、既存の条約に基づくもの、大統領固有の憲法権限に依拠するとされるものなどがある。したがって、議会承認を経ない国際協定をすべて同一の法的類型として扱うことはできない。日米デジタル貿易協定も行政協定として扱われたが、具体的な権限根拠は明示されていない(既述)。

日本では、憲法第 73 条第 3 号に基づき国会承認を要する条約とは別に、行政機関が既存の法令および予算の範囲内で、国会承認を介さずに締結する国際的な取決めがあり、一般に「行政取極」(administrative arrangement)と呼ばれる。行政取極は、通常、新たな立法措置や国会承認を必要とせず、行政府機関の権限内にある実務的・技術的事項が対象とされる。

米国の行政協定と日本の行政取極には、立法府による新たな承認や国内実施法を必要とせず、行政府の既存権限の範囲内で締結される場合があるという運用上の類似性がある。しかし、両国の憲法構造、条約締結制度および国際約束の分類は異なるため、両者を完全に同一視することはできない。

日米デジタル貿易協定について、米国は「行政協定」として扱った一方、日本は「国会承認を要する条約」として締結した。これに対し、2023 年 3 月 28 日に署名・発効した「重要鉱物のサプライチェーンの強化に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」は、日本側でも国会承認を経ていない。日本政府は、同協定を、既存の国内法令および行政権限の範囲内で締結可能な政府間協定として扱ったと解される。

重要鉱物協定は、包括的 FTA ではなく、重要鉱物のサプライチェーン強靱化、非市場的政策・慣行への対応、労働・環境基準および情報共有等を対象とする分野別協定である。その政策的背景には、米国インフレ抑制法において、日本で採掘・加工された重要鉱物を、米国と自由貿易協定を締結している国に由来する鉱物として取り扱うための条件を整えることがあった。

このような分野別協定には、包括的 FTA より迅速に締結できる利点がある一方、議会の関与が限定され、通商協定に対する民主的統制や法的根拠の明確性を弱めるとの批判もある。デジタル貿易、サプライチェーン、重要鉱物など、関税譲許や大規模な国内法改正を必ずしも伴わない経済安全保障分野では、同様の手法が今後も用いられる可能性がある。

なお、第二次トランプ政権下では、2025 年 7 月に米国・インドネシア相互貿易協定の枠組みが公表され、2026 年 2 月 19 日には、議会による個別の審議・承認を経ない行政府主導の協定として署名された。なお、同協定第 7.5 条によれば、発効は国内手続完了の通知交換から 90 日後又は両国が合意する別の日、とされている。¹¹¹⁾

同協定には、インドネシアが「無形産品」(デジタル・プロダクト)に設定していた関税分類を撤廃すること、および電子的送信への関税不賦課モラトリウムの恒久化を WTO で無条件に支持することなど、デジタル貿易上の約束が含まれる。ただし、これは独立したデジタル貿易協定ではなく、広範な相互貿易協定の一部とされるため、その法的性格を日米デジタル貿易協定と直ちに同一視することはできない。

第 6 節 第一次トランプ政権の WTO 電子商取引 JSI への対応

2019 年 1 月 25 日、米国を含む WTO の(当時)76 か国・地域は、「電子商取引に関する共同声明」(WT/L/1056)を公表し¹¹²⁾、「可能な限り多くの WTO 加盟国の参加を得て、既存の WTO 協定および枠組みに立脚した高水準の成果を達成する」ための交渉を開始する意思を表明した。

この交渉は、WTO 全加盟国のコンセンサスによって設定された多角的交渉ではなく、参加を希望する加盟国による共同声明イニシアティブ (Joint Statement Initiative, JSI) として開始された。

JSI の発端は、2017 年 12 月の第 11 回 WTO 閣僚会議に際して、WTO の 71 か国・地域が電子商取

引に関する共同声明 (WT/MIN(17)/60) を発表したことにある^{xiv}。その後、オーストラリア、日本およびシンガポールが共同議長国となり、2018 年の探索的作業を経て、2019 年 1 月に交渉開始が宣言された。

米国のデニス・シェア WTO 大使は、2019 年 3 月の会合において、共同議長国の取組に謝意を示すとともに、ライトハイザー USTR 代表の考えとして、参加国が共通の高水準な義務を負う野心的な協定を目指すべきであり、最低水準の合意に終わるべきではないとの立場を表明した。また米国は、越境データ移転やデータ・ローカライゼーション禁止を含む包括的な条文提案を提出する意向を示した。

その後、米国は 2019 年 4 月 26 日、「WTO デジタル貿易協定(WTO Agreement on Digital Trade)」と題する協定案 (INF/ECOM/23) を WTO 事務局経由で JSI 参加国に提示した^{xv}。同案には、電子的送信への関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、情報の越境移転、コンピュータ関連設備の現地設置要求の禁止、ソースコードおよびアルゴリズムの開示・移転要求の禁止、オンライン消費者保護、個人情報保護、双方向コンピュータ・サービス、政府公開データ、サイバーセキュリティ、暗号を使用する ICT 製品等について、具体的な条文案が盛り込まれていた。

この米国案は、個別論点だけを扱う提案ではなく、デジタル貿易に関する主要分野を広くカバーする包括的なデジタル貿易協定(当時は電子商取引)の提案 (テキスト)であった。その中核的な規律事項は、同年 10 月に署名され、2020 年 1 月に発効した日米デジタル貿易協定と極めて近い内容であった。したがって、第一次トランプ政権は、USMCA および日米デジタル貿易協定で追求した米国型の高水準デジタル貿易規律を、WTO の有志国間枠組みにも展開しようとしたものと評価できる。

もっとも、INF/ECOM/23 は有志国間での交渉上の提案であり、完成した国際協定ではなかった。特に、一般的例外、安全保障例外、信用秩序維持のための例外、紛争解決、最終規定等については、文書末尾の「Article Z」に標題または参照事項が示されるにとどまり、具体的な条文内容が確定していなかった。このため、完成した二国間協定である日米デジタル貿易協定と、協定全体が同一であったとはいえない。

米国案の第 13 条「双方向コンピュータ・サービス」は、第三者が提供した情報コンテンツを理由として、双方向コンピュータ・サービスの提供者又は利用者を当該情報の提供者又は発言者として扱い、その責任を負わせること、これを原則として制限する内容であった。

この規律は、米国の国内法である通信品位法第 230 条の考え方を反映したものであり、USMCA 第 19.17 条および日米デジタル貿易協定第 18 条にも類似する規定が置かれた。

日米デジタル貿易協定の署名時に交換された書簡では、日本が既存の法的枠組みによって第 18 条上の義務を履行でき、同条の履行のために国内法を変更する必要はないことが確認された^{xvi}。

しかし、WTO 電子商取引 JSI では、参加国のデジタル政策、個人情報保護制度、通信規制、開発段階および国内法制が大きく異なっていたため、米国案のすべてを共通規律として採用する合意は形成されなかった。特に、情報の越境移転、コンピュータ関連設備、ソースコードおよびプラットフォーム責任に関する高水準の規律は、参加有志国間の立場の相違が大きかった。

さらに、第一次トランプ政権の後、バイデン政権は 2023 年 10 月、デジタル貿易自由化に関わる国内政策を検討するための政策余地を確保する必要があるとして、越境データ移転、コンピュータ関連設備及びソースコードに関する従来の米国提案への支持を取り下げた。その背景には、デジタル・プラットフォーム規制、競争政策、プライバシー保護及び AI 政策をめぐる国内議論があった。

このため、第一次トランプ政権が INF/ECOM/23 で示した包括的な米国型デジタル貿易協定案は、そのまま JSI の最終成果へ採用されるには至らなかった。

以上から、第一次トランプ政権の WTO 電子商取引 JSI への対応は、WTO を全面的に否定するものではなく、全加盟国による交渉開始のコンセンサスが得られない状況の下で、これを回避して有志国間交渉を通じて米国型の高水準なデジタル貿易規律を複数国間に展開し、将来的には、その成果を WTO の法的枠組みに組み込むことも念頭に置いた試みであったと理解できる。

おわりに

クリントン政権以降、第一次トランプ政権までの米国の歴代政権は、デジタル分野のグローバルな自由化が米国の利益につながると認識してきた。当初、その利益には、米国が重視する表現の自由や民主主義の理念が、インターネットを介して国際的に広がることも含まれていた。同時に、デジタル市場の拡大は、米国の大手 IT 企業の経済利益を拡大し、同国が優位性を持つ産業分野をさらに強化することも期待されていた。

第一次トランプ政権は、NAFTA 再交渉の結果成立した USMCA において、高水準のデジタル貿易規律を具体化し、これを日米デジタル貿易協定にも展開した。こうした地域・二国間貿易協定におけるルール化と並行して、WTO 電子商取引 JSI におけるデジタル貿易規律の形成にも積極的に取り組んだ。しかし、加盟国間でデータ政策や国内規制をめぐる立場が大きく異なり、コンセンサスを原則とする WTO において、米国が志向する高水準の規律を全加盟国共通のものとして成立させることは困難であった。それゆえに、有志国間交渉は、米国が自国型のデジタル貿易規律を広く展開するための現実的かつ重要な手段となった。この方針は、第二次トランプ政権においても、WTO 電子商取引 JSI の包括的協定化という形ではなく、二国間の相互貿易協定等を通じて、選択的かつ形を変えて継承されている。

図表 5. 日米デジタル貿易協定の構成

(Agreement between the United States of America and Japan concerning Digital Trade)

