



2020年度

# トランプ政権の通商産業政策が 製造業の競争力に与える影響

2021年3月

一般財団法人 **国際貿易投資研究所(ITI)**  
INSTITUTE FOR INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT



競輪の補助事業

この報告書は、競輪の補助により作成しました。

<https://jka-cycle.jp>



# はじめに

## 1. 問題意識

米国が18世紀に英国から独立を勝ち取った時代では、川上から川下まで一貫した垂直統合型の産業構造を抱えていた。今日では分業が進み、スマイルカーブに見られるように、米国企業は海外子会社で生産するだけでなく製品の製造を外国企業に任せ、自社はデザイン・設計及び販売・修理・経営管理サービスなどを中心とするアウトソーシング（製造委託）を用いたビジネスモデルを展開している。

これに対して、トランプ前大統領は2017年の就任以来、米国内の製造業の復権を重視し、国内の生産と雇用の拡大や通商法の適用による輸入の抑制を前面に打ち出した。長期的には、こうした通商産業政策は、海外生産やアウトソーシングでコストを削減し産業競争力を強化するビジネスモデルの進展を抑制する。

トランプ前政権は、国家安全保障の観点から鉄鋼・アルミの輸入に対しては通商拡大法232条、中国の技術移転要求や知的財産権盗用などの不公正貿易慣行には通商法301条を適用した。そして、米通商法の適用の拡大だけでなく、新NAFTA（USMCA：米国・カナダ・メキシコ協定）や第1段階の米中貿易協定にアメリカ・ファーストの保護主義的なルールを組み込んだ。

一方、米国はUSMCAや第1段階の日米貿易協定にデジタル貿易協定を導入するなど、国境を越えたE-コマース等のデジタル貿易の拡大発展を目指している。米国がデジタル貿易を推進する背景には、米国の代表的なデジタル関連企業であるGAF（グーグル、アマゾン、フェイスブック、アップル）などがその恩恵を大きく受けるためである。この動きと歩調を合わせる形で、フランスなどのデジタル課税の動きに対しては、一時は通商法301条の適用を検討するなど、反発の姿勢を示している。アマゾン等の売り上げに対して、海外でデジタル・タックスが広く賦課されれば、GAFなどのグローバル活動に大きな影響を与えることになる。

2021年1月に就任したバイデン大統領は、①国内産業基盤の強化、②長期的に強靱な経済の実現、③働く親への支援強化、④労働者層と中小企業への支援強化、⑤人種間の平等をもたらす方策、の5つを重点的な経済政策として掲げている。つまり、前政権と同様に、製造業などの国内産業の競争力の拡大を重視し、バイアメリカンなどのアメリカ・ファースト

の経済政策を押し進めるものとみられる。

また、バッテリー技術やバイオ技術、クリーンエネルギーなどの新産業の研究・開発 (R&D) と新興技術で世界をリードすることを掲げ、電気自動車 (EV) の普及のために 50 万ヵ所の充電施設を設置し、消費者に EV への買い替えを促す奨励金を支給することを表明している。バイデン大統領のイノベーション支援策は、トランプ前大統領による 2 国間交渉による追加関税などの制裁措置と違い、国内産業の競争力を引き上げながら質の高い雇用を確保するという点で、異なるアプローチであると考えられる。

日本企業としては、今後の米国市場での事業展開に当たって、こうした米国のアメリカ・ファーストに基づく経済通商政策に対して、いかに対応するかが重要な課題となっている。本報告書においては、トランプ前大統領の内向きの通商産業政策やバイデン大統領が打ち出したイノベーション促進策が、どれだけ米国製造業のアウトソーシングやグローバル・サプライチェーンなどに影響を与え、米国の産業競争力にどのようなインパクトをもたらすかを探っており、日本企業の対米戦略の参考となれば幸いである。

## 2. 研究会の発足と研究体制

第 1 段階の日米及び米中貿易協定は 2020 年の 1 月と 2 月、同年 7 月には USMCA が発効した。そして、米国は第 2 段階の日米・米中の貿易交渉だけでなく、英国・欧州・スイス・インド・ブラジル・ケニアなどとの貿易交渉を控えている。バイデン大統領は、こうした貿易交渉を開始する前に、中間層への支援のため投資強化で米製造業の競争力を立て直さなければならないとしており、それまでは貿易協定などの通商政策を第 1 の優先事項とすることはないと見られる。

しかしながら、RCEP (地域的な包括的経済連携) が署名され、英国は 2021 年 2 月に TPP11 (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) への加盟を正式に申請する方針を明らかにしているし、さらには、バイデン大統領の就任で米中・米欧対立の構図が変化し、自由で開かれたインド太平洋戦略 (FOIP) や一帯一路構想の動きにも影響が表れると思われる。

このように、米国を巡る経済通商環境は急速に変化しており、国際貿易投資研究所 (ITI) は現実の日本の機械産業企業の発展に資するという視点に立って、「トランプ政権の通商産業政策が製造業の競争力に与える影響」に関する研究会を立ち上げた。

研究会は下記の各分野の専門家で構成し、各委員の専門分野は米国の通商産業政策に加えて WTO、国際貿易、韓国などの専門家を加えることで分析の視野を拡大した。同時に、世界の貿易統計や直接投資統計データに係わる分析手法を用いた定量情報を加味することでデータの裏付けを持ったより実証的な分析に努めた。

令和 2 年度の「トランプ政権の通商産業政策が製造業の競争力に与える影響」調査に関する米国研究会の委員は以下のとおりである。

委員長：瀧井光夫 桜美林大学名誉教授、ITI 客員研究員

委員

- ① 藤井 麻理 日本貿易振興機構 海外調査部米州課長
- ② 岩田 伸人 青山学院大学 地球社会共生学部 教授 ITI 客員研究員
- ③ 馬田 啓一 杏林大学名誉教授 ITI 理事 ITI 客員研究員
- ④ 大木 博巳 ITI 研究主幹
- ⑤ 鈴木 裕明 ITI 客員研究員
- ⑥ 福山 章子 株式会社オウルズコンサルティンググループ チーフ通商アナリスト
- ⑦ 百本 和弘 公益財団法人中曽根平和研究所 主任研究員、ITI 客員研究員
- ⑧ 山田 良平 三井物産戦略研究所 国際情報部 北米・中南米室長

事務局 高橋俊樹 ITI 研究主幹

### 3. 報告書における各章の概要

本報告書における第 1 章から第 9 章までの構成は以下の通りである。

第 1 章 米国の経済産業政策の変遷と新型コロナウイルス感染症対策（福山委員）

第 2 章 大統領選挙後の米国の経済政策（山田委員）

第 3 章 トランプ政権 4 年目の通商政策とその展開（瀧井委員長）

第 4 章 高まる米国のイノベーション能力と産業競争力（高橋委員）

第 5 章 デジタル課税・DST をめぐる欧米の対立と展望（岩田委員）

第 6 章 2019 年の米国の対中輸入～対中追加関税措置の影響～（大木委員）

第 7 章 米中デカップリングと日本の対応 –バイデン政権の誕生で流れは変わるのか–  
（馬田委員）

第 8 章 米中対立に悩む韓国、最大の課題は対中依存度引き下げ（百本委員）

第 9 章 グローバリゼーションと米国製造業（鈴木委員）

また、第 1 章から第 9 章までの各章の要約に基づく本報告書の概要は以下の通りである。

#### (1) 第 1 章「米国の経済産業政策の変遷と新型コロナウイルス感染症対策」（福山章子）の概要

- 「Buy American, Hire American」をスローガンに掲げ、全世界に強烈な印象を与えた米国のトランプ政権の誕生は歴史の必然だったとも言える。
- レーガン政権は、「双子の赤字」の解消と米国の国際競争力の強化のため、「レーガノミクス」と呼ばれるサプライサイド経済学に基づいた大幅な減税、規制緩和や科学技術の促進を行った。
- ジョージ・H・W・ブッシュ政権は東西冷戦の終結や湾岸戦争の勝利等、特に外交面で活躍。日本に対しては日米構造協議で日本側に規制緩和を迫るなどタフな交渉を繰り返した。
- ブッシュ政権を「It's the economy, stupid!」と揶揄したクリントン政権は国内経済の再生を重視。IT 産業への多額の投資を行うとともに、米国企業のグローバル化を推進した。中国には「関与」政策で臨み、WTO 加盟を後押しした。
- ジョージ・W・ブッシュ政権では就任直後に同時多発テロが発生し、軍事・安全保障が最重要課題となった。同時にエネルギー安全保障も一貫して追求し、「シェール革命」の基盤を作った。
- リーマンショック発生直後に始動したオバマ政権は経済再生と雇用の確保を優先したが、当初は政権の目玉でもあった「グリーン・ニューディール」は次第に影を潜めた。外交面ではアジアに重心を移す「リバランス」政策を掲げ、TPP に署名した。
- トランプ政権は「米国第一主義」を掲げ、TPP 離脱、対中強硬策など前政権とは一線を画す保護主義政策を繰り返した。しかしながら、やり方はやや乱暴ではあったものの米国民の要求に愚直に答えた結果ともいえる。
- 米国における新型コロナウイルス感染症の累計感染者数は約 2,384 万人、死亡者数は約 39 万人と世界ワースト 1 位を記録（2021 年 1 月 15 日時点）。未曾有のパンデミックが発生する転換期のなかで誕生したバイデン新政権は、環境政策や人権対応にもフォーカスし、トランプ政権からの政策転換が予想される。

