

2020年2月25日

ドナルド・トランプと米国通商政策の変容

イアン・C・グレイグ (Ian C. Graig)

ダグラス・J・バーグナー (Douglas J. Bergner)

候補者として、そして大統領として、ドナルド・トランプは自由貿易の容赦ない批判者であり、通商政策に対して一方的で、しばしば保護主義的なアプローチを主張してきた。その結果、貿易の自由化と多国間の貿易合意の追求に対してワシントンに長年続いてきた超党派の支持の伝統を破ったのである。トランプの通商政策は、国の統治に対する彼のポピュリズム的アプローチに不可欠なものだが、国際市場を混乱させ、世界中で保護主義の台頭を後押しした。トランプが国際貿易に対する米国のアプローチを根本的に変えたかとの質問には少なくとも2020年の大統領選挙が終わるまでは答えられないであろう。それでも、就任後の3年間で米国の通商政策に劇的な影響を与えたことは明らかで、彼の考えは、米国において貿易に関する伝統的、党派的連携の形を変えつつあることは確かである。

トランプ、貿易、ポピュリズム

ドナルド・トランプのホワイトハウスへの挑戦を成功に導いた主要テーマは、自由貿易を批判して保護主義的通商政策を容認したことであった。トランプは、現在ある自由貿易協定を廃止するか、または大幅な見直しを交渉すると約束した。世界貿易機関（WTO）やその他の多国間貿易機関の価値に疑問を呈した。中国やメキシコ、その他米国の貿易相手国に対して強いアクションをとり、米国の二国間貿易赤字を減らすために、アグレッシブに取り組むと約束した。米国の産業を守り、特に伝統的な製造業と重工業において、国内の雇用を増やすための不可欠な手段として、米国の通商政策の抜本的な変革を約束した。

トランプの貿易に関する考えは、広範な経済ポピュリズムの重要な一部であり、それは彼の選挙運動の成功に不可欠なものであったし、それが彼の大統領としての政策を形づくっている。選挙遊説で、トランプはWTOやその他、戦後の国際経済秩序の機関など、伝統的な制度は現実の問題に対応することができていない、特に米国のような先進経済においてはそうだと主張した。米国の有権者に対する彼のポピュリズムの訴えかけは、いくつかの理由で、成功であった。それらの理由とは、2008年の世界的金融危機以降の不均衡な経済成長とその結果としての所得格差の増大、グローバル化と米国から中国やその他の新興国への製造の移転、技術変革と自動化の進展、ラストベルト（さびれた工業地帯）や農村地域における失業、

ワシントンにおける政治の行き詰まり状態などである。これらおよびその他のトレンドのゆえに、多くのアメリカ国民がトランプ候補を支持し、彼の保護主義的政策の提案を受け入れたのである。この新たに台頭してきた米国のポピュリズムは、人々をバーニー・サンダースの「民主社会主義」の支持に向かわせた。サンダースもまた、自由貿易はアメリカの労働者に利益をもたらしていないと主張している。

トランプは、選挙公約の大部分を守った。大統領になってとった最初の行動の一つとして、米国の環太平洋連携協定（TPP）からの離脱を決定した。北米自由貿易協定（NAFTA）再交渉のためにカナダ、メキシコとの交渉を始めるべく素早く行動した。大統領就任1年目の通商政策は、彼が選挙運動中に主張したきわめて保護主義的なレトリックをしばしば下回るものだった。例えば、繰り返し脱退すると脅していたにもかかわらず、実際にはNAFTAから脱退しなかった。しかし、2018年、19年に保護主義へ急転換するための基礎を築いたのである。