条	日本語	English
第 1 条	定義	Definitions
第 2 条	適用範囲	Scope
第 3 条	一般的例外	General Exceptions
第 4 条	安全保障のための例外	Security Exceptions
第 5 条	信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外	Prudential Exception and Monetary and Exchange Rate Policy Exception
第 6 条	課税	Taxation
第 7 条	関税	Customs Duties
第 8 条	デジタル・プロダクトの無差別待遇	Non-Discriminatory Treatment of Digital Products
第 9 条	国内の電子的な取引の枠組み	Domestic Electronic Transactions Framework
第 10 条	電子認証及び電子署名	Electronic Authentication and Electronic Signatures
第 11 条	電子的手段による情報の国境を越える移転	Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means
第 12 条	コンピュータ関連設備の設置場所	Location of Computing Facilities
第 13 条	対象金融サービス提供者の金融サービス用コンピュータ関連設備の設置場所	Location of Financial Service Computing Facilities for Covered Financial Service Suppliers
第 14 条	オンラインの消費者の保護	Online Consumer Protection
第 15 条	個人情報の保護	Personal Information Protection
第 16 条	要求されていない商業上の電子メッセージ	Unsolicited Commercial Electronic Messages
第 17 条	ソース・コード	Source Code
第 18 条	コンピュータを利用した双方向サービス	Interactive Computer Services
第 19 条	サイバーセキュリティ	Cybersecurity
第 20 条	政府の公開されたデータ	Open Government Data
第 21 条	暗号法を使用する情報通信技術産品	Information and Communication Technology Goods that Use Cryptography
第 22 条	改正、効力発生及び終了	Amendment, Entry into Force, and Termination

出所：日米の公式資料を参考に筆者作成

図表 6. 日米デジタル貿易協定・USMCA 第 19 章・CPTPP 第 14 章の条文対応関係

日米 DTA	USMCA の対応規定	対応	CPTPP の対応規定	対応	構造上の評価
第 1 条 定義	第 19.1 条 定義	◎	第 14.1 条 定義	◎	三協定に共通する基本規定
第 2 条 適用範囲	第 19.2 条 適用範囲及び一般規定	◎	第 14.2 条 適用範囲及び一般規定	○	USMCA 型の章構成に近い
第 3 条 一般的例外	第 32.1 条 一般的例外 (第 19 章に適用)	○	第 29.1 条 一般的例外 (第 14 章に適用)	○	章外の一般例外を独立条文化
第 4 条 安全保障のための例外	第 32.2 条 不可欠の安全保障	○	第 29.2 条 安全保障のための例外	○	章外の安全保障例外を独立条文化
第 5 条 信用秩序維持・金融政策・為替政策のための例外	第 17.11 条 例外 (金融サービス章)	○	第 11.11 条 例外 (金融サービス章)	○	金融サービス例外を独立条文化
第 6 条 租税	第 32.3 条 租税	○	第 29.4 条 租税措置	△	CPTPP にも関連規定あり。適用関係は要精査
第 7 条 関税	第 19.3 条 関税	◎	第 14.3 条 関税	◎	TPP 系共通規律
第 8 条 デジタル・プロダクトの無差別待遇	第 19.4 条 デジタル・プロダクトの無差別待遇	◎	第 14.4 条 デジタル・プロダクトの無差別待遇	◎	TPP 系共通規律
第 9 条 国内の電子的な取引の枠組み	第 19.5 条 国内の電子的な取引の枠組み	◎	第 14.5 条 国内の電子的な取引の枠組み	◎	TPP 系共通規律
第 10 条 電子認証及び電子署名	第 19.6 条 電子認証及び電子署名	◎	第 14.6 条 電子認証及び電子署名	◎	TPP 系共通規律
第 11 条 情報の電子的手段による国境を越える移転	第 19.11 条 情報の電子的手段による国境を越える移転	◎	第 14.11 条 情報の電子的手段による国境を越える移転	◎	三協定に共通する中核規律
第 12 条 コンピュータ関連設備の設置	第 19.12 条 コンピュータ関連設備の設置	◎	第 14.13 条 コンピュータ関連設備の設置	◎	三協定に共通する中核規律
第 13 条 金融サービス提供者のための金融サービス用コンピュータ関連設備の設置	第 17.18 条 金融サービス用コンピュータ関連設備の設置	◎	直接対応する規定なし	—	USMCA 由来の追加規律
第 14 条 オンラインの消費者の保護	第 19.7 条 オンラインの消費者の保護	◎	第 14.7 条 オンラインの消費者の保護	◎	TPP 系共通規律
第 15 条 個人情報の保護	第 19.8 条 個人情報の保護	◎	第 14.8 条 個人情報の保護	○	USMCA 型の具体化・強化がみられる
第 16 条 要求されていない商業上の電子メッセージ	第 19.13 条 要求されていない商業上の電子メッセージ	◎	第 14.14 条 要求されていない商業上の電子メッセージ	○	USMCA 型の規定配置に一致
第 17 条 ソース・コード	第 19.16 条 ソース・コード	◎	第 14.17 条 ソース・コード	○	アルゴリズムを含む USMCA 型拡張
第 18 条 コンピュータを利用した双方向サービス	第 19.17 条 双方向コンピュータ・サービス	◎	直接対応する規定なし	—	USMCA 由来の追加規律
第 19 条 サイバーセキュリティ	第 19.15 条 サイバーセキュリティ	◎	第 14.16 条 サイバーセキュリティに関する協力	○	USMCA 型のリスクベース規律に近い
第 20 条 政府の公開されたデータ	第 19.18 条 政府の公開されたデータ	◎	直接対応する規定なし	—	USMCA 由来の追加規律
第 21 条 暗号法を使用する情報通信技術産品	附属書 12-C 情報通信技術産品	◎	第 8 章附属書 8-B・A 節 2 (暗号法を使用する ICT 産品)	○	デジタル章外の TBT 規律を独立条文化
第 22 条 改正、効力発生及び終了	協定全体の終規定に相当	△	協定全体の最終規定に相当	△	独立協定として必要な最終条項

注:◎=文言・規律構造が非常に近い、○=同一主題だが修正・拡張あり、△=章外規定・部分的対応、—=直接対応規定なし。各種資料より筆者作成

第 5 章 バイデン政権のデジタル貿易政策

はじめに

- 第 1 節：第一次トランプ政権との違いと類似点
- 第 2 節：バイデン政権のデジタル貿易政策
- 第 3 節：バイデン政権の閣僚人事
- 第 4 節：バイデン政権の国家安全保障戦略と NTE 報告書
- 第 5 節：IPEF と APEP
- 第 6 節：バイデン政権の大統領令とデータ安全保障政策
- 第 7 節：バイデン政権の WTO 電子商取引 JSI への対応

はじめに

バイデン政権（2021～2025 年）は、第一次トランプ政権の米国第一主義による米国に有利な二国間ベースの通商措置と比べ、同盟国・同志国との複数国間協調を重視した。他方、前政権による対中 301 条関税など一部の措置は維持し、WTO についても改革の必要性を強く意識する姿勢を継承した。

地域的な貿易・経済政策では、関税削減・市場アクセスを中心とする従来型 FTA とは異なる IPEF と APEP を推進した。IPEF では柱 2～4 が協定化された一方、デジタル貿易を含む柱 1「貿易」は未妥結に終わった。APEP は法的拘束力を有する包括協定ではなく、米州の経済協力を進める政策枠組みとして展開されたが、第二次トランプ政権は 2025 年 2 月に米国の参加を継続しない方針を表明した。

デジタル貿易政策では、政権発足当初は高水準の国際ルール形成を掲げたものの、2023 年後半以降、国内のプライバシー、競争政策、AI 規制、国家安全保障等のための「政策余地（policy space）」を重視する方向へ調整した。2023 年 10 月には WTO 電子商取引 JSI で、第一次トランプ政権による米国提案の一部への支持を撤回し、2024 年には大統領令 14117 や PADFAA によって機微データへの外国敵対国等のアクセス規制も強化した。

第 1 節 第一次トランプ政権との違いと類似点

1) 第一次トランプ政権の政策を継承した部分と、継承しなかった部分

バイデン政権（2021～2025 年）は、前任の第一次トランプ政権（2017～21 年）が、米国第一主義（アメリカ・ファースト）の下、二国間交渉（ディール）や一方的措置を重視する通商政策を志向したのに対し、バイデン政権は、歴代政権と同じく有志国・友好国との**複数国間協調を重視する政策を志向した**。

他方、WTO に対しては同政権もトランプ政権と同じく、一定の距離を置く姿勢を維持した。

その背景には、中国による、国有企業中心の産業政策、不透明な補助金措置、外国企業への技術移転の強制、国家によるデジタル・データの管理などに対して、WTO が十分に対応できないとする米国の議会の認識があった。

この流れで、バイデン政権は、第一次トランプ政権が安全保障などを根拠に導入した関税措置の多くを維持しつつ、補助金や産業政策を通じた国内産業振興策も進めた。

とりわけ、第一次トランプ政権が導入した通商法 301 条に基づく対中関税や、232 条に基づく鉄鋼・アルミニウムに対する追加関税は、バイデン政権下でも基本的に継続された。

2) TPA を活用しない経済安全保障による地域枠組みの構築

また、バイデン政権は、従来型の GATT 第 24 条整合的な FTA とは異なり、包括的な関税撤廃・引下げを伴わない新たな地域経済枠組みを推進した。その代表例が、インド太平洋地域の IPEF と米州の APEP である。両者はサプライチェーン、労働、環境、クリーン経済、包摂的成長、デジタル政策等を重視したが、法的性格は同一ではなかった。

通商促進権限「TPA-2015」は 2021 年 7 月 1 日に失効し、バイデン政権は新たな TPA を求めなかった。TPA-2015 は、オバマ政権期に成立し、第一次トランプ政権が NAFTA 再交渉に活用した。

IPEF の柱 2～4 は、議会による審議及び承認が不要な「行政協定」としてバイデン政権主導で交渉され、個別の国際協定として成立した。他方、APEP は IPEF と同様の協定交渉ではなく、米州諸国との経済協力を進める政策枠組みであったため、両者を一括して「行政協定」とみなすのは適切ではない。⁹¹

他方、デジタル貿易に関し、バイデン政権は第一次トランプ政権が提唱した「高水準なデジタル貿易自由化」路線を一部修正して労働者や個人のデータ保護・プライバシー、国内規制の政策余地(policy space)を重視する姿勢を、政権の後半 2023 年より鮮明に打ち出した。

3) デジタル貿易政策の転換

デジタル貿易では、発足当初の高水準ルール形成と「労働者中心の貿易政策」が併存していたが、2023 年後半以降、国内規制上の政策余地を重視する方向が明確になった。この変化を裏付ける証拠が、WTO 電子商取引 JSI、IPEF の柱 1、2024 年版 NTE 報告書、さらに大統領令 14117 等であり、以下の各節で詳述する。