## (2) 第2章「大統領選挙後の米国の経済政策」(山田良平)の概要

- 2020年の大統領選において、トランプ政権は左派票や農業票を取り込むために、9～10月にかけていくつかの輸入制限措置を発動した。代表的なものとして、①通貨安をCVDの対象と捉える方針転換、②強制労働を根拠とする輸入留置、③GSPのタイへの一部品目の適用停止、④AD/CVDを逃れる迂回措置への調査(迂回調査)、が挙げられる。
- 主に①と④は労働組合、②は人権NPO、③は農業界がかねてから求めていたものである。バイデン政権が発足後に措置や方針を覆す事は可能ではあるが、そうした支持層の失望を招くことが予想され、慎重になると考えられる。
- トランプ政権は発足時からTPAが存在する恵まれた環境にあったものの、それを活かして議会批准により発効させたのは、NAFTAの再交渉のみだった。それ以外は行政裁量で発効させるなど議会軽視を続け、また交渉は行ったものの妥結しないまま政権終了を迎えたFTAもいくつか見られた。
- バイデン政権は、まず国内課題への対応を優先する方針を示しているが、英国のEU離脱に伴い進んでいる米英FTAは、対外事情から新政権に交渉を行わせる原動力となる可能性がある。貿易推進的な動きを期待する観点からは望ましい。
- 大統領選で、両候補者はサプライチェーンの見直しや対中依存の是正を掲げたものの具体策が示されたとは言い難い。その裏で追加関税の課されていない品目を中心に中国からの輸入は増え、対中依存は一部でかえって高まった。議会では、半導体に絞って国内生産回帰を目指す制度導入が動いており、今後どう予算が手当されるかが注目される。

## (3) 第3章「トランプ政権4年目の通商政策とその展開」(瀧井光夫)の概要

- USTRの「2020年貿易政策アジェンダ」は、トランプ政権の貿易政策は歴史的な成功を収め、所得格差は縮小し、米国はブルーカラー・ブームの最中にあると自賛している。しかし、現実の経済状況はまだ完全にコロナショックから脱していない。中国による米知的財産侵害問題から発した米中貿易紛争は2020年1月に第1段階合意が締結されて一段落したが、2020年の達成状況は5割に留まり、中国企業に対する輸出管理の強化、米中の総領事館閉鎖など事態は悪化の度を深めている。
- 通商法制の運用の強化も継続している。セーフガード措置は新たに1件の調査が始まり、反ダンピング税、相殺関税の新規調査・課税命令件数はトランプ政権以前よりも高水準を保ち、国家安全保障を理由とした232条の発動も歴代政権に比べ突出している。また、一方的措置の301条ではベトナムの為替政策に関する調査が開始され、デジタル・サービス課税問題は調査の進行に合わせて課税が延期された。一方、長年争われてきたEUのホルモン剤使用の米国産牛肉の輸入禁止問題はEUによる無関税割当枠の導入で解決した。

- 2020 年は WTO の紛争処理でも大きな動きがあった。大型民間航空機に対する EU の政府補助金問題では EU に対して 75 億ドルの対抗措置の発動が米国に認められたが、米国によるカナダ産軟材に対する相殺関税発動および 232 条による追加関税賦課はいずれも米国の WTO 協定違反と判定された。
- また、USMCA は発効したが、トランプ政権が実施を言明した英国、ケニア、EU との貿易協定交渉、さらに中国、日本との第 2 段階目の交渉、WTO 協定違反と裁定された 232 条発動の問題などは、TPA（貿易促進権限）法の制定と絡めて、すべてバイデン新政権の判断にゆだねられる。

#### (4) 第 4 章「高まる米国のイノベーション能力と産業競争力」（高橋俊樹）の概要

- 米国の 2007 年から 2019 年までの労働生産性の年平均成長率は、金融危機の影響を受け、それ以前より非農業ビジネス部門でも製造業部門でも低下した。特に、製造業における労働生産性の伸びの低下が顕著であった。一方では、通信事業やソフトウェア開発などのサービス部門の生産性は、製造業を大きく超えて上昇した。つまり、最近の米国の産業競争力は、IT や金融などのサービス関連分野を中心としたイノベーションによって牽引されている。
- 元々、米国産業が持っている特徴として、IT 産業や金融システムが発達していること、労働市場の柔軟性、ベンチャー企業の高い成長力、技術開発・イノベーション能力の高さ、などを挙げることができる。これらは、レーガン・クリントン・オバマ元大統領などの歴代の大統領によって実行されてきた「イノベーション戦略」の成果が色濃く反映されている。
- 近年はそれだけでなく、米国は権限の委譲の度合いやリスクのあるアイデアへの企業の許容性ととも、産業集積や産官学連携などの分野での競争力においても優位性を高めており、世界のグローバル競争力のランキングで首位争いを演じている。
- また、日本などと比較して、スタッフや大学卒業生の訓練度、熟練従業員の採用の容易さ、等の職場や教育の現場に関わる分野でも米国の競争力が高まっている。さらに、米国はデジタル競争力のランキングでは、世界のトップに位置付けらる。その背景として、ロボットの導入やデジタル関連法の整備に加え、ビッグデータの分析・応用やベンチャーキャピタルの利用の進展、などが挙げられる。
- 米国の強みは製造業でのモノ作りを促進する技術開発力だけでなく、既存の情報通信技術や物流を応用して社会の変革を促した GAFAM（グーグルやアマゾン、フェイスブック、アップル、マイクロソフトの名前の頭文字）を生んだことである。これらの会社は、著しく改善されたモノやサービスの導入を示す「プロダクト・イノベーション」や販売・配送方法のプロセスの改良である「プロセス・イノベーション」をもたらした。新型コロナ後の経済や雇用の回復に懸念は残るものの、こうした米国の産業競争力は拡大発展し続けると思われる。

## (5) 第5章 「デジタル課税・DSTをめぐる欧米の対立と展望」(岩田伸人)の概要

- デジタル税は、DST（デジタル・サービス税）とも呼称され、消費税のような間接税タイプのものや、法人所得税に近い直接税タイプのものなど、様々なタイプがあるが基本的には全て内国税（internal tax）に分類される。そのため、DSTの仕組みや実施では、その国の政府の専権事項なのであり、他国の干渉を受けないことが基本原則となる。
- 他方で、約100年前の1920年代に形成された今の国際課税原則の下では、消費国に恒久的施設（PE）を持たない外国企業は、当該消費地で法人所得税の納税義務を免除されている。この原則は、当時の国際貿易の主流が工業製品や農産物などのモノ（goods）つまり有形財であったためであり、現在インターネットを介するデジタル・サービスと総称される無形財の消費市場に対応していない。
- 現在、OECD/G20の下でデジタル・サービス市場に対応した新たな国際デジタル課税原則のモデルが検討され2021年半ばには国際合意に至るとされるが、フランスを筆頭にEU諸国やインド・ブラジルなど多くの国々は、それを待たずにDSTを暫定措置と称して既に導入し始めている。
- この流れが広まればGAFに代表される米国IT企業による寡占市場に影響が生じるものの、適切な仕組みのDSTであれば、世界全体のデジタル・サービス貿易の市場健全化にはプラスとなる。
- この結果、WTOで非公式に進められているデジタル貿易自由化のための協定作りは進めやすくなる、という副次効果が期待される。

## (6) 第6章 「2019年の米国の対中輸入～対中追加関税措置の影響～」(大木博己)の概要

- 2019年の米国の輸入は、対中追加関税措置などによって大幅減となった。特に、第1、第2、第3弾の追加関税措置による影響（対中輸入の減少）が大きかった。米国の対中輸入の過半を占める第4弾の対象品目の輸入は、関税賦課が先送りされたことや早急な代替が難しいことなどにより、前年比横ばいであった。
- 2019年の対中輸入の減少幅は、リーマンショック後の2009年よりも大きな落ち込みとなっている。リーマンショック後では、対中輸入がそれ以外の国からの輸入と比べて落ち込み幅が小さく、堅調であった。特に一般機械と電機の対中輸入が、リーマンショック後では大きく落ち込むことはなかったが、2019年では一般機械と電機の対中輸入が100億ドル以上の減少となっている。
- 追加関税措置による対中輸入の増減を、電子部品、自動車部品、家電の2019年の輸入数量の増減、輸入価格の増減で分けてみると、数量の落ち込みが価格の落ち込みより大きい品目が多かった。総じて、追加関税の対応として、輸入数量が減少している品目が多かった。輸