その政策転換は、過去2年間にホワイトハウスのスタッフとトランプの経済顧問が入れ替わったのを受けて実現した。大統領就任当初の補佐官たちは通商政策に関しては相対的に広い考え方を受け入れたのに対して、トランプは2018-19年には、彼の保護主義的政策への傾向に考えが同じ補佐官たちにより大きく依存するようになった。例えば、2018年の鉄鋼とアルミ製品の輸入にかける関税を引き上げるトランプの決定は、ホワイトハウスで最も強力な自由貿易支持者の一人であるゲーリー・コーン国家経済会議（NEC）委員長の辞任につながり、ピーター・ナバロのようなより保護主義傾向の強い補佐官の影響を強めることになった。米国の同盟国や貿易相手国、ビジネス、議会の共和党員たちなど、自由貿易支持者たちは、トランプの通商政策に対して、自分たちは限定的な影響力しか持たないことを思い知らされたのである。

トランプが保護主義を受け入れることは、何十年もの間米国にあった貿易の自由化という広範な目標の超党派の支持を棄てることになるのである。トランプは、ほとんど、二国間の貿易赤字だけに集中して、二国間貿易赤字は、貿易の経済的影響を測るのには適切ではないという経済学者やエコノミストたちの議論を遠ざけた。トランプは、多国間貿易協定の恩恵をほとんど拒否して、二国間の交渉を好んだ。その理由の一部は、一対一のディールメイキングが、成功を収めるのに最善の方法だとする「取引のレンズ」を通して通商政策を見ているからである。彼は、圧倒的多数のエコノミストの議論を拒否して、「関税は良いものだ、それは米国の貿易相手国が払うので、米国の企業や消費者が払うのではない」と言う。この考えは、多種多様な製品の関税を引き上げる自由をトランプに与え、それもしばしば、一方的な仕方で、引き上げることを自由にさせたのである。

トランプと中国

トランプの通商政策に関する考えは、何よりも、対中通商政策において最もよくわかる。トランプの選挙綱領はしばしば、中国に大いに批判的なものであったし、候補者としての彼は、米国の労働者に平等な競争条件を与え、米国の製造業の拠点を回復するために、中国との経済ダイナミクスを変更することを提案した。ある時は、中国からのすべての輸入品に45%の関税をかけることを提案し、中国を為替操作国に認定して、中国製品に制裁関税をかけると

約束したのだ。大統領選挙の勝利のあとには、トランプは、これまでの慣行を破って、中国国家主席の前に台湾総統と電話で話した。

そのような厳しいレトリックにもかかわらず、トランプ大統領の1年目は、米中貿易関係においては相対的に平穏だった。大統領就任3カ月後に、トランプはフロリダの別荘「マール・ア・ラーゴ」に習近平（シー・ジンピン）国家主席を迎えて、二国間貿易と北朝鮮について協議した。トランプの習主席との個人的な関係は良いように見えた。トランプが、中国を頼りにしている北朝鮮の金正恩委員長と取引をしようとしていることは、良い方に働いた。トランプは2017年後半に中国を国賓として訪問し、米中関係は順調だという見方が強くなった。

トランプ大統領と習国家主席とは、「マール・ア・ラーゴ」での首脳会談で、100日間の米中二国間貿易協議を行うことで合意していたが、協議は合意には至らず、米中の貿易関係はまぶくなり始めた。2018年初めにトランプ大統領は、特に中国からの、太陽電池セル・モジュールの輸入にセーフガード措置を発動することを決定した。3月初めに、米国の貿易相手国の大部分からの金属の輸入に対して、安全保障を理由に関税を引き上げ、中国からの鉄鋼およびアルミ製品の輸入がその追加関税の対象になった。この決定に対して、中国を含む数カ国の貿易相手国が報復した。

ますます強硬な対中通商政策を実施するための最も重要なツールは、1974年の米通商法301条のもとで2017年半ばに開始された調査であった。301条は、大統領に、外国の不公正な貿易慣行に対して、報復措置を取ることができる広い裁量を与えている。この調査は、中国の技術移転の強要政策、知的財産権政策、イノベーション政策（「自主创新」政策）が米国企業にどのように損害を与えているかを中心に行った結果、これらの政策が米国に毎年「何百億（ドル）もの損害」を与えている、と結論付けた。