このように、バイデン政権のデジタル貿易政策は、歴代政権によるデータの自由流通原則を全面的に放棄したものではないが、自由化、国内規制権限、競争政策、プライバシー保護、国家安全保障を再調整する過渡的な政策であったと見ることができる。

第2節 バイデン政権のデジタル貿易政策

バイデン政権は発足当初から、労働者の利益を重視する「労働者中心(worker-centered)」の貿易政策を基本理念として掲げる一方、同盟国・同志国との間では、「デジタル経済を規律する高水準のグローバル・ルール(high-standard global rules to govern the digital economy)」を形成する方針も併せて示していた⁹²。当初は両者の両立が想定されていたが、政権中盤以降、個人のプライバシー、競争政策、AI 規制、労働者保護など、安全保障上の理由から国内政策上の規制余地を確保する必要性が政権内部で強く意識されるようになり、2023 年後半からはクリントン政権の時代から継承されてきた、従来型のデジタル自由化規律を部分的に後退させる方向へ政策調整が進んだ。

その政策転換を象徴するのが、2023 年 10 月の WTO 電子商取引 JSI における従来提案のバイデン政権(USTR)による支持撤回と、2024 年版 NTE 報告書におけるデジタル貿易障壁の見直しに伴う記述変更である。USTR は、越境データ移転、データ・ローカライゼーション、ソースコード、デジタル・プロダクトの無差別待遇に関する従来のポジションを後退させた一方、電子的送信への関税不賦課への支持は維持した。2024 年版 NTE も、各国政府の「正当な公共政策目的」による規制権限を従来より明確に認める方向へ修正された。⁹³⁹⁴

第3節 バイデン政権の閣僚人事

バイデン政権の閣僚人事は、人種・ジェンダー等の多様性を重視すると同時に、オバマ政権等で政

⁹¹Congressional Research Service (February 20, 2024), “Trade Promotion Authority (TPA),” IF10038. Updated“IF10038.

https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/HTML/IF10038.htm

⁹²USTR (March 1, 2021), “Fact Sheet: 2021 Trade Agenda and 2020 Annual Report.”

⁹³USTR (October 24, 2023), “USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations.”

⁹⁴USTR (March 29, 2024), “2024 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.”

策実務を経験した専門家を主要ポストに配置し、民主党中道派を基軸としつつ、労働者保護、競争政策、気候変動対策など進歩派の政策理念を政権運営に取り込んだ点に特徴があった。

バイデン政権では、アントニー・ブリンケン国務長官、トム・ビルサック農務長官、ジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官、ウィリアム・バーンズ CIA 長官、ジョン・ケリー気候問題担当大統領特使、スーザン・ライス国内政策会議議長ら、オバマ政権期に政府・外交・安全保障分野で実務経験を積んだ人物が主要ポストに多数起用された。ジャネット・イエレン財務長官もオバマ政権期に連邦準備制度理事会（FRB）議長に任命されていた。

通商・デジタル貿易政策との関係では、USTR 代表に就いたキャサリン・タイ氏は、オバマ政権期に USTR で中国通商執行を担当し、その後は下院歳入委員会で通商政策の議会実務に携わった。こうした経験を有する同氏の USTR 代表への配置は、労働者の利益や国内規制との整合性を重視するバイデン政権の通商政策の方針を理解する一つの手掛かりとなる。

バイデンは政権発足に際して「米国を反映する内閣（a Cabinet that looks like America）」を掲げ、人種・ジェンダー等の多様性を重視した。上院民主党のチャック・シューマー院内総務も、2021 年 4 月 27 日の演説でバイデン内閣を「米国史上最も多様な内閣（the most diverse Cabinet in history）」と評価した。⁹⁵

<デジタル政策に関わる閣僚人事>

米国の閣僚人事は、米国憲法第 2 条第 2 節第 2 項に基づき、まず大統領が閣僚の候補者を指名し、次に上院（定員 100 名）が当該候補者を承認するか否かを投票に参加した議員の単純過半数（多数決）によって決める。承認後、大統領が正式に任命する。

バイデン政権のデジタル政策に関わった重要かつ特徴的な人事としては、貿易政策にキャサリン・タイ USTR 代表（賛成 98 票、反対 0 票、無投票 2 名）および、国内の競争政策にリナ・カーン FTC 委員長（FTC 委員への承認：賛成 69 票、反対 28 票、無投票 3 名）の二人を配置したことである。

この人事は、対外的には高水準のデジタル貿易規律を志向しつつ、国内では巨大 IT 企業に対する競争政策を強化するという、二つの政策課題が当初から併存していたことを示している。2023 年後半以降のバイデン政権・USTR の政策変更は、この国内規制との整合性をめぐる議論が強まった文脈の中で捉えることができる。

タイ氏は、オバマ政権期の USTR で中国通商執行担当の首席法律顧問を務め、対中通商政策の実務経験を積んだ。その後、下院歳入委員会の通商担当首席法律顧問として、第一次トランプ政権のライトハイザー USTR 代表らとの間で、USMCA をめぐる交渉・議会調整に深く関与した。このような経験もあり、2021 年 3 月 17 日の上院承認投票では、民主・共和両党からほぼ満票の支持を得た。

他方、リナ・カーン氏は、Amazon の市場支配力とプラットフォーム型ビジネスの競争上の問題を

⁹⁵Joseph R. Biden Jr. (December 19, 2020), “Remarks by President-elect Joe Biden in Wilmington, Delaware.”

⁹⁶Charles E. Schumer (April 27, 2021), “Majority Leader Schumer Floor Remarks on the Senate’s Successful Confirmation of President Biden’s Team in the First 100 Days.”

<https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/majority-leader-schumer-floor-remarks-on-the-senates-successful-confirmation-of-president-bidens-team-in-the-first-100-days-now-more-than-ever-before-we-have-a-cabinet-that-looks-like-america>

分析した論文“Amazon’s Antitrust Paradox”⁹⁷で知られ、同論文の中で、従来の消費者価格を中心とする反トラスト法の考え方では、巨大デジタル・プラットフォームの市場支配を十分に規律できないと論じた。反トラスト法の積極的な執行を主張する人物として知られており、FTC (Federal Trade Commission) 委員への承認投票では、反対票の多くが共和党議員によるものだった。上院による FTC 委員への承認後、同日、バイデン大統領が同氏を FTC 委員長に任命した⁹⁸。

なお、反トラスト法の執行では FTC と連携して司法省(JOC)も担い、バイデン政権ではメリック・ガーランド (Merrick Garland) 司法長官の下、反トラスト局長にジョナサン・カンターが起用された。ガーランドの上院承認は、70(賛成)対 30(反対、主に共和党議員票)、ジーナ・レモンド商務長官は 84 対 15 であった。これらの人事は、FTC のリナ・カーン委員長と並び、競争政策を重視した政権運営の一部を構成した。⁹⁹

米国の反トラスト法執行は、主として FTC と司法省反トラスト局が担う。両機関は一部の権限を共有するが、FTC は消費者保護法制も所管し、司法省は刑事カルテル事件を含む独自の執行権限を有する。バイデン政権では両機関を通じて、巨大デジタル・プラットフォームを含む市場支配への監視が強化された。

第 4 節 バイデン政権の国家安全保障戦略と NTE 報告書

バイデン政権の発足直後、2021 年 3 月に公表された「暫定国家安全保障戦略指針 (Interim National Security Strategic Guidance)」と、これを継承して 2022 年 10 月に公表された正式な「国家安全保障戦略 (National Security Strategy: NSS)」との間には、基本的な政策方針に大きな転換はみられなかった。ただし、2022 年 NSS では、ロシアによるウクライナ侵攻後の国際情勢を反映してロシアへの警戒が強まるとともに、中国についても、米国にとって最も重要な戦略的競争相手として、より明確に位置付けられた。

バイデン政権のこれらの国家安全保障戦略文書は、オバマ政権および第一次トランプ政権下の NSS と同様に、安全保障を軍事・防衛の問題に限定せず、経済、通商、エネルギー、技術等を国家安全保障の重要な構成要素として位置付けていた¹⁰⁰。

第一次トランプ政権の 2017 年「国家安全保障戦略 (NSS)」は、①米国民・国土・米国的生活様式の防衛、②米国の繁栄の促進、③「力による平和」の維持、④米国の影響力の拡大、の四つの柱から構成された。特に第 2 の柱との関連で、トランプ大統領は 2017 年 12 月 18 日の NSS 発表演説にお

⁹⁷Lina M. Khan (January 2017), “Amazon’s Antitrust Paradox,” Yale Law Journal, Vol. 126, pp. 710–805.

⁹⁸Federal Trade Commission (June 15, 2021), “Lina M. Khan Sworn in as Chair of the FTC.”

⁹⁹ バイデン政権では、司法省反トラスト局長にジョナサン・カンター氏が起用され、FTC のカーン委員長とともに、巨大 IT 企業を含む市場支配への規制強化を進めた。

¹⁰⁰The White House (October 12, 2022), “National Security Strategy.”