入価格は、電子部品では、15%以上の輸入価格が下落した品目数は7品目、自動車部品では5品目、家電では2品目と少ない。追加関税を中国側が負担して、対米輸出価格を値下げして米国の輸入価格を引き下げる動きは、それほど大きくはなかったものと思われる。

- 米国の輸入に占める中国のシェアは、電子部品や自動車部品では、中国のシェアが低下する品目が多かったが、家電ではほぼ横ばいの品目が多い。
- 誰が追加関税を負担したのかという点では、電子部品や自動車部品では米国の生産者、自動車部品では一部消費者が負担、家電では、消費者が負担したと考えられる。

#### (7) 第7章「米中デカップリングと日本の対応ーバイデン政権の誕生で流れは変わるのかー」(馬田啓一委員)の概要

- ポンペオ米国務長官(当時)は2020年7月の演説で、米中対立を民主主義と共産主義の「体制間競争」と捉え、中国に対抗するため民主主義国家による対中包囲網の構築の必要性を訴えた。これを受けて、米国は中国企業を排除するため、安全保障を理由に強引な措置を相次いで実施していった。
- 米国はまず中国通信機器大手のファーウェイを標的にし、グローバル・サプライチェーンのアウトプットとインプットの両面から遮断する措置を打ち出した。また、中国企業の排除はモバイルアプリを運営する企業にも及び、トランプ前大統領は動画共有アプリ「ティックトック」の配信禁止と米国事業の売却を命じた。
- さらに、米国は国内の通信ネットワークから中国企業を一掃する「クリーンネットワーク構想」を打ち出し、キャリア、アプリ、クラウド、ケーブルなど中国排除の対象を5分野追加。ファーウェイやティックトックの排除も、この構想の一部に位置付けられ、反中戦線は拡大傾向にある。
- 米中デカップリングによって、日本が「踏み絵」を迫られるリスクが高まっている。ファーウェイに対する規制、クリーンネットワーク構想への参加など米国の踏み絵に対して、中国も「報復条項」を盛り込んだ輸出管理法などで牽制しようとしている。米国の制裁に闇雲に従うと、日本も豪州の「二の舞」となり、中国の「エコノミック・ステイトクラフト」(経済的圧力)に直面する恐れがある。米中デカップリングに対しては、WTO協定との整合性の観点から個々の案件に是々非々で臨み、米国が暴走しないよう自制を促していくのが日本の基本的スタンスだろう。
- バイデン新大統領は中国に対する強硬姿勢を継続するが、具体的な対中戦略は一部見直されるだろう。二国間主義から転換し、中国を牽制するため同盟国との連携を強める方針だ。一方、中国は、米国の政権移行期の政治空白を突いたEUとの投資協定合意によって、米欧の間に楔を打ち込んだ。米国とEUの間に亀裂が生じれば、ほくそ笑むのは中国だ。米欧を

取り持ち、対中包囲網の再構築に向けて連携強化を図っていくのが、調整役としての日本の役割ではないか。

#### (8) 第 8 章「米中対立に悩む韓国、最大の課題は対中依存度引き下げ」（百本和弘）の概要

- 韓国では米中対立によるリスク軽減のために過度な対中貿易依存度を引き下げるべきとの主張がなされている。輸入については、素材・部品の輸入総額に占める中国からの輸入の割合は 30%を超え、なお上昇中である。個別品目では中国からのワイヤーハーネス輸入停止により韓国国内の自動車生産が一斉に停止する事態に見舞われた。輸出についても、韓国最大の輸出品目のメモリー半導体は輸出全体の 5 割が中国向けになっているなど、中国への依存度が高い。対中依存度軽減のため韓国政府はリショアリング政策や ASEAN・インドとの貿易拡大に注力しているが、決め手に欠いている。
- 華為（ファーウェイ）問題が韓国企業に及ぼす影響は、同社が韓国企業にとって顧客であり、競合相手でもあるため、単純ではない。また、韓国では、同盟国との関係強化を目指すバイデン政権発足により米中二者択一を迫られる事態に陥る可能性があるとして警戒感が広がっている。

#### (9) 第 9 章「グローバリゼーションと米国製造業」（鈴木裕明）の概要

- 米国の製造業は、(第 I 期) 第 2 次大戦後 1979 年まで、生産の大幅増、雇用増、労働生産性上昇、(第 II 期) 1979 年から 2010 年まで、生産の増加幅鈍化、雇用減、労働生産性は上昇率維持、そして 2010 年以降は、生産の増加がゼロ近傍まで鈍化、雇用が微増したため、一時、労働生産性のマイナス転落という懸念すべき状況となった。生産の鈍化・停滞が問題である。
- 生産鈍化・停滞の要因としては、経済成長率が緩やかに鈍化する中での、グローバリゼーション進展を背景とする輸入品による国内生産品代替が挙げられ、そこには、スマイルカーブ & GVC (グローバル・バリューチェーン) 戦略が影響しているとみられる。1990 年頃から、通信技術革新、WTO 設立、資本移動の自由化進展により GVC 構築が進み、製造・組立工程の新興国へのオフショアリングがスムーズになったことから、スマイルカーブ戦略も進展した。特に、2001 年の中国の WTO 加盟は、電子機器産業のスマイルカーブ & GVC 戦略推進を後押しした。
- その結果、米国企業は隆盛を誇るようになったものの、米国内の製造・組立 (= 生産量) は停滞、雇用も減少した。付加価値の高いスマイルカーブの上流と下流において十分な雇用が生まれているのであれば、広義の製造業 (スマイルカーブ全体) で栄えるから良いといった考え方も成り立つ可能性はあるものの、現実はそうならない。

- 米国の製造業雇用は、1979年から減り始め、2000～2010年に減少ペースが加速した。近年の研究では、製造業から流出した労働者が他産業にうまく転職できていない状況が実証されてきており、就業年齢層における無業者の割合も高止まるなど、経済+政治+社会的な問題となっている。
- 2010年以降は、雇用が僅かながらも増加を続けており、GVCの一段落、トランプ政権の強引な雇用政策などが貢献した可能性はあるが、無業者問題など解決には程遠く、従来型の雇用政策では不十分とみられる。このほか、製造・組立部分の衰退からは、軍事・医療面での安全保障確保の問題なども生じている。
- グローバリゼーションの動向は、GVC展開などを通じて米国製造業に大きな影響を与える。グローバリゼーションは、技術革新と意思に左右される。過去、進化を続けてきたグローバリゼーションは、近年、貿易、投資、移民など多方面で鈍化傾向を示している。
- 鈍化の要因として、(1) GVC新規構築の一巡 [賃金格差縮小とGVCフロンティア消滅、省力・機械化の影響、コロナ禍での輸入依存の修正、米中デカップリングによるGVC再構築(±両面)]、(2) 貿易自由化政策の停滞 [WTO等グローバルな自由化推進の動き停滞、米国の保護主義政策、米中デカップリングによる各種規制、FTA・EPAの動向(鈍化を抑制)]、(3) 中国等での内製化進展、(4) 需要構造の趨勢的变化などが挙げられる。
- これらの状況を纏めると、グローバリゼーションを進化させようとする意思の回復は、当面難しいものと予想される。技術革新については、情報技術革新によりオフショアリングを用いた労働コスト削減の必要性が低下する一方で、通信技術革新はオフショアリングを促進する。非貿易財であったサービス業の貿易財化がさらに進み、オフショアリングが増えていくことが予想される。以上より、財貿易など従来型のグローバリゼーションは、当面鈍化が続くものの、サービス業での新しいタイプのグローバリゼーションが拡大していく可能性がある。
- こうした流れが進んでいけば、製造・組立工程のオフショアリングは引き続き伸びの鈍化傾向が続き、生産、雇用、労働生産性に好影響を及ぼすものの、米国企業としては効率と収益率に悪影響が生じることが考えられよう。他方、サービス業のオフショアリング増加に伴い、開発・設計、マーケティングなど、スマイルカーブでいうところの両端の部分が新興国にシフトしていくことが予想され、中長期的には米国企業の国際競争力および雇用にとって新たな挑戦となる。