この調査は、2018年春の米中貿易関係の緊張が劇的に高まるもとになった。これは、3月にトランプ大統領が、301条のもとでの調査結果に基づいて、500億-600億ドルの中国製品に対する関税を引き上げる、と発表したのをきっかけに始まった。トランプはまた、米国のきわめて重要なテクノロジー部門への中国の投資の制限を近々提案するとも述べた。

301条のもとでの調査の報告書は、その後、トランプ政権が過去1年半にわたってとった多くの対中措置の根拠になった。これらの措置は、事実上、中国からの輸入品すべてに追加関税をかける結果となった。それに対して、中国は、1350億ドルの米国の製品に追加関税で報復した。2018年7月、米国が340億ドルの中国製品に対して25%の追加関税を課したのに対して、中国が340億ドルの米国製品に関税をかけて報復したのを始まりとして、関税引き上げ競争は、2019年9月に、米国が15%の追加関税を1250億ドルの中国製品に課税し、同年12月15日に、さらに1600億ドルの製品に関税をかけることと脅したことで最高潮に達した。12月の関税引き上げは、施行されれば初めて、広範囲の米国消費者製品に関税の影響が出るはずであった。

米国と中国は、このような関税引き上げが行われている間にも、合意を目指して12回以上の貿易交渉を行い、2019年秋に第1段階の米中貿易合意の大枠に関する合意の発表にどうにかこぎつけた。双方が12月15日に実施する予定の新しい関税引き上げを避けようと、合意をまとめるための米中協議は、11月から12月初めにかけて、激しい交渉が行われた。

ついに、12月13日に、ロバート・ライトハイザー米通商代表部（USTR）代表が、米中両国は最終合意に達したことを発表した。この合意で、中国は、米国の商品およびサービスの購入を、今後2年間で少なくとも2000億ドル増やすことを約束した。その中には、米国の農産物の購入を年間400億 - 500億ドルに増やすことが含まれている。見返りに、米国は、9月に中国の製品1250億ドル分にかけての15%の追加関税を7.5%に引き下げると約束し、12月15日に1600億ドルの中国製品にかけるとした追加関税を無期限に停止するとした。さらに、中国は知的財産権、通貨操作および金融サービスに関しての約束をした。両国はまた紛争解決メカニズムの設立について合意した。

業界や政府関係者は、第1段階の合意は、短期的に、米中の緊張を緩和する可能性を歓迎したけれども、米中合意に対するワシントンの反応は概ね熱狂的なものではなかった。当初中国側は、2500億ドル分の中国製品に依然かけられている25%の関税は段階的に引き下げられることを示唆したが、ライトハイザー代表は、さらなる関税の引き下げは、第2段階の交渉の成功につながっていると述べた。米国と中国が1月15日に署名した第1段階の合意は、署名30日後に発効した。

第1段階の合意の批判は、一つの問題に集中している。つまり、この貿易合意は、過去2年間にわたって繰り広げられた経済混乱、脅し、ドラマの価値があるようにはほとんど思えない、というのである。トランプ政権は、合意はまだ第1段階であって、第2段階の交渉で、そもそも貿易戦争のきっかけになった広範な構造問題を取り扱おうと主張するが、批判する側は、本当にそうなるかどうかかわからないと疑問視している。今回の合意は、米中貿易摩擦の核心にある根本的な問題を解決することにはほとんどならないが、金融市場や経済、農業部門および金融サービス部門、国際ビジネスにとって、短期的には好ましいニュースである。その根本的な問題は、2020年の大統領選挙後まではとり上げられる可能性はないのである。