いて「経済安全保障は国家安全保障である (economic security is national security)」と明言した。¹⁰¹

したがって、バイデン政権の特徴は、経済安全保障という概念を初めて NSS に導入したことにあるのではない。むしろ、産業政策、重要サプライチェーン、先端技術、投資および通商政策を、国家安全保障戦略とより体系的に結び付けた点に、バイデン政権の政策的な特徴がある。

2022 年 10 月に公表された NSS は、その冒頭で NATO を中心とする既存の同盟関係を強化するとともに、AUKUS、EU との協力、Quad、IPEF (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity) および APEP (Americas Partnership for Economic Prosperity) 等の新たな協力枠組みを列挙した。AUKUS は米英豪による安全保障・防衛協力の枠組みであり、Quad は日米豪印による安全保障を含む幅広い地域協力の枠組みである。他方、IPEF および APEP は、通商、サプライチェーン、投資、グリーン経済、経済的強靱性等を重視した経済協力の枠組みである¹⁰²。つまり、バイデン政権の下で安全保障の枠組み領域が貿易・経済分野にも広げられたと見ることができ、デジタル貿易もこの流れに含まれると言える。

これらの枠組みの全てが一律に中国への対抗を目的とした安全保障枠組みとみなすことは適切ではない。しかし、2022 年 NSS では、中国を、国際秩序を再形成する意思と、それを実現するための経済・外交・軍事・技術上の能力を併せ持つ最も重要な競争相手と位置付けた。そのうえで、外交・防衛政策のみならず、産業政策、経済的手段 (economic statecraft)、重要サプライチェーン、先端技術等を国家安全保障を確保するための政策手段として位置付けた。

<2024 年版 NTE 報告書のデジタル貿易に関する特徴>

他方、USTR は毎年、外国貿易障壁報告書 (National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers、以下 NTE 報告書) を公表している。同報告書は、米国の財・サービス輸出、対外直接投資および電子商取引に影響を及ぼす外国政府の重要な貿易障壁を国別に整理するものであり、既に実施されている措置だけでなく、米国企業の市場アクセスに影響を与える可能性のある法案や規制案等についても取り上げている点に特徴がある。

バイデン政権下の NTE 報告書は、第一次トランプ政権下で作成された 2023 年版までは、越境データ移転制限やデータ・ローカライゼーションを広くデジタル貿易障壁として捉える従来の米国の立場を基本的に継承していた。2023 年版は、データ・ローカライゼーションやその他の制限的な技術要件の増加を、米国にとって「特に懸念される」問題として扱っていた。

しかし、2024 年 3 月 29 日に公表されたバイデン政権下で作成された 2024 年版 NTE 報告書では、この考え方に一定の修正が加えられた。USTR は、各国政府には公共の利益のために統治し、「正当な公共政策上の目的」から規制する主権的権利があるとの認識を明示したうえで、NTE 報告書の目的は、米国政府が撤廃を求める重要な貿易障壁を特定することにあるとした。

¹⁰¹The White House (December 18, 2017), “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy.”

¹⁰²Emily Benson and Ethan B. Kapstein, CSIS (February 2023), “The Limits of Friend-Shoring.”

このため、外国政府のデジタル規制を、その存在自体によって直ちに貿易障壁とみなすのではなく、その目的、差別性、必要性および貿易制限効果等を個別に評価する傾向が強まった。データ・ローカライゼーションについても、すべてを一律に否定するのではなく、「正当な公共政策目的」との関係性を考慮する姿勢が強まったとみられる。

この変化は、バイデン政権のデジタル貿易政策が、2023 年前半頃までの高水準のデジタル貿易ルール形成を重視する姿勢から、2023 年後半以降、プライバシー、競争政策、AI 規制、消費者保護等に関する国内政策上の規制余地をより重視する方向へ変化したこととも整合する。

ただし、これはバイデン政権がデータ・ローカライゼーションのすべてを、それまでの「禁止」する立場から「容認」する立場へ転換したことを意味しない。国家監視、差別的な市場アクセス制限、保護主義等との関連が強い措置については、2024 年版でも引き続きデジタル貿易障壁として取り上げられた。

なお、「正当な公共政策目的」として国々が容認できる政策には、健康・安全、環境、国家安全保障、金融システムの安定性等に関する措置が含まれる。2023 年 6 月に日本政府が公表した米・英など主要先進国間の共同文書でも、正当な公共政策目的とデータ流通の両立という考え方が示されている¹⁰³。

1) 2024 年版 NTE 報告書の概要

2024 年版 NTE 報告書は外国の貿易障壁を、輸入政策、貿易への技術的障壁、衛生植物検疫措置、政府調達、知的財産権保護、サービス、デジタル貿易、投資、補助金、反競争的慣行、国有企業、労働、環境および「その他」の 14 項目に分類している¹⁰⁴。この 14 分類は 2022 年版 NTE 報告書から採用されたものであり、それ以前の 2021 年版では 11 分野であった。2022 年版では、国有企業、労働、環境が独立した分類として明示され、現在の 14 分類の構成となった。¹⁰⁵

既述のように、バイデン政権の 2024 年版は、前年の第一次トランプ政権の 2023 年版に比べて全体の記述が圧縮され、とりわけ各国のデータ・ローカライゼーション等をデジタル貿易障壁として取り上げる記述が大幅に縮小された。CSIS(2024)も、2024 年版ではデータ・ローカライゼーションを広く貿易障壁として扱ってきた従来の姿勢が後退したと評価している。¹⁰⁶

< 国別の評価 >

¹⁰³ 経済産業省(2023 年 6 月)「データ流通および正当な公共政策目的に関する共同文書」。

¹⁰⁴ USTR (March 29, 2024), “2024 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.”

¹⁰⁵ USTR (March 31, 2022), *2022 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*; USTR (March 31, 2021), *2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*; USTR (March 29, 2024), *2024 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.

¹⁰⁶ Emily Benson et al., CSIS (April 5, 2024), “The Trade Winds Are Turning: Insights into the 2024 National Trade Estimate.”

2023 年版 NTE 報告書には「BARRIERS TO DIGITAL TRADE(デジタル貿易障壁)」の項目がある。日本については、2019 年に内閣官房に設置されたデジタル市場競争本部 (Digital Market Competition Headquarters) に関連して、日本のデジタル市場・競争政策が米国企業等に及ぼし得る影響についての記述があった。しかし、2024 年版では、日本について「デジタル貿易障壁」を独立して扱う記述は削除された。

同様に、オーストラリア、ブラジル、南アフリカ、スイス等についても、前年版に存在したデジタル貿易に関する記述の一部または全部が 2024 年版では削除され、報告書全体としてデジタル規制を貿易障壁として取り上げる範囲が縮小した。

インドネシアについて、2023 年版は、2018 年にデジタル・プロダクトに関する関税分類を設け、その後、電子的に送信されるソフトウェア、アプリケーション、映像・音声コンテンツ等について税関申告を求める制度を導入したことを取り上げていた。同国のデジタル関税率自体はゼロであったが、トランプ政権は、将来、電子的送信に対して関税が課される可能性を懸念していた。バイデン政権の 2024 年版ではこの記述が削除された。

EU について、トランプ政権の 2023 年版では GDPR(一般データ保護規則)に基づく個人データの越境移転制限をデータ・ローカライゼーションの文脈でも扱い、DMA(デジタル市場法)、DSA(デジタル・サービス法)、Data Act(データ法)および AI Act(人工知能法)等について米国企業への影響が検討されていた。他方、バイデン政権の 2024 年版では、GDPR をデータ・ローカライゼーション障壁として扱う従来の記述等が大幅に削減・縮小された一方、DSA、Data Act、AI Act 等の EU デジタル規制に関する記述自体は残された。したがって、EU のデジタル規制に関する記述がすべて削除されたわけではない。

英国についても、2023 年版までみられた(英国が EU 離脱前より EU と共有している)GDPR 型の越境データ移転規制をデータ・ローカライゼーションの問題として扱う記述は 2024 年版では削除されたが、デジタル・サービス税等については引き続きデジタル貿易障壁として取り上げられている。

中国については、2024 年版も 2023 年版と同様、サイバーセキュリティ法、データ安全法、個人情報保護法等に基づくデータの収集、保存、処理および越境移転に対する国家統制を詳細に取り上げている。特に、中国政府によるデータ・ローカライゼーション要求が企業活動を妨げるだけでなく、国家によるデータへのアクセスや監視への懸念と結び付く点が問題視されている。¹⁰⁷

ロシアについても、2024 年版は 2023 年版と同様、ロシア国民に関するデータの国内保存要求や、治安・情報機関によるデータへのアクセス等を引き続きデジタル貿易上の問題として取り上げている。

インドについて、第一次トランプ政権の 2023 年版 NTE 報告書は、2019 年の個人データ保護法案 (Personal Data Protection Bill) の撤回後に公表された「デジタル個人データ保護法案 (Digital Personal Data Protection Bill, 2022)」を取り上げていた。¹⁰⁸その後、2023 年 8 月にインドで「デジタル個人データ保護法 (Digital Personal Data Protection Act, 2023)」が成立したが、バイデン政権の 2024 年版 NTE では、前年にみられたインドの個人データ保護法制に関する記述は削除された。さらに、2023 年版でデジタル貿易障壁として取り上げられていたインド準備銀行 (RBI) による決済データの国内保存要求についても、2024 年版では記述が削除された。他

¹⁰⁷ USTR (March 29, 2024), “2024 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.”

¹⁰⁸ USTR (March 31, 2023), *2023 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, pp. 217–218; KPMG India (December 2022), “Digital Personal Data Protection Bill 2022.”

方、2024 年版では、NPCI による電子決済サービスの市場シェア制限や国内独自 QR コード規格等が、引き続き外国事業者に対する障壁として取り上げられている。

以上のように、2024 年版 NTE 報告書では、データ・ローカライゼーションを含むデジタル規制を貿易障壁として取り上げる範囲が 2023 年版より大幅に縮小された。しかし、中国とロシアのみを例外として、それ以外の同盟国・友好国の措置がすべて削除されたわけではない。上述のように、インドを含む複数の国々のデジタル関連措置については、2024 年版でも引き続き問題が指摘されている。

こうしたバイデン政権 (USTR) のデジタル貿易政策の変更に対して、米国の IT 業界や議会の一部から、従来のデジタル貿易自由化路線からの後退であるとの批判が出された。他方、バイデン政権のキャサリン・タイ USTR 代表は、生成 AI を含む急速な技術革新によって、データ、プライバシー、競争政策等をめぐる米国内の規制・政策論議の重要性が高まっている以上、国内の政策形成に先行して国際的なデジタル貿易自由化ルールを固定(協定化)することには慎重であるべきとの認識を示した。

したがって、2024 年版 NTE 報告書の従来版に比べての変更は、バイデン政権が各国政府の「正当な公共政策目的」を根拠とするデジタル規制の権限を一定程度尊重するとともに、米国内における将来の規制権限を国際通商ルールによって過度に制約しないという、バイデン政権後半期のデジタル貿易政策の延長上に位置付けることができる。

これに対し、第二次トランプ政権下で 2025 年 3 月に公表された 2025 年版 NTE 報告書は、デジタル貿易障壁について越境データ流通への障壁等を再び明示的に重視し、データ・ローカライゼーション要求等を積極的に問題視する姿勢を強めた。したがって、2024 年版で見られたバイデン政権のデジタル貿易障壁の捉え方から、第二次トランプ政権のデジタル貿易障壁の捉え方は、2023 年版以前の米国の従来型の捉え方に近い方向へ再び転換したと見ることができる。