本報告書「トランプ政権の通商産業政策が製造業の競争力に与える影響」が、関係者の皆様に少しでもお役に立てれば幸いです。

2021年3月  
 (一般財団法人) 国際貿易投資研究所

## 目次

第1章 米国の経済産業政策の変遷と新型コロナウイルス感染症対策	1
要約.....	1
はじめに.....	2
第1節 米国の経済産業政策の変遷.....	3
1. 「小さな政府」と規制緩和で国際競争力強化を目指したレーガン政権.....	3
2. 日米構造協議でタフな交渉を繰り広げたブッシュ政権.....	3
3. IT産業とグローバリゼーションを促進したクリントン政権.....	4
4. テロ対策とエネルギー安全保障を重視したブッシュ政権.....	5
5. イノベーションと経済再生、アジア重視のオバマ政権.....	6
6. 「米国第一主義」のトランプ政権.....	8
第2節 米国の新型コロナウイルス感染症対策.....	9
1. 依然として増加を続ける米国の新型コロナウイルス感染者.....	9
2. コロナ禍で成長する米国のユニコーン企業とコロナテック企業.....	11
3. 初動の遅れが批判を浴びたトランプ政権の新型コロナウイルス対策.....	12
4. 期待されるバイデン政権の新型コロナウイルス対策.....	13
参考文献.....	14
第2章 大統領選挙後の米国の経済政策	16
要約.....	16
はじめに.....	16
第1節 輸入制限措置などについて.....	17
1. 通貨安をCVDの対象とする方針転換.....	17
2. 強制労働を根拠とする輸入留置.....	20
3. 一般特惠関税制度（GSP）のタイへの一部品目の適用停止.....	21
4. アンチダンピング／CVDを逃れる迂回措置への調査（迂回調査）.....	22
第2節 通商交渉などの今後.....	24
1. 二国間通商交渉について.....	25
2. 国内生産回帰という課題.....	27
参考文献.....	29

第3章	トランプ政権4年目の通商政策とその展開	30
	要約	30
	はじめに	31
	第1節 2020年の貿易政策アジェンダ	31
	1. 主要政策と達成状況	31
	2. 今後の課題	32
	第2節 セーフガード・アンチダンピング・相殺関税	33
	1. セーフガード（1974年通商法201-4条）	33
	2. アンチダンピング（AD）、相殺関税（CVD）	34
	第3節 国防条項（1964年通商拡大法232条）	35
	1. トランプ政権の象徴的な通商交渉手段	35
	2. トランプ政権の232条発動と大統領の決定（2020年以降）	37
	3. WTOとの関係および議会の対応	39
	第4節 一方的措置（1974年通商法301条）	39
	1. 中国の強制的な技術移転等に関する301条調査	39
	2. デジタルサービス税問題	43
	3. EUのホルモン牛肉輸入禁止措置	44
	4. ベトナムの為替政策	44
	おわりに	44
	参考資料	45
	注	46
第4章	高まる米国のイノベーション能力と産業競争力	48
	要約	48
	はじめに	49
	第1節 GAFAMを生んだ米国産業のイノベーション能力	49
	1. 米国の競争力とイノベーション	49
	2. GAFAMはコロナ後の米国産業の救世主になり得るか	50
	3. 90年代後半から2000年代前半に誕生	51
	4. 欧州諸国はGAFAの売り上げへの課税を表明	52
	第2節 国内産業の競争力を重視するバイデン政権	53
	1. イノベーションの躍進と労働生産性の上昇	53

2. バイデン政権の競争力促進策.....	55
第3節 イノベーション戦略が開花する米国の産業競争力.....	56
1. 米国のグローバル競争力はなぜ上昇したか.....	56
2. 米国の競争力の強い分野は何か.....	59
3. 圧倒的に強い米国のデジタル競争力.....	62
参考文献.....	65
第5章 デジタル課税・DSTをめぐる欧米の対立と展望.....	67
要約.....	67
はじめに.....	67
第1節 EUのDSTとデジタル所得税.....	69
第2節 デジタル・サービスへの課税をめぐる経緯.....	70
第3節 EUの動向.....	71
第4節 デジタル・サービスとWTO.....	72
1. デジタル・サービスとDST.....	72
2. DSTとWTOルール.....	73
第5節 DSTをめぐる対立の構図.....	74
第6節 米国とフランスの対立.....	75
1. フランスのDST.....	75
2. 米国USTRの通商法301条.....	75
3. 米国の提案とOECDの新案.....	76
第7節 米国と（フランスを除く）10か国・地域の対立.....	77
第8節 DSTの争点.....	80
第9節 WTOルールとDST.....	80
終わりに.....	82
第6章 2019年の米国の対中輸入 ～対中追加関税措置の影響～.....	85
要約.....	85
第1節 中国一人負けの2019年の米国の対中輸入.....	86
1. 米国の対中追加関税措置.....	86
2. 激減した2019年の米国の対中輸入.....	87
第2節 追加関税措置から見た米国の対中輸入構造.....	88

第3節	リーマンショック後と対中追加関税措置後の対中輸入の比較.....	91
1.	リーマンショック後と対中追加関税措置後の影響.....	91
第4節	2019年の対中輸入の減少要因、価格要因か数量要因か.....	95
1.	電子部品.....	96
2.	自動車部品.....	98
3.	家電製品.....	100
第5節	まとめ.....	102
1.	追加関税は誰が負担したのか.....	102
2.	巧みな追加関税回避策.....	102
3.	対中追加関税措置が2019年の米国経済に与えた影響.....	103
第7章	米中デカップリングと日本の対応ーバイデン政権の誕生で流れは変わるのかー	105
	要約.....	105
	はじめに.....	106
第1節	トランプ前政権下で激化した米中対立.....	106
1.	関税による「脅しとディール」は限界.....	106
2.	コロナ禍を契機に米中対立が再燃.....	107
3.	米中対立の新たな争点：経済中心から外交全般へ.....	108
4.	ポンペオ演説で弾みをつけた米中デカップリング.....	108
第2節	米中デカップリングと対中規制の強化.....	109
1.	米国による対中規制の法的根拠.....	109
2.	米国のファーウェイに対する規制強化.....	110
3.	なぜティックトックまでが標的にされたのか.....	110
第3節	拡大する反中戦線と中国包囲網.....	111
1.	中国排除とクリーンネットワーク構想.....	111
2.	「チャイナ・イニシアティブ」による取り締まり強化.....	112
3.	金融分野にも米中デカップリングが拡大.....	112
4.	米国の対中規制はWTO協定に違反か.....	113
第4節	対中制裁に対する中国の対抗措置.....	113
1.	中国版「輸出管理法」で対中圧力を牽制.....	113
2.	米追随企業に賠償請求：「不当域外適用阻止弁法」.....	114
3.	米中デカップリングで「踏み絵」を迫られる日本.....	114

第5節	バイデン新政権の対中戦略と日本の対応	115
1.	トランプ前政権による対中「駆け込み制裁」	115
2.	バイデン政権による対中戦略の見直し	116
3.	米欧の亀裂をほくそ笑む中国	117
4.	習近平のTPP参加発言の本気度	118
	終わりに	119
	参考文献	120
第8章	米中対立に悩む韓国、最大の課題は対中依存度引き下げ	121
	要約	121
	はじめに	121
第1節	サプライチェーンの対中依存	122
1.	対中依存の現状	122
2.	リショアリング政策	124
第2節	輸出先としての中国	127
第3節	米国政府のファーウェイに対する半導体輸出規制の影響	129
第4節	バイデン氏勝利後に発表された韓国の通商政策への影響評価	130
	参考文献（すべて韓国語、カナダラ順）	131
第9章	グローバリゼーションと米国製造業	133
	要約	133
	はじめに	134
第1節	米国製造業をめぐる長期的な環境変化	135
1.	生産、雇用、労働生産性	135
2.	なぜ生産が増えなくなったのか	136
3.	製造業と雇用問題	138
4.	まとめ	141
第2節	グローバリゼーションと米国製造業の行方	142
1.	これまでのグローバリゼーションの推移	142
2.	グローバリゼーション鈍化の要因と今後の見通し	143
3.	グローバリゼーションの米国製造業への影響	145
	参考文献	147