トランプと自動車の貿易

中国との貿易戦争は、トランプ大統領の通商政策で最も目立つ部分だが、いくつかの点でユニークである。トランプの一方的な脅しと関税引き上げの戦術は、超党派の批判を受けたが、その一方で、中国へのより強硬な通商・経済政策に対しては強力な超党派の支持がある。これは、2018年に可決された、米国の輸出規制と外国投資関連の法律を強化する立法に示された超党派の支持を見ても明らかだ。この立法は、中国との技術の競争に対する議会の懸念が推進したものだ。米国企業の多くも、トランプの一方的なアプローチと、その強硬政策を実施するのに関税に頼りすぎることは大いに批判的ではあるが、より強硬な対中政策を支持している。だから、対中通商政策をめぐる意見の相違は、より広範な戦略的ゴールに関するものよりも、戦術的なものをめぐるものなのだ。

これとは対照的に、鉄鋼とアルミ製品の輸入関税を引き上げるという決定などに対しては、議会や業界の支持は限られたものだった。トランプはこの決定を米通商法232条のもとで2018年はじめに行った。232条は商務省が米国の安全保障を脅かすと認めた輸入に対応するのに大統領に高い裁量を与えているものだ。それらの関税は、少数の例外を除いて、大部分がそのまま残っている。

トランプ大統領の通商政策の中でも、欧州や日本、その他の国々からの自動車および自動車部品の輸入に対する関税を、232条を使って引き上げると、再三にわたって脅したことに對しても、議会や業界にはほとんど支持がなかった。産業界や共和・民主両党の議員たちは、自動車の関税を引き上げれば、米国内や外国にも厳しい経済的損害が起これると警告したが、トランプは、関税を引き上げると脅し続けた。(トランプが、関税引き上げの対象として、欧州や日本からの自動車輸入をターゲットにしていると脅した一方で、日本政府は、新しい日米通商協定を考慮してトランプは新しい関税をかけることはないことを確信していると述べている。)

トランプが、232条のもとで、輸入自動車の関税を引き上げるのかどうかを決めることなく、2019年11月にその法定期限が過ぎてしまった。それでも、トランプには商務省による自動車輸入の新たな232条の調査なしに、自動車関税の引き上げをする権限があるのだろうか。トランプには、もしも自動車関税を引き上げるといふ脅しを実施すると決めれば、他のオプションもあるが、そうすることは、激しい反対にあうだろうし、経済や金融市場に悪影響を与える可能性がある。トランプ政権は、自動車輸入に対して301条による不公正取引の調査を開始すればよいので、それによって、制裁関税や輸入規制を正当化できる輸出国の補助金を調査することができる。

米国は、最近、日本、中国と貿易合意に達したし、議会は新しい米国・メキシコ・カナダ貿易協定(USMCA)を実施するための法案を可決したので、トランプ政権の次の通商政策の対象は欧州連合(EU)になるだろう、とライトハイザー代表は述べている。301条によるEUの調査が行われたら、自動車の貿易だけでなく、米国にとって関心のある他の分野に対しても行われるだろう。11月の期限が過ぎてしまったことは、トランプ大統領が、近い将来、自動車に対する輸入関税を引き上げるリスクは下がるが、トランプ政権がより広範な関心分野も調査するので、欧州からの輸入は、依然危険にさらされている。

最近の成功例：日米貿易合意

中国との貿易合意は、トランプ政権の通商政策が結果を出している証左だとして政権が引き合いに出す最近のいくつかの例の一つである。もう一つの例は、最近の第1段階の日米貿易合意である。合意の最も注目すべき側面は、米国の観点から言えば、日本が、多くの米国の農産品の関税を引き下げるか、または、撤廃することで合意したことで、TPPに代わる「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定(包括的・先進的TPP協定、CPTPP、またはTPP11)の加盟国が受けられるのと同じレベルにまで引き下げられる。それに対して、米国は、日本のいくつかの産業製品に対する関税を引き下げる。協定は米議会の承認を必要とせず、1月1日に発効した。日米両国は、自動車製品の関税など、より困難な問題について「第2段階」の交渉をすることで合意しているが、2020年の大統領選挙の前の進展はほとんど期待されていない。