第 5 節 IPEF と APEP

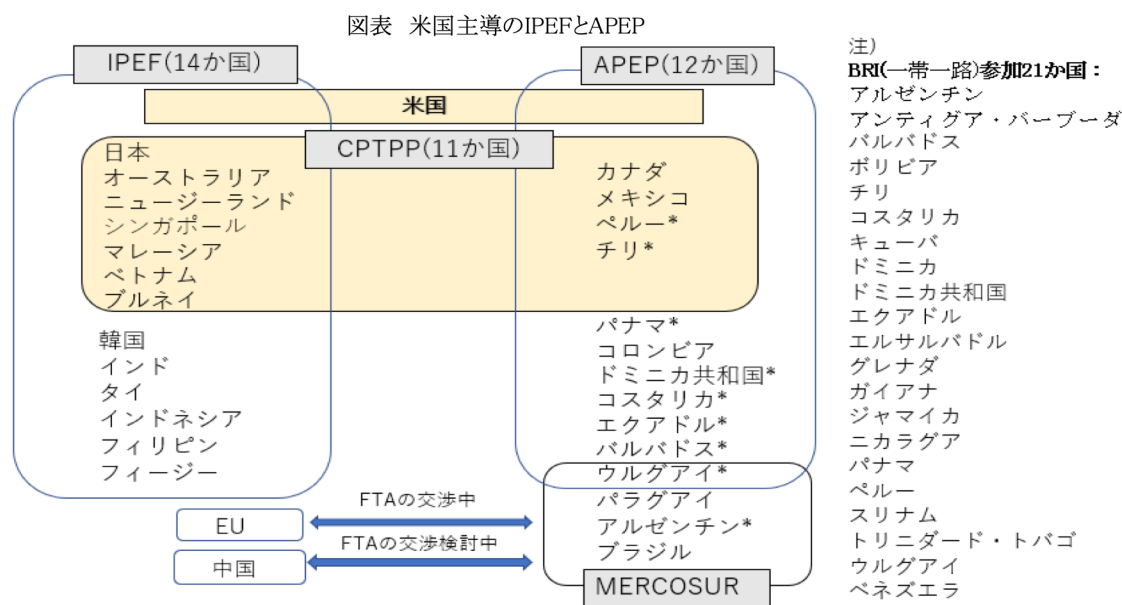
バイデン政権は、インド太平洋地域では IPEF (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: 繁栄のためのインド太平洋経済枠組み)、米州では APEP (Americas Partnership for Economic Prosperity: 米州経済繁栄パートナーシップ) という二つの地域経済枠組みを進めた。両者は、関税削減や市場アクセスを中心とする従来型 FTA とは異なり、サプライチェーンの強靱化、持続可能性、包摂的成長、クリーン経済等を重視した。CSIS は 2022 年、APEP を IPEF の「姉妹的な構想 (sister plan)」と称し、両枠組みとも具体的な貿易自由化に重きを置かない点を指摘した¹⁰⁹。

両枠組みは、中国のインド太平洋および中南米における経済的影響力の拡大を背景に、米国の地域的な経済関与を強化するという経済安全保障上の意味も有していた。ただし、その目的を単純な「対中包囲」やフレンドショアリングに限定するのは適切ではない。IPEF ではサプライチェーン、労働、環境、クリーン経済等が、APEP では投資、包摂的成長、サプライチェーン、クリーンエネルギー等が重視され、バイデン政権の「労働者中心の貿易政策」を反映した新たな経済協力の枠組みとしての性格

¹⁰⁹CSIS (June 29, 2022), “Taking the Americas Partnership for Economic Prosperity as an ‘Opening Bid’ to Go Bigger.”

を有していた。

当時、米国の TPA（貿易促進権限）は 2021 年 7 月に失効しており、バイデン政権は新たな TPA の取得を求めなかった(既述)。また、IPEF と APEP のいずれにも包括的な関税削減・撤廃交渉は組み込まれず、GATT 第 24 条に基づく通常の FTA として設計されたものではなかった。ただし、IPEF の柱 2～4 が法的拘束力を有する個別協定として成立したのに対し、APEP は単一の包括的な協定を締結する交渉というより、米州諸国との経済協力を進める政策枠組みとして展開された。この点で両者の法的性格は異なっていた。



注) *はBRI(一帯一路)参加国。中南米21か国がBRIに参加。ブラジルはBRIのメンバーではないが中国が最大の貿易相手国(2022年現在)。MERCOSUR加盟国パラグアイは南米唯一の”台湾”承認国(2023年2月現在)。
資料:White House(October 2022)”Biden-Harris Administration’s National Security Strategy.”等を参考に筆者作成。

< IPEF >

IPEF は 2022 年 5 月 23 日、バイデン大統領が岸田首相、モディ印首相らとともに東京で立ち上げた。当初 13 か国で発足し、同月にフィジーが加わって 14 か国となった。IPEF は、①「貿易」、②「サプライチェーン」、③「クリーン経済」、④「公正な経済」の 4 本柱から構成された。

IPEF は、インド太平洋地域における米国の経済的関与を強化するとともに、サプライチェーン、デジタル経済、クリーン経済等の新たな分野で高水準のルール形成を進める構想であった。とりわけ柱 1「貿易」では、デジタル経済が主要分野の一つに位置付けられた。2022 年 5 月の発足時にバイデン政権は、越境データ移転やデータ・ローカライゼーション等を含む「高水準のルール」を追求すると明示していた¹¹⁰。

一方、インドは柱 1「貿易」への参加を見送り、柱 2～4 にのみ参加した。インドは WTO における電子的送信への関税不賦課モラトリアムの恒久化にも慎重な立場をとっており、デジタル貿易の高水

¹¹⁰The White House / USTR (May 23, 2022), “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity.”

準な自由化規律への警戒もその背景の一つにあった。ただし、インドが柱 1 に参加しなかったことだけを、柱 1 全体が未妥結となった原因とみなすことはできない。

IPEF 柱 1 をめぐっては、米国の IT 業界や議会の一部から、USMCA 第 19 章にみられるような高水準のデジタル貿易規律を盛り込むよう求める声があった。他方、労働組合や市民団体等からは、強力なデータ流通の自由化を強化することは、米国内の個人や IT 企業内従業員のプライバシー、競争政策、AI 規制等への政策余地を狭めるとの懸念も示された。

こうした中、2023 年 10 月 24 日、USTR は WTO 電子商取引 JSI において、越境データ移転、データ・ローカライゼーションおよびソースコードなどに関する従来の米国提案への支持を撤回し、国内政策論議のための「政策余地 (policy space)」を確保すると表明した。この政策転換は IPEF 柱 1 のデジタル貿易に関する交渉にも影響し、従来米国が重視してきた主要なデータ関連規律について妥結を目指す動きは後退した。

ただし、柱 1 そのものが正式に撤回されたわけではない。2023 年 11 月にも USTR は柱 1 で「進展」があったと発表し、デジタル経済における信頼構築を含む交渉を継続する姿勢を示していた¹¹¹。柱 1 にはデジタル貿易以外にも、労働、環境、農業等の難航分野が含まれていたため、未妥結の原因をデジタル政策の転換だけに求めることはできない。

最終的に柱 1 は未妥結のまま残った一方、柱 2「サプライチェーン」は 2024 年 2 月 24 日に発効し、柱 3「クリーン経済」は同年 10 月 11 日、柱 4「公正な経済」は 10 月 12 日に発効した。

< APEP >

APEP は、IPEF 発足の約 2 週間後の 2022 年 6 月 8 日、ロサンゼルスで開催された第 9 回米州首脳会議 (Summit of the Americas) でバイデン大統領が構想を発表した。翌 2023 年 1 月 27 日、米国、カナダ、メキシコ、チリ、コロンビア、コスタリカ、ドミニカ共和国、エクアドル、パナマ、ペルー、ウルグアイ、バルバドスの 12 か国によって正式に立ち上げられた。

APEP 参加国のうち、米国を除く 11 か国中 8 か国は、すでに米国との FTA を有していた。米国との FTA を有していなかったのは、エクアドル、ウルグアイ、バルバドスである。このため APEP は、新たな包括的 FTA を締結することよりも、既存 FTA の下で貿易・経済関係を基礎として、地域競争力、サプライチェーンの強靱化、投資、クリーン経済および包摂的成長等の協力を深めることを重視した。

タイ USTR 代表は APEP の発足に際し、同構想をバイデン政権の「労働者中心の貿易政策」の一環と位置付け、従来型 FTA とは異なる、協力を基礎とする「新たなタイプの経済的取決め」と説明した¹¹²。

APEP と IPEF の大きな違いは、デジタル貿易規律への取り組みにある。IPEF では柱 1「貿易」においてデジタル経済が主要な交渉分野となり、越境データ移転やデータ・ローカライゼーションを含む高水準ルール形成が当初目指された。これに対し、2023 年 1 月 27 日の APEP 共同宣言は、デジタル経済における信頼、安全で強靱なデジタル・インフラおよびプラットフォーム、デジタル・ディバイ

¹¹¹USTR (November 16, 2023), “U.S. Press Statement on Indo-Pacific Economic Framework Pillar I.”

¹¹²USTR (January 27, 2023), “Opening Remarks by Ambassador Katherine Tai at the Launch of the Americas Partnership for Economic Prosperity.”