# 第1章 米国の経済産業政策の変遷と新型コロナウイルス感染症対策

株式会社オウルズコンサルティンググループ

チーフ通商アナリスト 福山 章子

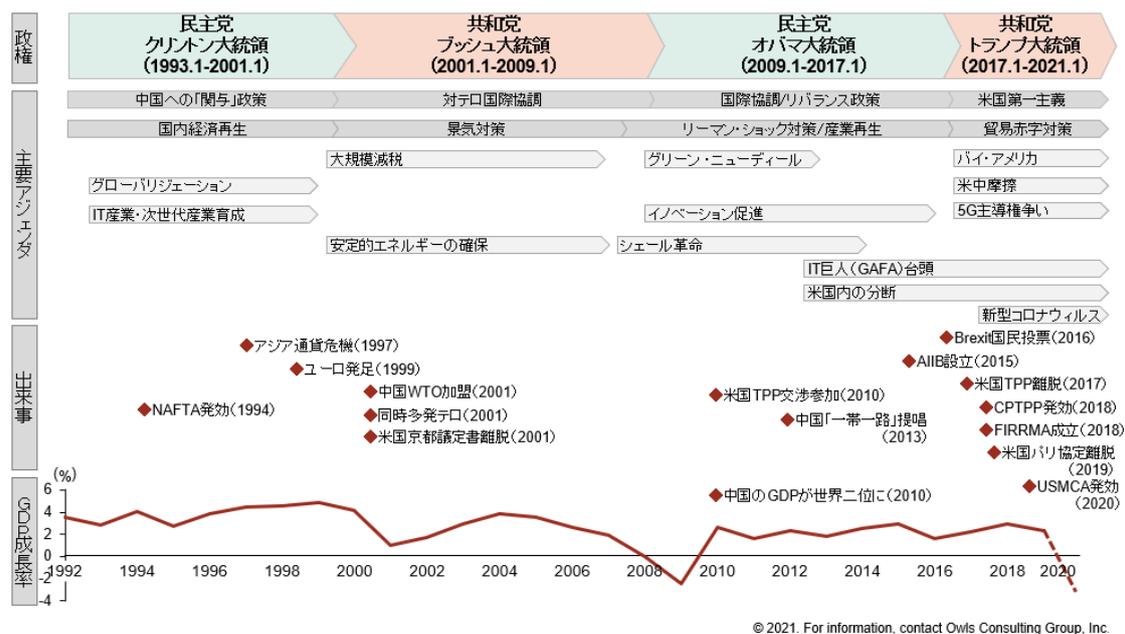
## 要約

- ・ 「Buy American, Hire American」をスローガンに掲げ、全世界に強烈な印象を与えた米国のトランプ政権の誕生は歴史の必然だったとも言える。なぜか。本稿では、レーガン政権からトランプ政権までの経済産業政策の変遷を振り返りながら考察する。
- ・ レーガン政権は、「双子の赤字」の解消と米国の国際競争力の強化のため、「レーガノミクス」と呼ばれるサプライサイド経済学に基づいた大幅な減税、規制緩和や科学技術の促進を行った。
- ・ ジョージ・H・W・ブッシュ政権は東西冷戦の終結や湾岸戦争の勝利等、特に外交面で活躍。日本に対しては日米構造協定で日本側に規制緩和を迫るなどタフな交渉を繰り返した。
- ・ ブッシュ政権を「It's the economy, stupid!」と揶揄したクリントン政権は国内経済の再生を重視。IT 産業への多額の投資を行うとともに、米国企業のグローバル化を推進した。中国には「関与」政策で臨み、WTO 加盟を後押しした。
- ・ ジョージ・W・ブッシュ政権では就任直後に同時多発テロが発生し、軍事・安全保障が最重要課題となった。同時にエネルギー安全保障も一貫して追求し、「シェール革命」の基盤を作った。
- ・ リーマンショック発生直後に始動したオバマ政権は経済再生と雇用の確保を優先したが、当初は政権の目玉でもあった「グリーン・ニューディール」は次第に影を潜めた。外交面ではアジアに重心を移す「リバランス」政策を掲げ、TPP に署名した。
- ・ トランプ政権は「米国第一主義」を掲げ、TPP 離脱、対中強硬策など前政権とは一線を画す保護主義政策を繰り返した。しかしながら、やり方はやや乱暴ではあったものの米国民の要求に愚直に答えた結果ともいえる。
- ・ 米国における新型コロナウイルス感染症の累計感染者数は約 2,384 万人、死亡者数は約 39 万人と世界ワースト 1 位を記録（2021 年 1 月 15 日時点）。未曾有のパンデミックが発生する転換期のなかで誕生するバイデン新政権は、環境政策や人権対応にもフォーカスし、トランプ政権からの政策転換が予想される。

## はじめに

「Buy American, Hire American」をスローガンに掲げたトランプ政権には一旦終止符が打たれた。当初、全世界に驚きをもって迎えられたトランプ政権の誕生だったが、歴史の必然だとも言われるようになった。この数年で、米国の IT 巨人を示す「GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon)」という名称は世界中に浸透した。2020年5月時点では、「GAFA」にマイクロソフト社を加えた「GAFAM」5社の時価総額の合計が約5兆3,000億ドル(約566兆円)に達し、東証1部上場約2,170社の合計を上回った<sup>1</sup>。莫大な規模だ。この一方、活気を失った工業地帯「ラストベルト」で製造業に従事する白人労働者層には先行きの見えない絶望感が広がっていた。米国における人種間の格差は建国時から続く根の深い問題だが、白人の間の格差も徐々に浮き彫りになった。トランプ政権はこの「ラストベルト」地帯の復活を掲げ、中国に対しては、貿易面からハイテク分野、さらにはイデオロギーに至るまで前政権と一線を画する強硬策を相次いで実行した。国際社会との不調和も生み出した。なぜこのような時代が生まれたのか。本稿では、バイデン新政権誕生の機会に、米国の経済政策の変遷を振り返るとともに、新政権の経済産業政策とも密接に関わる米国の新型コロナウイルス感染症対策を考察する。

図1 米国を取り巻く経済産業面の主要アジェンダの変遷



出所：GDP成長率実績は世界銀行（名目GDP/米ドル）、2020年はStatista予測(2021.1.6)

## 第1節 米国の経済産業政策の変遷

### 1. 「小さな政府」と規制緩和で国際競争力強化を目指したレーガン政権

共和党のロナルド・レーガン大統領が就任したのは1981年1月。当時の米国経済は1970年代後半から続くスタグフレーションによって深刻な不況に見舞われ、財政赤字と貿易赤字が共に拡大する「双子の赤字」が発生していた。かかる状況下で、米国産業の国際競争力の低下が経済の低迷や貿易赤字拡大の原因だとの認識が広がっていた。レーガン政権は、米国の国際競争力の強化のため、「レーガノミクス」と呼ばれるサプライサイド経済学に基づいた大幅な減税、各種の規制緩和や科学技術の促進等を実施した。まず、1981年経済再建租税法（Economic Recovery Tax Act of 1981：ERTA）において大幅な減税を実施。技術革新による生産性の向上を目指し、研究開発費の増加分に対する25%の税額を控除（86年の改正で20%に引き下げ）、償却資産の回収年数を大幅に縮小するとともに設備投資額の一部を課税所得から控除する等の政策を実施した。同時に科学技術を促進、先進的なコンピュータやAI開発には10億ドルを支出し、「ヒトゲノムプロジェクト」も開始した。

また、レーガン大統領が設置した諮問委員会である経済産業競争力委員会が1985年に発表した『ヤング・レポート（正式名称：『Global Competition The New Reality』）』は米国の産業政策の転換点のひとつとされている。レポート名の通称は委員長のヒューレット・パッカー社社長 J.A. ヤング氏に由来する。『ヤング・レポート』では、競争力を「一国が国際市場の試練に供する財とサービスをどの程度生産でき、同時にその国民の実質収入をどの程度維持または増大できるか」と定義した。その上で、米国の競争力の低下の要因は製造業の競争力低下にあるとして政策提言を発出。米国の国際競争力を改善させる具体的方策として、(1) 新技術の創造・実用化・保護、(2) 資本コストの低減、(3) 人的資源開発、(4) 通商政策の重視の4つの提言がなされた。特に民間・商用部門へのR&D投資が日本や西ドイツと比較して少ないことを問題視し、イノベーション促進のための人材育成や国際的な知的財産の保護等の重要性を指摘した。「小さな政府」を目指すレーガン政権には即時には受け入れられない側面もあったが、政権二期目以降に徐々に政策に取り入れられ、『ヤング・レポート』を契機として米国製造業の国際競争力が回復したという研究結果もある。

### 2. 日米構造協議でタフな交渉を繰り広げたブッシュ政権

続く共和党のジョージ・H・W・ブッシュ大統領は1989年1月に就任。東西冷戦の終結、

湾岸戦争の勝利など外交面での活躍が評価される一方、外交成果に比べると目立った産業政策は少ない。ただし、日本との間では貿易不均衡の解消のための「日米構造協議」を 1989 年に立ち上げた。対日貿易赤字は日本市場の閉鎖性（非関税障壁）にあるとして、商法の改正等も含めた市場の開放のための 200 以上の項目を日本に要求。ブッシュ政権以前にも日米間の貿易協議は実施されていたが、商習慣や流通構造などの国のあり方や文化にまで範囲を広げる交渉は日米構造協議が初めてだった。北米自由貿易協定（NAFTA）への署名が行われたのもブッシュ政権下だ。他方、米国内ではレーガン政権時代からの巨額な財政赤字への対応が主な課題だったブッシュ政権は、任期中に公約に反して増税するなど経済面の対応が不十分だと反発が広がり再選を逃したとされる。

### 3. IT 産業とグローバリゼーションを促進したクリントン政権

1993 年 1 月に就任した民主党のビル・クリントン大統領は、外交や安全保障を重視したジョージ・H・W・ブッシュ大統領を選挙期間中に「It's the economy, stupid!」と揶揄し、国内経済の再生を最優先課題と位置づけた。防衛費に比較して民間企業のための研究開発予算が少ないことを問題視し、レーガン政権時代の『ヤング・レポート』の提言内容の多くを実行に移したのもクリントン政権だ。