第1段階の合意は、米国農民から称賛されたが、米国経済界にとってより広範な関心である構造問題を取り上げていないため、農民以外からはあまり注目されなかった。しかし、トランプ大統領は、この合意は、彼の通商政策が米国に利益をもたらす合意につながるという証

だ、と言う。(これら、日本の市場から得られる利益の多くは、トランプがTPPを離脱する前に、米国がTPPの交渉を通して獲得していたものなのだが。)トランプの通商政策の支持者たちは、自動車の関税を引き上げると脅したのが、日本を交渉のテーブルに着かせることになったのだ、そしてこれが、第1段階の合意を可能にしたのだ、と主張している。

最近の成功例：米国・メキシコ・カナダ協定

中国や日本との貿易協定とは違って、米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)の合意は、トランプ大統領の大きな実績だと見られている。この3国は昨年、北米自由貿易協定(NAFTA)に代わるUSMCAに調印し、米議会が法案を可決し、トランプ大統領は署名して協定の合意を実施するために必要な国内法の変更を行う法律が成立した。トランプ政権は、この1年間のほとんどを使って、議会がUSMCA協定の実施法案の可決を確実にするために議員たちと交渉していた。特に、ライトハイザー代表は、少数の民主党下院議員たちの支持を集めるために、数多くの会談を行っていた。その結果、民主党議員が出した、労働者、環境、医薬品、実施の条項に関する懸念に対応するために、いくつかの修正をすることで合意し、12月初めに発表された。修正はその後、USMCAを修正するプロトコルに明記され、12月10日にライトハイザー代表と、メキシコおよびカナダの担当大臣との間で調印されたのである。

これらの変更によって、かろうじて下院の民主党幹部の支持を得ることができた。民主党のリーダーたちは、自分たちが元のUSMCAの「真の変更」を勝ち取り、その修正によって、将来の貿易協定により厳しい環境条項や労働条項を入れるための規範を作ることができた、と主張できたのだ。企業団体は、USMCAプロトコルの中のいくつかの変更を批判した。特に、製薬業界は、バイオ医薬品のデータをより長期に保護する条項を削除したことを批判した。しかし、協定には一部の業界に不利な影響も含まれていたものの、主要業界のほとんどはUSMCA実施法案の可決を議会に求めた。

本会議で可決されたUSMCA実施法案はNAFTAに代わるものとなるが、USMCAは包括的・先進的TPP協定にきわめて似ているため、NAFTAの大部分は新協定に残るだろう。また、USMCA実施法案が万が一廃止された時に備えて、米国カナダFTAは一時中断されるだけである。

USMCAの合意はカナダ議会の承認待ちだが、トランプ大統領にとっては大きな政治的勝利になるだろう。NAFTAを再交渉してよりよい協定と取り替えるという公約を守ったのだ。実際にはUSMCAは、大統領候補としてトランプが厳しく批判したNAFTAと非常に似ているのだが。USMCAの経済的影響はささやかなものと見られているが、それが施行されれば、(米中および日米合意と合わせて)通商政策にある程度の確実性をもたらすので、ビジネスの投資を奨励し、金融市場の懸念を緩和する可能性がある。USMCAの承認はまた、ワシントンは共和党と民主党で激しく分断されているが、米国にとって利益になると思われる合意に関しては両党で協力できるのだということの証左と見ることができる。

トランプと貿易の政治

トランプ大統領の考えは、少なくとも、ワシントンにおける貿易の政治の短期的な変化を推進するのに役立ったし、貿易に関する古いタイプの党派的連携を壊したのだ。共和党員は、かつては自由貿易の主要な支持者だったのが、貿易自由化に対する彼らの支持は、2015-16年のトランプ候補の大統領選挙運動中に急落した。ビジネスグループや中道穏健派共和党員の多くは、依然自由貿易を支持しているが、トランプのコア・サポーターたちは、今でも自由貿易に反対している。世論調査によると、共和党員の自由貿易に対する支持はここ2年の間にある程度回復したが、かつて自由貿易の砦だった共和党は、いまやこの問題で分断されている。