ドの解消、デジタル技能・リテラシーの向上等を掲げるにとどまった¹¹³。

すなわち、APEP では、越境データ移転、データ・ローカライゼーション、ソースコード、電子的送信への関税不賦課等の具体的かつ拘束的なデジタル貿易規律の形成は主要な目的とされなかった。この点からみれば、APEP はデジタル貿易の「ルール形成」よりも、デジタル・インフラや能力構築を通じた域内デジタル経済の底上げを重視した枠組みであった。

APEP は米州機構（OAS）の下部組織ではないが、OAS 憲章や米州民主憲章にみられる、代表制民主主義（representative democracy）、経済・社会発展、域内協力を重視する西半球の地域協力理念と整合的な枠組みであった。また、中国の中南米における経済的影響力の拡大も戦略的背景の一つであったが、APEP を単純に中国の「一帯一路」への対抗枠組みとみなすのは適切ではない。

APEP では、2023 年の首脳会議や 2024 年の閣僚級会合を通じて経済協力が進められ、2025 年にはコスタリカで第 2 回首脳会議の開催が予定されていた。しかし、第二次トランプ政権は 2025 年 2 月 14 日、米国が APEP への参加を継続しない方針を表明し、同構想は事実上終了した。

<CPTPP 加盟国との関係>

当時の CPTPP 加盟 11 か国のうち、IPEF には日本、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、ブルネイ、マレーシア、ベトナムの 7 か国が参加し、APEP にはカナダ、メキシコ、チリ、ペルーの 4 か国が参加した。結果として、CPTPP 加盟 11 か国すべてが IPEF または APEP のいずれかに参加する形となった。

カナダは 2022 年、IPEF への参加を希望する方針を表明し、同年 11 月に公表した「インド太平洋戦略」でも IPEF への参加を求める姿勢を明記した¹¹⁴。一方、2023 年 1 月 27 日には APEP の発足国として参加した。したがって、米国が CPTPP に復帰しない中で、CPTPP 加盟国はインド太平洋では IPEF、米州では APEP という米国を主軸とする新たな経済協力枠組みにそれぞれ参加したことになる。

ただし、この事実から IPEF と APEP を CPTPP の代替制度とみなすことはできない。CPTPP が関税削減・市場アクセスと高水準の法的規律を備えた WTO 体制下の FTA であるのに対し、IPEF と APEP は市場アクセスを基本的に含まない経済協力の枠組みであり、制度的性格が大きく異なっていた。

<IPEF・APEP とバイデン政権のデジタル貿易政策>

IPEF と APEP は、ともに従来型 FTA とは異なる地域経済枠組みとして構想されたが、デジタル貿易政策では明確な違いがあった。IPEF では、当初、越境データ移転やデータ・ローカライゼーションを含む高水準のデジタル貿易ルールの形成が柱 1 の重要な目標とされたのに対し、APEP ではデジタル・インフラ、デジタル技能、デジタル・ディバイドの解消等の協力が中心であり、拘束的なデジタル貿易規律の形成は掲げられなかった。

¹¹³ The White House (January 27, 2023), “Joint Declaration on the Americas Partnership for Economic Prosperity,” para. 6.

¹¹⁴ Government of Canada (November 2022), “Canada’s Indo-Pacific Strategy.”

さらに IPEF では、2023 年後半にバイデン政権自身がデジタル貿易政策を転換し、国内のプライバシー、競争政策、AI 規制等のための「政策余地」を重視するようになったことから、当初目指された高水準のデータ流通規律は実現しなかった。柱 1 は未妥結に終わり、柱 2～4 のみが協定化された。

この意味で、IPEF と APEP は、バイデン政権が従来型 FTA に代わる新しい地域経済協力のモデルを模索した二つの事例であると同時に、同政権のデジタル貿易政策の変化を示す対照的な事例でもあった。IPEF では当初、高水準のデジタル貿易規律の形成を目指しながら、その後、米国内の規制政策との整合性を重視して方針を修正した。他方、APEP では発足当初から、デジタル貿易の自由化規律よりも、デジタル経済への包摂的な参加を支えるインフラや能力構築が重視されていた。

第 6 節 バイデン政権の大統領令とデータ安全保障政策

バイデン大統領は 2023 年 10 月 30 日、「安全、安心で信頼できる人工知能(AI)の開発と利用に関する大統領令 (Executive Order 14110)」を発出した。同大統領令は、AI の責任ある利用には、社会をより豊かで生産的、革新的かつ安全なものにする可能性がある一方、無責任な利用は、詐欺、差別、偏見、偽情報等の社会的被害を拡大し、労働者を排除・弱体化させ、競争を阻害するとともに、国家安全保障上のリスクを生じさせる可能性があるとした。このため、AI の安全性、プライバシー、市民的権利、競争、労働等に関する新たな政策基準の整備を進めることとした¹¹⁵。

さらに 2024 年 2 月 28 日、バイデン大統領は「懸念国による米国人の大量の機微個人データおよび米国政府関連データへのアクセス防止に関する大統領令 (Executive Order 14117)」を発出した。同大統領令は、米国人の大量の機微個人データや政府関連データが外国政府等によって利用され、国家安全保障上のリスクを生じさせることを防止するため、司法長官に対して、一定のデータ取引を禁止または制限する規制制度の策定を命じた¹¹⁶。

大統領令 14117 自体は具体的な懸念国を列挙せず、その指定を司法長官による規則制定に委ねた。その後、司法省の最終規則では、中国（香港・マカオを含む）、ロシア、イラン、北朝鮮、キューバ、ベネズエラの 6 か国が「懸念国 (countries of concern)」に指定された。対象となるデータには、ゲノムデータ、生体認証データ、健康データ、位置情報、金融情報等が含まれる¹¹⁷。

大統領令 14117 が問題視したのは、米国にデータ保護の国内法制が全く存在しないということではなく、既存の法制度だけでは、外国の懸念国による大量の機微個人データへのアクセスがもたらす国家安全保障上のリスクに十分対応できないという制度上の空白であった。したがって、同大統

¹¹⁵The White House (October 30, 2023), “Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence,” Executive Order 14110; Federal Register (November 1, 2023), Vol. 88, No. 210.

¹¹⁶The White House (February 28, 2024), “Executive Order on Preventing Access to Americans’ Bulk Sensitive Personal Data and United States Government-Related Data by Countries of Concern,” Executive Order 14117; U.S. Department of Justice (February 28, 2024), “Justice Department to Implement Groundbreaking Executive Order Addressing National Security Risks and Data Security.”

¹¹⁷U.S. Department of Justice (December 27, 2024), “Justice Department Issues Final Rule Addressing Threat Posed by Foreign Adversaries’ Access to Americans’ Sensitive Personal Data.”

領令は一般的なデータ・ローカライゼーションを容認するのではなく、国家安全保障上のリスクが高い特定のデータ取引を対象とするデータ規制の必要性にあった。

他方、バイデン政権(行政府)とは別に連邦議会(立法府)も 2024 年、「米国人データを外国敵対国から保護する法律 (Protecting Americans' Data from Foreign Adversaries Act of 2024 : PADFAA)」を制定した。同法は、データ・ブローカーが米国人の個人を特定可能な機微データを、中国、ロシア、イラン、北朝鮮の 4 か国またはこれら外国敵対国に支配された主体へ販売、ライセンス供与、移転、開示、アクセス提供等することを禁止するものである。同法は 2024 年 4 月 24 日に成立し、同年 6 月 23 日に発効した¹¹⁸。

以上のように、バイデン政権後半には、AI、個人データ、国家安全保障を相互に関連付けたデジタル分野の国内規制の整備が進んだ。この動きは、米国がそれまで推進してきた自由なデータ流通そのものを否定するものではなかったが、越境データ移転の自由化を部分的に規制することで、プライバシーおよび国家安全保障上の政策目的との調整をより重視する方向へ政策の重点が移ったことを示していた。この国内政策の変化は、次節でみる WTO 電子商取引 JSI における米国のデジタル貿易政策の転換とも密接に関連していた。

第 7 節 バイデン政権の WTO 電子商取引 JSI への対応

＜バイデン政権による米国提案への支持撤回＞

2023 年 10 月 24 日、USTR は、EU 加盟国、中国、ロシア等を含む約 90 の WTO 加盟国が参加する電子商取引 JSI 交渉において、データおよびソースコードをめぐる米国内の政策論議のために十分な「政策余地 (policy space)」を確保する必要があるとして、従来の米国提案のうち「data and source code」に関する提案への支持を撤回すると表明した。翌 25 日の JSI 会合で、この方針が参加国に伝えられた。

USTR が支持を撤回した対象は、その後の議会資料等から、①越境データ移転の自由、②データ・ローカライゼーション要求の禁止、③ソースコードの開示要求の禁止、④デジタル・プロダクトの無差別待遇、の 4 項目に整理することができる¹¹⁹。とりわけ、CSIS (2023) は、USTR 当局者が「デジタル・プロダクトの無差別待遇に関する米国提案も撤回する」と説明したことを報告している¹²⁰。一方、当時の Inside U. S. Trade (2023) は、越境データ移転、データ・ローカライゼーション、ソースコードの 3 分野への支持撤回を報じている¹²¹。

なお、USTR は、JSI そのものからは離脱せず、引き続き積極的な参加国であり続けると明言した。

第一次トランプ政権が 2019 年に WTO 電子商取引 JSI へ提出した米国案には、電子的送信への関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、越境データ移転、データ・ローカライゼーション要

¹¹⁸Federal Trade Commission / Pub. L. No. 118-50 (April 24, 2024), “Protecting Americans’ Data from Foreign Adversaries Act of 2024,” Division I.

¹¹⁹U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade (September 20, 2024), “Protecting American Innovation by Establishing and Enforcing Strong Digital Trade Rules,” Hearing, p. 102.

¹²⁰Meredith Broadbent, CSIS (December 12, 2023), “USTR Upends U.S. Negotiating Position on Cross-Border Data Flows.”

¹²¹Inside U.S. Trade (October 26, 2023), “U.S.: E-commerce talks should focus on what can be done by year’s end.”