クリントン政権は米国内の全ての PC を高速通信回路で結ぶ「情報スーパーハイウェイ」構想を公約に掲げ、IT 改革に力を注いだ。1996 年の情報通信法においてテレコム事業への参入規制を撤廃。事業者がセグメントに囚われずに通信分野に相互参入し、競争が促される仕組みを構築した。1998 年の次世代インターネット（Next Generation Internet : NGI）開発法では、より高速で安定したインターネット環境整備のため、「次世代インターネット計画」を推進した。3 年間、毎年 1 億ドルの予算を投入して国防総省、米国航空宇宙局 (NASA) 等の機関や大学、産業界の参加のもと当時のインターネットの約 100 倍から約 1,000 倍の超高速テストベッドにおいて様々な実験やアプリケーションの開発を進めるものだ。また、クリントン政権は IT 改革に加えて次世代産業の育成にも注力し、任期を通じ次世代の科学・技術に関連するプログラムに 100 億ドルを投資した。国立科学財団 (NSF) へは史上最大となる約 3.4 億ドルの予算を増加するとともに、バイオ、ナノテクノロジーや「ヒトゲノム」への予算を大幅に増加した。この他、気候変動に対応するため、エネルギー効率の高い製品の購入や再生可能エネルギーの使用を促進し、5 年間で 40 億ドルの税制優遇を実施した。クリントン政権下では IT 産業に支えられて税収が増加し、1998 年には 29 年ぶりに財政黒

字に転換した。

クリントン政権はまた、ビジネス界による中国巨大市場へのアクセス改善の強い要望を受け、中国に対する「関与」政策をとった。中国に対して軍事面では毅然とした態度をとりつつ、対話と交流を進めて友好的な関係を醸成し、中国の国内体制変革を待つ方策だ。だが、この「関与」政策がその後 2001 年の中国の WTO 加盟を実現させ、結果として米国の製造業を衰退させたとも言われている。米国の製造業の雇用者数は 2000 年から減少した。

#### 4. テロ対策とエネルギー安全保障を重視したブッシュ政権

2001 年 1 月に就任した共和党のジョージ・W・ブッシュ大統領は、就任後間もない 2001 年 9 月に国際的なテロ組織によってアメリカ本土が攻撃される同時多発テロという衝撃的な事態に見舞われた。冷戦終結後、安全保障面で栄華を極め、経済も安定していた当時の米国にとって急転直下の出来事だった。「国家対国家」の争いの範疇に収まらない「非対称脅威」という概念が定着し始めたのもこの時だ。このためブッシュ政権が軍事費を大幅に増加し、国益と軍事・安全保障を最優先とした政策を展開したのは当然だが、産業政策においても安全保障への関連性が見出せるものが多い。

ブッシュ大統領が就任した 2001 年当時は、米国における石油・天然ガスの輸入依存度の高まりと価格高騰、カリフォルニア州の大規模停電等によってエネルギー安全保障への重要性が再認識された時期でもあった。2001 年 5 月には「国家エネルギー政策 (National Energy Policy)」を発表し、米国内での石油・ガス開発、石炭及び原子力利用の拡大に加え、再生可能エネルギー開発の促進や省エネルギーやクリーン・コール技術、燃料電池等の先端技術を活用した環境保全等を盛り込んだ。国家エネルギー政策の発表に先んじて 2001 年 3 月には京都議定書からの離脱を表明し、国際社会から批判を浴びた米国だが、このように、京都議定書に代わる地球温暖化対策も検討していた。原子力の推進もその一環とされる。続く 2005 年のエネルギー政策法 (Energy Policy Act of 2005) では、「シェール革命」に不可欠な水圧破砕にかかる規制を緩和した。2007 年にはエネルギー自立・安全保障法 (Energy Independence and Security Act of 2007) が成立。ガソリン消費を抑制するための自動車の燃費向上や代替エネルギーの多様化による米国の石油依存の低減を目的とした。ブッシュ政権における「脱石油依存」の方針は一貫している。また、2004 年には「宇宙探査ジョン (Vision for Space Exploration : VSE)」を発表。有人月探査を当面の中心課題とし、2010 年までの国際宇宙ステーション完成等の目標も盛り込んだ。2003 年に中国が米ロに次いで

独力で有人宇宙飛行に成功するなど、中国の宇宙展開が開始された時期でもあり、中国に対する安全保障上の懸念を持ったと考えられる。

ブッシュ政権下の 2004 年、競争力協議会<sup>2</sup>が IBM の最高経営責任者サミュエル・パルミサーノ氏を中心に作成した『パルミサーノ・レポート（正式名称：Innovate America : Thriving in a World of Challenges and Change)』を発表した。「21 世紀のヤング・レポート」とも呼ばれ注目を集めた。『パルミサーノ・レポート』では競争の優位性の源はイノベーション以外にないとし、プロダクティブイノベーションにおいて米国は間違いなく No.1 といえるものの米国の土台が揺らいでおり、新たに台頭する世界各地の「エマージングタイガース」（インド、中国、ロシア、イスラエル、シンガポール、台湾、韓国）との厳しい競争に直面していると指摘した。同時にイノベーションの促進のため（1）人的資源の確保、（2）R&D 予算の拡充等の投資による支援、（3）インフラの整備を柱とする提言を発出した。これを受け、ブッシュ政権は 2006 年に「米国競争力イニシアティブ（American Competitiveness Initiative）」を発表。エネルギー省（DOE）科学局や国立科学財団（NSF）への 10 年間での研究開発予算倍増や人材育成等を盛り込んだが、実際には研究開発予算の微増にとどまった。クリントン前政権と比較すると純粋な「産業」面の政策は軍事・安全保障に劣後していた。

なお、税制面では 2001 年の経済成長及び減税調整法（Economic Growth And Tax Relief Reconciliation Act 2001 : EGTRRA）と 2003 年の雇用及び成長減税調整法（Jobs And Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003 : JGTRRA）を主な構成とする大規模な「ブッシュ減税」によって総額 1.7 兆ドル（約 181 兆円）規模で所得税の減税、児童税額控除の引き上げ等を実施した。当初は財政黒字の還元が目的だったが次第に景気が後退したため、景気対策に転換した。政権後期の 2008 年には 100 年に 1 度とも言われる未曾有の金融危機（リーマンショック）が発生した。米国自動車産業の「ビッグスリー」のうち GM とクライスラーは経営破綻に陥った。米国の GDP はリーマンショックが発生した 2008 年第 3 四半期から四期連続でマイナス成長を記録した<sup>3</sup>。

## 5. イノベーションと経済再生、アジア重視のオバマ政権

続く民主党のバラク・オバマ大統領は 2009 年 1 月に就任。未曾有のリーマンショックへの対応が喫緊の課題で、就任直後の 2009 年 2 月に約 7,880 億ドル（約 84 兆円）に及ぶ過去最大規模の景気対策となる米国再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment

Act of 2009 : ARRA) を成立させた。減税措置、州・地方への財政支援、インフラ・科学技術への投資、弱者保護、ヘルスケア、教育・訓練、エネルギー対策等の包括的な内容で、2年間で 350 万人の雇用を維持・創出するとした。賛否両論はあるものの、米国発の金融危機から世界恐慌に陥る危機を救ったとの一定の評価が得られている。また、オバマ政権は、エネルギーや地球温暖化対策に集中的な投資をすることで新たな雇用や経済成長を生み出すことを目指していた。太陽光や風力などの再生可能エネルギーの利用促進や省エネルギー政策、環境配慮型自動車の開発促進等が含まれている。後に「グリーン・ニューディール」と呼ばれる政策だ。1930 年代の世界恐慌時にフランクリン・ルーズベルト大統領が提唱した「ニューディール」政策に環境を意味する「グリーン」を加えたものだが、「グリーン・ニューディール」という言葉自体はオバマ大統領自身が言及したものではないという。ただし、政権二期目には「グリーン・ニューディール」という言葉は殆ど聞かれなくなった。理由は様々だが、一般的には「グリーン・ニューディール」は失敗だったと評価されることが多い。同政策のもとで補助を受けていたリチウムイオン電池企業や太陽光パネル企業は経営破綻が相次いだ。安価な中国製品の流入が一因だ。前政権から続く「シェール革命」によって天然ガスが安価に供給されるようになり、皮肉にも再生可能エネルギーの需要が減ったことも失敗の要因となった。

また、自らを「科学オタク」と称したオバマ大統領は米国の発展、国民の質の高い生活、給与水準や雇用を確保するためにイノベーションとテクノロジーが必要だとした。2009 年には米国初の国家的なイノベーション政策となる「米国イノベーション戦略 (A Strategy for American Innovation)」を発表した。2015 年発表の第三弾まで続く戦略のなかで、クリーンエネルギー、高付加価値製造、AI、電気自動車等の先端自動車、スマートシティ、ヘルスケア IT 等に重点を置いた。オバマ政権は IT 政策も一貫して推進し、ビッグデータの研究開発、オープンデータの利活用促進、IT 人材育成、IT インフラ整備等を行った。GAFA は 2010 年頃から急速に売り上げを伸ばしていった。

同時に、衰退しつつあった製造業の復興のため、海外に進出している製造業に対して米国国内への回帰を奨励した。続くトランプ政権のような強烈なインパクトこそなかったものの、国内回帰政策はオバマ政権時代から続いている。