同じことが民主党についても言える。民主党はかつて、保護主義的な政策を支持していることで知られていたが、世論調査によると、いまや民主党員の3分の2が自由貿易は国にとって良いことだと言っていることが分かった。この変化は、貿易への依存度がより高く、中西部の伝統的な製造業地帯や農業地帯の州よりも多くの恩恵を貿易自由化から受けている沿岸州において民主党の力が伸びていることを反映している。しかし、バーニー・サンダースやエリザベス・ウォレンを含む、多くの進歩派民主党員は、貿易自由化に対して懐疑的である。これらの民主党員は、自由貿易から恩恵を受けるのは企業であって労働者ではない、とみなすので、しばしば自由貿易協定に反対する。労働組合など、民主党支持の主要グループもまた自由貿易に慎重で、多くの組合員有権者はトランプと彼の通商政策の強力な支持者となっている。

貿易は2020年の選挙で主要なイシューになりそうにない。一つには、民主党の主要候補者の多くが、通商政策のゴールよりも戦術でトランプとの違いを示しているからだ。例えば、民主党の大統領選有力候補のほとんどが、中国に対しては、より強硬な政策を支持している。トランプとは、より強硬な対中政策をとる上での戦術で異なっているかもしれないが、広範な政策のゴールでは異なっていない。さらに、有権者は通商政策を最優先事項に挙げることはめったにない。ピュー研究所の調査によると、2019年の多くの公共政策の優先事項の中で国際貿易は最下位にランクされていた。貿易が雇用や経済に与える影響は重要な問題だが、選挙遊説中に、広く一般化した議論以上に、通商政策の具体的な事項が議論されることは滅多にない。

貿易は2020年の選挙運動中に最重要イシューにはならないかもしれないが、2020年の選挙の結果は、米国の通商政策の将来の方向に大きな影響を与えるであろう。民主党候補がまだ決まっていないため、民主党が勝利した場合の影響はまだわからない。バーニー・サンダースやエリザベス・ウォレンのような進歩派民主党議員が勝利した場合には、自由貿易の恩恵について慎重な政策になるだろうが、ジョー・バイデンやマイケル・ブルームバーグのような中道派が勝利した場合には、米国は貿易自由化と多国間機関、多国間協定の主要な擁護者の地位を取り戻すことになるだろう。これと対照的に、ドナルド・トランプが勝利した場合には、過去2年間に見てきたような政策をあと4年間見ることになるだろう。そのような結果は、米国の通商政策においてさらに恒久的な変質をもたらし、米国が国際貿易の自由化の推進者であった時代との完全な決別につながるであろう。それはまた、戦後の時代に、主に米国のリーダーシップのもとで実行されてきたWTOやその他の国際貿易アーキテクチャーの存在を直接脅かすことになるだろう。

イアン・C・グレイグ (Ian C. Graig)
ダグラス・J・バーグナー (Douglas J. Bergner)

イアン・C・グレイグはグローバル・ポリシー・グループのチーフエグゼクティブ、ダグラス・J・バーグナーは、グローバル・ポリシー・グループのシニアアドバイザー。グローバル・ポリシー・グループはワシントン DC に本社をおく公共政策調査・コンサルティングを行う会社。この記事は2019年11月11日に経済広報センターで「米国の通商政策と2020年選挙」と題して両氏が行ったセミナーに基づいている。

本論文に示された見解は、あくまで、著者の見解であり、経済広報センターの立場を示すものではありません。原文は下記参照。

URL: <http://en.kkc.or.jp/international-platform/20200225.html>

一般財団法人
経済広報センター

FAX: 03-6741-0032 E-mail: platform@kkc.or.jp