求の禁止、ソースコードおよびそれに表現されたアルゴリズムの保護、プラットフォーム事業者の責任制限等が含まれていた。

このうち、プラットフォーム事業者の責任制限は、その後の JSI 交渉過程で十分な支持を得られず、統合交渉テキストから削除され、2024 年の安定化テキストにも盛り込まれなかった。他方、ソースコードおよびそれに表現されたアルゴリズムに関する規律は 2023 年段階でも交渉対象として残っていた。

したがって、2023 年 10 月のバイデン政権による政策変更は、電子的送信への関税不賦課への支持を維持する一方、越境データ移転、データ・ローカライゼーション、ソースコード（それに表現されたアルゴリズムを含む）に関する従来の米国型規律に加え、デジタル・プロダクトの無差別待遇への支持も撤回したものと整理できる。

同日、USTR は次の趣旨の声明を公表した。

米国を含む多くの国々が、データやソースコードに対する自国の取組、およびそれらの分野における貿易規律の影響について検討している。こうした議論が十分に展開できる政策余地を確保するため、米国は国内の政策検討に影響を与えたり妨げたりする可能性のある提案への支持を取り下げた。JSI は引き続き重要な取組であり、米国は今後も積極的な参加国であり続ける¹²²。

したがって、この措置は米国の WTO 電子商取引 JSI からの「撤退」ではなく、高水準のデジタル貿易規律のうち、データ移転、データ・ローカライゼーションおよびソースコード等に関する従来提案への支持を撤回した政策変更と位置付けられる。

<政策転換の背景>

米国による提案撤回の理由について、キャサリン・タイ USTR 代表は 2023 年 12 月 7 日の Aspen Security Forum で、AI を含むデジタル技術が急速に発展する一方、米国内ではデータ、プライバシー、競争政策等をめぐる制度設計の取り組みがなお進行中であり、その結論に先行して国際的なデジタル貿易ルールを固定することは「重大な職務上の過誤 (massive malpractice)」になり得るとの認識を示した。また、生成 AI の一つである GPT-4 の登場を「われわれの多くにとって目を覚ませる出来事」と表現した¹²³。

さらに 2024 年 4 月、タイ代表は、米国のデジタル経済が急速に変化する一方で、国内の規制制度が十分に成熟していないことを指摘し、行政および議会が国内政策を検討するための「policy space」を貿易協定上も確保する必要があるとの考えを示した¹²⁴。

この政策転換は、第 6 節でみた大統領令 14110、14117 および PADFAA 等の国内政策の動きとも整合的であった。すなわち、バイデン政権は自由なデータ流通そのものを否定したのではなく、プラ

¹²²USTR (October 24, 2023), “USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations.”

¹²³Aspen Security Forum (December 7, 2023), “Fireside Chat with Katherine Tai.”

¹²⁴U.S. Senate Committee on Finance (April 17, 2024), Hearing on “The President’s 2024 Trade Policy Agenda,” “Responses to Questions for the Record for Ambassador Katherine Tai.”

イバシー、AI、競争政策および国家安全保障のために必要となる国内政策上の「政策余地」を、従来以上に重視するようになった。

この意味で、2023 年 10 月の USTR による提案支持の撤回は、クリントン政権以来の米国のデジタル貿易政策を全面的に放棄したものではないものの、自由なデータ流通を優先してきた従来路線を部分的に修正した重要な政策転換であった。

<米国内の反応>

USTR による(2023 年 10 月の支持撤回という)政策変更に対しては、議会および産業界から強い批判が出た。同年 11 月 30 日には、ロン・ワイデン上院財政委員長とマイク・クラボ筆頭委員を含む超党派の上院議員 32 名がバイデン大統領に対し、従来のデジタル貿易政策へ復帰するよう求めた¹²⁵。議員らは、自由なデータ移転、不当なデータ・ローカライゼーションの禁止、技術移転の防止等のデジタル貿易規律は、プライバシーや国家安全保障のための適切な国内規制と両立し得ると主張した。

産業界からも同様の批判が出た。2024 年 4 月 15 日、米国の主要業界団体は連名で、国家安全保障担当大統領補佐官ジェイク・サリバンおよび国家経済会議(NEC)委員長ラエル・ブレイナード宛てに書簡を提出した。同書簡は、USTR による WTO 電子商取引 JSI での政策変更に加え、IPEF におけるデジタル貿易交渉の停滞や、2024 年版 NTE 報告書で外国のデジタル貿易障壁に関する記述が縮小されたことを批判した¹²⁶。

さらに 2024 年 6 月、米国商工会議所(U.S. Chamber of Commerce)は、情報公開法(Freedom of Information Act: FOIA)に基づいて入手した USTR とエリザベス・ウォーレン上院議員側との交信記録を公表し、デジタル貿易政策変更をめぐる意思決定過程の透明性に疑問を呈した¹²⁷。

これに対してウォーレン議員側は、商工会議所や大手 IT 企業が従来のデジタル貿易ルールを通じて国内規制を制約しようとしているとの立場から、USTR の政策変更を擁護した。

このように、バイデン政権内部および民主党内でも、デジタル貿易政策をめぐる考え方は一様ではなかった。自由なデータ流通を米国企業の国際競争力と結び付ける立場と、国内のプライバシー、競争政策、労働者保護等のための規制余地を重視する立場との対立が、USTR の政策変更をめぐる顕在化したと言える。

¹²⁵U.S. Senate Committee on Finance (November 30, 2023), “32 Bipartisan Senators Call on White House to Reverse Course on Digital Trade and Stand Up to China, Support American Workers and Human Rights.”

¹²⁶U.S. Chamber of Commerce (April 15, 2024), “Multi-Association Letter Calls on White House to Restore U.S. Digital Trade Leadership.”

¹²⁷U.S. Chamber of Commerce (December 11, 2023), “U.S. Chamber FOIA Requests on U.S. Digital Trade Policy”; U.S. Chamber of Commerce (June 4, 2024), “USTR Emails with U.S. Senator Raise Transparency Concerns.”

<2024 年の電子商取引協定案>

米国による 2023 年 10 月の政策変更後も、米国は JSI 交渉そのものには参加を続けた。2023 年 11 月末、共同議長国は、越境データ移転、データ・ローカライゼーションおよびソースコードについては、参加国間の政策上の考え方やセンシティブリティの相違が大きく、さらに相当の交渉時間を要すると整理した¹²⁸。

2024 年 7 月 26 日、共同議長国のオーストラリア、日本、シンガポールは、5 年間にわたる交渉の成果として「電子商取引協定 (Agreement on Electronic Commerce)」の安定化テキスト (INF/ECOM/87) を公表した。

同テキストには、電子契約、電子署名、ペーパーレス貿易、電子決済、オンライン消費者保護、個人情報保護、サイバーセキュリティ等の規律とともに、電子的送信への関税不賦課が盛り込まれた。他方、越境データ移転、データ・ローカライゼーションおよびソースコードに関する規律は盛り込まれなかった。

したがって、同協定は、USMCA や日米デジタル貿易協定にみられる米国型の高水準デジタル貿易規律と比較すれば、データ流通に関する自由化水準は限定的である。他方、WTO は同協定を、幅広い加盟国が参加し得る初のグローバルな「ベースライン」の電子商取引ルールと位置付けている¹²⁹。

2024 年 12 月には、72 の共同提案国が交渉終結後の協定文を回付し、WTO 設立協定第 10 条 9 項に基づき、同協定を附属書 4 の複数国間協定として WTO 法体系に組み込むという共通の目標を表明した¹³⁰。その後、2025 年 2 月に附属書 4 への組込みが一般理事会に正式提案されたが、コンセンサスを得ることができなかった。

<MC14 後の展開>

2026 年 3 月、カメルーン・ヤウンデで開催された第 14 回 WTO 閣僚会議 (MC14) でも、電子商取引協定の附属書 4 への正式な組込みは実現しなかった。

しかし、3 月 28 日、66 の WTO 加盟国は、附属書 4 への組込みを引き続き目指しながら、それまでの間、暫定的取決めによって電子商取引協定を実施する方針を採択した。これら 66 加盟国は世界貿易の約 70%を占めていた¹³¹。

¹²⁸WTO (November 30, 2023), “E-commerce co-convenors set out roadmap for concluding negotiations in early 2024.”

¹²⁹WTO (2025), “Agreement on Electronic Commerce”; WTO (2025), Annual Report 2025, p. 60.

¹³⁰WTO (December 5, 2024), WT/GC/W/955, communication circulating the concluded text of the Agreement on Electronic Commerce and the objective of incorporation under Article X:9.

¹³¹WTO (March 28, 2026), “Members adopt a pathway to bring E-Commerce Agreement into force via interim arrangements.”

その後、参加意思を表明する加盟国が増え、2026 年 6 月時点では 67 加盟国が暫定取決めへの参加を表明し、73 加盟国が協定テキストを支持している。協定は、45 加盟国が受諾書を寄託した後、受諾国間で発効する¹³²。

したがって、電子商取引 JSI は、WTO 全加盟国によるコンセンサスが得られなかったために消滅したのではなく、附属書 4 への正式な組込みを将来の目標として維持しながら、有志国間で先行実施する新たな段階へ移行したと評価できる。

<インドの反応>

インドの『The Hindu Business Line』は、WTO 電子商取引 JSI が米国、日本、EU 等を含む有志国によって進められてきた交渉であるとしたうえで、バイデン政権による提案撤回は、米国自身が「policy space」を確保し、巨大 IT 企業や国内デジタル規制のあり方を再検討する動きであり、インドが今後 FTA・地域貿易協定でデジタル規律を検討する際にも影響を与え得ると報じた

おわりに

バイデン政権のデジタル貿易政策は、第一次トランプ政権の高水準なデジタル貿易規律を全面的に否定したものではない。政権発足当初は、労働者中心の貿易政策と高水準のデジタル経済ルールの形成を両立させる方針を掲げ、IPEF 柱 1 や WTO 電子商取引 JSI にも積極的に関与した。

しかし、AI の急速な発展、プライバシー、競争政策、国家安全保障をめぐる国内議論が強まるにつれ、2023 年後半以降は、国際ルールによって将来の国内規制権限を過度に拘束しないことを重視する方向へ政策を修正した。この具体的な証拠は 2023 年 10 月の JSI における米国提案への支持撤回、2024 年版 NTE 報告書の記述変更、大統領令 14117 および PADFAA、などに見られる(既述)。

このため、バイデン政権期は、米国のデジタル貿易政策が「自由なデータ流通」を中心とする従来の自由化路線から、自由化と国内規制権限、競争政策、プライバシー、国家安全保障との均衡を重視する方向へ再調整された時期と評価できる。もっとも、電子的送信への関税不賦課など従来の自由化原則の一部は維持されており、政策転換は全面的な自由化放棄ではなく、重点の再配分であると言える。

ⁱ ブッシュ政権下の米国-チリ FTA の第 15 章「電子商取引」

https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/chile/asset_upload_file415_4009.pdf

ⁱⁱ ブッシュ政権下の米・シンガポール FTA <

https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset_upload_file708_4036.pdf>

ⁱⁱⁱ ブッシュ政権の米国-オーストラリア

FTA<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/Final_text_ausfta.pdf>

^{iv} ブッシュ政権の米国-モロッコ FTA <

https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/morocco/asset_upload_file194_3848.pdf>

v. NAFTA 再交渉に際し、トランプ大統領は 2018 年 3 月 20 日、TPA-2015 の延長を議会に要請し、上下両院のいずれも延長不同意決議 (extension disapproval resolution) を採択しなかったため、同年 7 月 1 日に TPA は自動的に 3 年間延長され、2021 年 7 月 1 日まで有効となった。この延長期間内の 2018 年 11 月 30 日に USMCA が署名され、議会による実施法の制定を経て、2020 年 7 月 1 日に発効した。他方、日米貿

¹³²WTO (June 9, 2026), “Members discuss preparations to bring E-Commerce Agreement into force by mid-2027”; WTO (2026), “How to accept the Agreement on Electronic Commerce.”