通商面では 2010 年に環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定の交渉に参加した。オバマ政権は TPP について、米国が日本等と共同でアジア太平洋地域におけるルール作りを主導し、中国をけん制するという戦略を持っていた。2011 年には米国を「太平洋国家」と位置

付け、対外政策の重心をアジア地域に移行する「リバランス」政策を表明した。国際ルールに基づく地域秩序の主導を目指した包括的な戦略だ。「シェール革命」によって米国内での石油・天然ガスの生産量が増加することで中東へのエネルギー依存度が減少し、中東との関係が変化したこともリバランス政策が生まれた一因だ。しかしながら、米国は2016年2月にTPPに署名をしたものの、オバマ大統領の任期中には議会の承認が得られなかった。更には、次期大統領選の候補者であった民主党のヒラリー・クリントン氏、共和党のドナルド・トランプ氏ともにTPPに反対していた。

## 6. 「米国第一主義」のトランプ政権

2016年11月の大統領選では共和党のドナルド・トランプ氏が勝利し、全世界に驚きをもって迎えられた。他方、トランプ氏の主要な支持者は米国の「ラストベルト」で斜陽産業に従事する白人労働者層とされており、彼らと「エスタブリッシュメント」と呼ばれる白人エリート層との間の格差や、人種、性別、思想に至るまで米国内で深刻な「分断」が生じていたことの当然の帰結だとの論調もある。トランプ政権の政策については本報告書の他の章で詳細に触れているため、本章では簡潔に記載する。周知のとおり、トランプ大統領は就任演説中から「米国第一」を繰り返し、経済政策と外交政策の抜本的な転換を訴えた。その主張どおり就任直後にTPPから離脱。グローバル化が米国の雇用を奪うとして「Buy American, Hire American」をスローガンに製造業への米国内への回帰を目指した。その後、通商拡大法第232条に基づく鉄鋼・アルミ製品に対する高関税の賦課、中国への相次ぐ制裁措置、NAFTAの再交渉、パリ協定からの離脱等を実施。「米国第一」を標榜した「保護主義」には枚挙にいとまがない。

ただし、経済面、軍事面で中国が米国に対する脅威となっているという点はいまや党派を超えた見解として基本的には合意されている。トランプ大統領が声高に叫んだ製造業の国内回帰についても、オバマ政権あるいはそれ以前から行われてきたものだ。税制改革等を通じて絶望感に苛まれていた低所得者層の最低賃金の引上げにも貢献した。やり方は乱暴ではあったものの、トランプ政権は米国内で根付いていた問題に愚直に対処してきたとも解釈できる。2020年の大統領選の結果は非常に僅差であり、新型コロナウイルス感染症の大流行という異常事態が発生しなければ、トランプ大統領が勝利していたとの分析も多い。

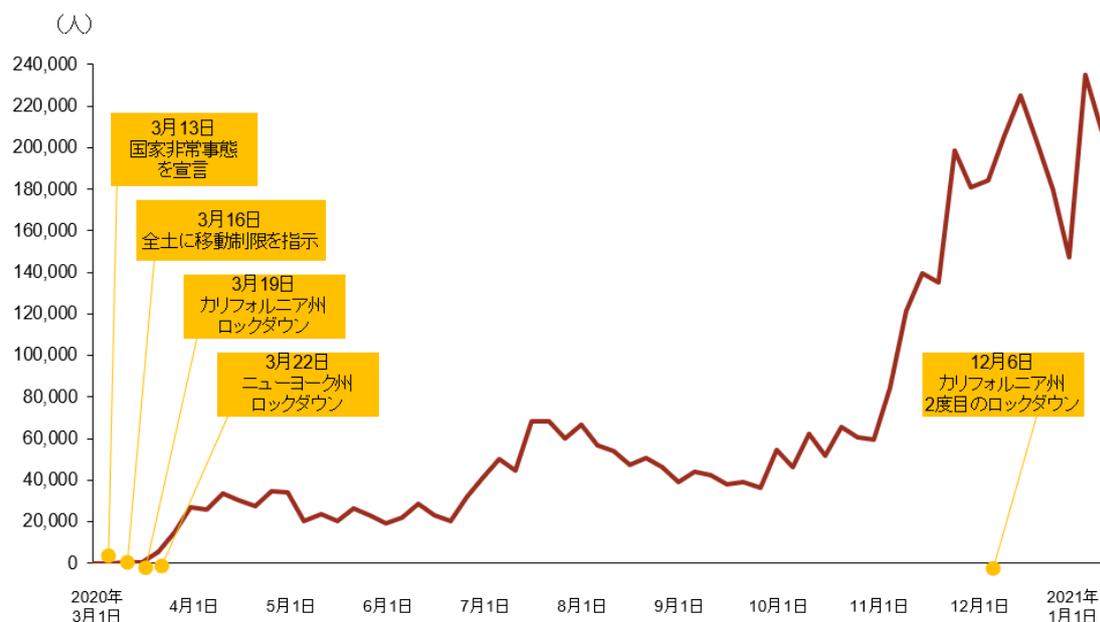
## 第2節 米国の新型コロナウイルス感染症対策

### 1. 依然として増加を続ける米国の新型コロナウイルス感染者

2019年11月に中国の武漢で発生したとされる新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナウイルスと表記）は瞬く間に世界中に広がり、世界保健機関（WHO）は2020年3月11日に新型コロナウイルスを「パンデミック（世界的大流行）」と認定した。

米国では2020年3月13日に国家非常事態を宣言し、3月16日には米国全土に移動制限を指示した。その後、3月19日にはカリフォルニア州、3月22日にはニューヨーク州と、各州におけるロックダウンも相次いだ。しかし、米国の新規感染者数はいまだに増加傾向にあり、2021年1月15日時点では、1日あたりの新規感染者数が20万人台に上る日も続いている。また、米国の新型コロナウイルスの感染者数の累計は約2,384万人、死亡者数は約39万人であり、ともに世界ワースト1位を記録している。州毎で感染者が特に多いのは、カリフォルニア州（感染者数の累計：約288万人、死亡者約3万2,000人）、テキサス州（感染者数の累計：約207万人、死亡者約3万2,000人）、フロリダ州（感染者数の累計：約153万人、死亡者約2万3,000人）だ<sup>4</sup>。

図2 米国の新型コロナウイルスの1日当たりの感染者数の推移（2021年1月15日時点）



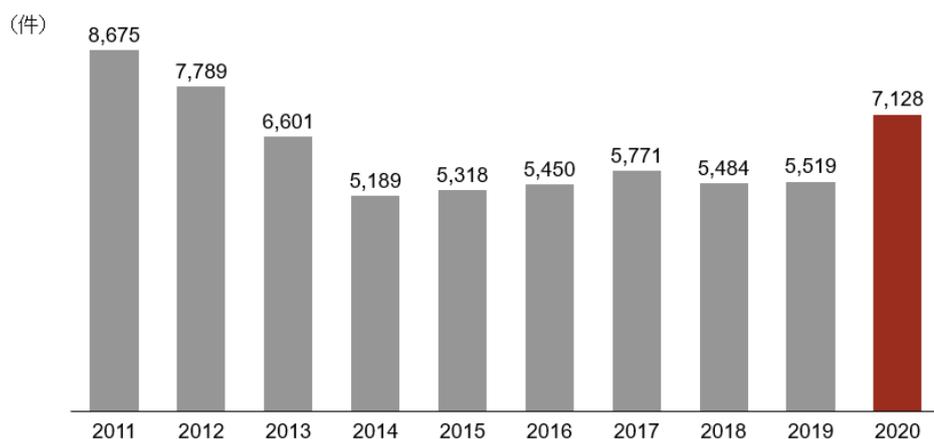
© 2021. For information, contact Owls Consulting Group, Inc.

注：感染者数は5日間隔で記載

出所：New York Times、各種公開情報を基にオウルズコンサルティング作成

言うまでもなく、新型コロナウイルスは米国の経済・社会に甚大な影響を及ぼしている。2020年に米連邦破産法第11条に基づき経営破綻を申請した企業は7,128件だった<sup>5</sup>。経営破綻を申請した企業は、業種別では一般消費財関連企業が最も多く、工業製品、エネルギー、ヘルスケア関連企業が続いている<sup>6</sup>。小売業界は特に厳しく、高級品を扱う百貨店のニーマン・マーカスや老舗百貨店のJ.C.ペニーが経営破綻。その他の業種でも日本でも馴染みのあるピザハットやウェンディーズを展開するNPC International、レンタカーのHertz等が経営破綻に陥った。また、米国の失業率は各都市でロックダウンが行われた後の2020年4月に戦後最悪の14.7%を記録した。飲食店や小売店の再開によって回復傾向にあるものの、今後感染が更に拡大した場合には再び悪化する恐れがある。

図3 米連邦破産法第11条に基づき経営破綻を申請した企業の件数



© 2021. For information, contact Ovis Consulting Group, Inc.