易交渉は、物品貿易分野とデジタル貿易分野に分けて協定化された。日米(物品)貿易協定については、TPA-2015 第 103 条(a)に基づき、議会からあらかじめ大統領に委任されていた一定範囲の関税変更権限を利用して実施された。これに対し、日米デジタル貿易協定は、米国内法の改正が不要として、議会の承認を経ない「行政協定 (executive agreement)」として締結・発効した。また、米 EU 間では包括的 FTA 交渉は本格的な交渉に至らず、米英間では 2020 年 5 月から正式な FTA 交渉が開始されたものの、第一次トランプ政権の任期中には妥結しなかった。これらの包括的 FTA 交渉は、後任のバイデン政権において継続されず、最終的に未完のままとなった。

vi. CRS(September 25,2025)”Congressional and Executive Authority Over Foreign Trade Agreements” CRS Report R47679.

vii. USTR(June 26, 2018)”Statement by Ambassador Robert E. Lighthizer on Retaliatory Duties”

For decades, the United States has consistently held the position that actions taken pursuant to Article XXI are not justiciable by any panel of the WTO.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/statement-ambassador-robert-e>

viii. WTO(26 January 2023)”United States—Certain Measures on Steel and Aluminum Products” DS544. パネルは、GATT 第 2 条第 1 項および第 1 条第 1 項との不整合を認定するとともに、GATT 第 21 条(b)(iii)による正当化を認めなかった。

ix. https://www.jetro.go.jp/ext_images/theme/wto-fta/news/pdf/w_c_monthly_report-201807.pdf

x. USTR”United States-Mexico-Canada Agreement.” <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>

xi. USTR, “U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations.”

<https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations>

xii. USTR, “Section 301—Digital Services Taxes.” <https://ustr.gov/trade-topics/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes>

xiii. USTR (July 17, 2017) “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation,”; USTR(updated November 17, 2017) “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation,”

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAOBJECTIVES.pdf> ;

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/Nov%20Objectives%20Update.pdf> 2017 年 7 月版及び同年 11 月更新版の “Digital Trade in Goods and Services and Cross-Border Data Flows” を参照。更新版では、source code に加えて algorithms が明記され、“Limit non-IPR civil liability of online platforms for third party content”が追加された。

xiv. USTR(December 21, 2018) “United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives,” https://ustr.gov/sites/default/files/2018.12.21_Summary_of_U.S.-Japan_Negotiating_Objectives.pdf

xv. USTR (January 11, 2019) “United States-European Union Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives,” https://ustr.gov/sites/default/files/01.11.2019_Summary_of_U.S.-EU_Negotiating_Objectives.pdf

xvi. USTR(February 28, 2019), “United States-United Kingdom Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives,” https://ustr.gov/sites/default/files/Summary_of_U.S.-UK_Negotiating_Objectives.pdf

xvii. 2017 年 7 月版の「Digital Trade in Goods and Services and Cross-Border Data Flows」と、同年 11 月更新版の同項目を参照。更新版では、source code に加えて algorithms が明記され、さらに「Limit non-IPR civil liability of online platforms for third party content」が追加された。

xviii. USTR (October 2019) “Fact Sheet on U.S.-Japan Digital Trade Agreement”. USTR は、同協定が USMCA と並行する包括的・高水準のデジタル貿易協定であると説明している。 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/october/fact-sheet-us-japan-digital-trade-agreement>

xix. 2019 年 1 月 25 日付の「電子商取引に関する共同声明」(WT/L/1056) には、当時の EU 加盟 28 か国を個別に数え、EU 自体を重複して加算しない場合、76 の WTO 加盟国・地域が参加した。その後、同年 3

月にベナンが加わり、参加数は 77 か国・地域となった。

xx. WTO, Joint Statement on Electronic Commerce: Communication from the United States, “WTO Agreement on Digital Trade,” INF/ECOM/23, April 26, 2019.

xxi. USTR, “USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations,” October 24, 2023. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/october/ustr-statement-wto-e-commerce-negotiations>

xxii. USTR, “Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement,” May 18, 2017; Letter from USTR Robert Lighthizer to congressional leaders, May 18, 2017.

xxiii. North American Free Trade Agreement, Chapter Thirteen (Telecommunications), Articles 1301–1310.

xxiv. USTR (July 19, 2017) “USTR Announces First Round of NAFTA Negotiations”; USTR (September 30, 2018) “United States, Mexico and Canada Reach Agreement on a Modernized Trade Agreement,”; USMCA Protocol of Amendment, December 10, 2019; USTR, USMCA entered into force July 1, 2020. TPA 延長については Trade Promotion Authority Act, 19 U.S.C. §4202(c).

xxv. USMCA, Chapter 19, Digital Trade. 米国の従来の FTA では、米・シンガポール FTA 第 14 章、米・豪 FTA 第 16 章などが“Electronic Commerce”の章題を用いた。

xxvi. USMCA Articles 19.16 and 19.17. Article 19.17 のメキシコへの適用は発効後 3 年まで延期された。

xxvii. WTO(April 26, 2019),” Communication from the United States, “Joint Statement on Electronic Commerce Initiative: Proposal by the United States,” INF/ECOM/23; (October 7, 2019),” Agreement between the United States of America and Japan concerning Digital Trade”

xxviii. USMCA Articles 19.1 and 19.3. WTO モラトリアムの対象範囲をめぐる解釈対立については、WTO Work Programme on Electronic Commerce の議論を参照。

xxix. USMCA Article 19.11. 同条第 2 項の公共政策例外は、CPTPP 第 14.11 条第 3 項とほぼ同型である。

xxx. USMCA Article 19.16, paragraphs 1–2 and 4–5.

xxxi. USMCA Article 19.17 and Annex 19-A.

xxxii. USTR(July 17, 2017), “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation,”; updated November 17, 2017.

xxxiii. Digital Trade Working Group (January 13, 2017), “Letter to USTR Michael Froman”. ITI は、2018 年 3 月 6 日付けの米国国際貿易委員会の調査に応じて、主要なデジタル貿易障壁として、データローカライゼーション（国内保存義務化）、国境を越えるデータ移動の制限、ソースコードやアルゴリズムの強制開示、オンラインサービスへの過度な規制適用、一方的なデジタルサービス税（DST）、の 5 点を掲げた。ITI(March 6, 2018)” ITI Testimony Regarding Global Digital Trade, USITC Investigations, No. 332-562 and No 332-563” https://www.usitc.gov/press_room/documents/testimony/332_562_002.pdf

xxxiv. USTR, Responses to Questions for the Record, Senate Committee on Finance Hearing on the President’s 2020 Trade Policy Agenda, June 17, 2020.

xxxv. USTR, “USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations,” October 24, 2023.

xxxvi. Joint Statement of the United States and Japan, 25 September 2019. 共同声明は、日米貿易協定および日米デジタル貿易協定について最終合意に達したことを確認した。

xxxvii. Agreement between the United States of America and Japan concerning Digital Trade, signed 7 October 2019, entered into force 1 January 2020.

xxxviii. USTR(September 2019)”FACT SHEET on U.S.-Japan Trade Agreement”. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement>

xxxix. Presidential Proclamation 9974 of 26 December 2019

xl. <https://www.federalregister.gov/documents/2019/12/30/2019-28285/to-take-certain-actions-under-the-african-growth-and-opportunity-act-and-for-other-purposes>

xli. CRS, “Stage One” U.S.-Japan Trade Agreements, R46140, 20 December 2019; CRS, Congressional and Executive Authority Over Foreign Trade Agreements, R47679. 後者は、トランプ政権が日米デジタル貿易協定を「行政協定」と呼んだ一方、その具体的な権限根拠を明示しなかったと指摘する。

xlii. USTR(19 February 2026)”Agreement between the United States of America and the Republic of Indonesia on reciprocal Trade” [https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/02.19.26%20US-](https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/02.19.26%20US-70)

IDN%20ART%20Full%20Agreement%20-%20US%20Final%20for%20Website%20sanitized.pdf

xlili. WTO(25 January 2019)”Joint Statement on Electronic Commerce” WT/L/1056. WTO は現在、2019 年 1 月の交渉開始国を 77 か国・地域と説明している。ただし、WT/L/1056 の署名国を、当時の EU 加盟 28 か国を個別に数え、EU 自体を重複して加算せずに集計すると 76 か国・地域となる。その後、2019 年 3 月にベナンが参加し、77 か国・地域となった。

xliv. WTO(13 December 2017), “Joint Statement on Electronic Commerce,” WT/MIN(17)/60.

xlv. WTO(April 26,2019),” Joint Statement on Electronic Commerce: Communication from the United States, WTO Agreement on Digital Trade,” INF/ECOM/23,.

xlvi. 正式名称は「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」であり、インターネット上で名誉毀損、プライバシー侵害、著作権侵害などが生じた場合、プロバイダ等の損害賠償責任に制限を設ける規定。その後、大規模 SNS への対応、運用状況の公表などを義務付けて 2024 年に改正、2025 年 4 月 1 日に施行され、新たな正式名称は「特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律」に変わり、通称は「情報流通プラットフォーム対処法」とされる。

了