出所：American Bankruptcy Institute を基にオウルズコンサルティング作成

表 1 米連邦破産法第 11 条に基づき経営破綻を申請した企業（例）

企業名	業種	申請日	負債額
Frontier Communications	電気通信	2020/4/14	約170億ドル
J.C.Penny	百貨店	2020/5/15	約110億ドル
Diamond Offshore Drilling	オフショア採掘	2020/4/26	約63億ドル
Neiman Marcus Group	百貨店	2020/5/7	約53億ドル
Comcar Industries	運送	2020/5/17	約20億ドル
Extraction Oil & Gas	エネルギー開発	2020/6/14	約18億ドル
Centric Brands	アパレル	2020/5/18	約15億ドル
Superior Energy Service	エネルギー	2020/12/7	約14億ドル
Oasis Petroleum	天然資源探索	2020/9/30	10億ドル超
iQor Holdings	ビジネスプロセスのアウトソーシング	2020/9/10	10億ドル超
Arena Energy	石油・ガス採掘	2020/8/20	10億ドル超
Ascena Retail Group	婦人服の小売	2020/7/23	10億ドル超
WorldStrides	留学仲介	2020/7/20	10億ドル超
NPC International	レストラン・フランチャイズ(ピザハット、ウェンディーズ等)	2020/7/1	10億ドル超
CEC Entertainment	ファミリー用レストラン	2020/6/24	10億ドル超
24 Hour Fitness Worldwide	フィットネス	2020/6/14	10億ドル超
Hertz	レンタカー	2020/5/22	10億ドル超
Quorum Health	ヘルスケア・コンサルティング	2020/4/7	10億ドル超
Skillsoft	エドテック	2020/6/14	約10億ドル

© 2021. For information, contact Ows Consulting Group, Inc.

出所：S&P Global Market Intelligence を基にオウルズコンサルティング作成

## 2. コロナ禍で成長する米国のユニコーン企業とコロナテック企業

しかしながら、産業の観点では悪いニュースばかりではない。調査会社 CB Insights によると、コロナ禍の 2020 年 3 月～12 月末に登場したユニコーン企業 91 社のうち 61%に当たる 61 社が米国企業だった。コロナ以前の 2010 年～2020 年 2 月末に登場したユニコーン企業のうち米国企業の割合は 46%だったことと比較しても、勢いは決して衰えていない。61 社の業種の内訳では、インターネット・ソフトウェア、フィンテック、E コマースが過半数を占めた。

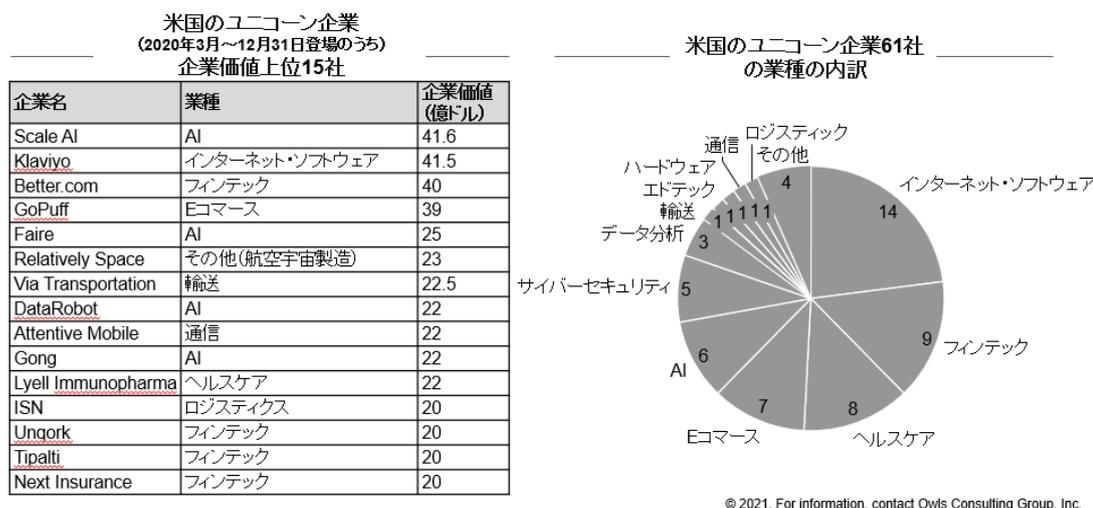
これに加え、米国においても「コロナテック」を活用した製品やサービスが次々と生まれている。そのひとつとして注目されるのが「深紫外線」を活用した除菌・殺菌だ。波長が非常に短い光による殺菌技術で新型コロナウイルスを不活性化させる効果があるとして注目を集めている。例えば深紫外線ランプを備える布団掃除機「レイコップ」はコロナ禍で売り上げを伸ばしており、Amazon や半導体製造の Micron が開発中のロボットへも深紫外線の搭載を検討している。また、Amazon は精算作業が不要な「Amazon Go」店舗を展開。ユーザーが手に取った商品を専用のアプリで画像認識し、自動的に精算をする「レジレス」な仕組みを構築している。シリコンバレーを中心に自動運転による配送サービスの社会実装も進められている。スタートアップの Starship Technologies が展開するサービスでは、専

用のアプリで注文・決済をすると、小型の自動運転ロボットが飲食店の料理やスーパーマーケットの商品などを自宅やオフィスといった指定した場所に届けてくれる。この他にも多数の「コロナテック」製品やサービスが生まれている。

図 4 コロナ禍で誕生した米国のユニコーン企業

コロナ禍で経営破綻する企業がある一方、テック系で多数のユニコーン企業が登場している

■ 世界でコロナ禍の2020年3月～12月に登場したユニコーン企業99社のうち61社(61%)が米国企業  
(コロナ以前の2010年～2020年2月に登場したユニコーン企業のうち米国企業の割合は46%)



出所：CB Insights を基にオウルズコンサルティング作成

### 3. 初動の遅れが批判を浴びたトランプ政権の新型コロナウイルス対策

トランプ政権の第一弾の新型コロナウイルス対策として、緊急補正予算法 (Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act) が 2020 年 3 月 6 日に成立した。予算総額は約 83 億ドル (約 8,860 億円) で、ワクチンの研究開発支援や疾病予防管理センター、国立アレルギー感染症研究所等の公共機関への財政支援等に予算の多くが充てられた。

続く第二弾の対策として、2020 年 4 月 1 日から 2020 年 12 月 31 日までの時限立法として家族第一コロナウイルス対策法 (Families First Coronavirus Response Act : FFCRA) が成立した。予算規模は約 1,900 億ドル (約 20 兆円)。第二弾では個人の救済に焦点が当てられた。従来は一部の雇用者への無給休暇の付与の義務付けに限られていた家族・医療休暇法 (Family and Medical Leave Act : FMLA) を改訂。従業員本人が隔離措置等の対象となっている場合には最大 2 週間 (80 時間) の有給休暇の付与、18 歳未満の家族を持つ従業

員が休校の影響により職務遂行が困難な場合には最大 12 週間分の給与の 3 分の 2 の保証等が実施されることになった。企業側は支給・保証した給与の全額の税額控除が可能となる。このほか、メディケイド（低所得者向け公的医療保険制度）支出金における州政府の負担率を 6.2%引き上げ、補足的栄養支援プログラム（Supplemental Nutrition Assistance Program：SNAP）や女性、幼児、子供のための特別補足栄養プログラム（Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children：WIC）、子供の栄養プログラムの支給要件の緩和等も行われた。

第三弾の対策として、3月27日に米国史上最大となる 2.2 兆ドル（約 235 兆円）規模のコロナウイルス支援・救済・経済安全保障法（Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act：CARES）が成立した。米国の名目 GDP の約 1 割に相当する規模で、当時は過去最大だったリーマンショック時の景気対策の 3 倍近くに上る金額だ。CARES 法には現金給付が含まれており、成人に 1,200 ドル、17 歳以下の未成人に 500 ドルを支給した。これに加えて、一週間で一律 600 ドルの失業保険の給付、中小企業向けの融資・助成、航空業界等への支援等が盛り込まれた。ただし、CARES 法に基づく失業保険の給付は 2020 年 7 月末に期限が切れた。与野党は 8 月からの延長を目指して法案を作成していたが間に合わなかった。その後も追加対策について与野党で予算規模の折り合いがつかず膠着状態が続いたが、2020 年 12 月 28 日にトランプ大統領が 9,000 億ドル（約 96 兆円）の追加対策法案に署名し、法案が成立した。失業保険の給付の延長や現金給付、航空・鉄道業界への支援等が含まれている。また、米国では 2020 年 12 月からワクチンの投与が開始されている。

連邦政府の対策に加え、州毎の対策も実施されている。外出禁止令、美容室、バーや屋内レストラン等の閉鎖（カリフォルニア州）、レストランの屋内飲食の禁止（シカゴ）、集会人数の制限（シカゴ）、レストラン、バーやカジノの収容率の制限（ラスベガス）といった措置だ。

なお、トランプ政権の新型コロナウイルス対策は、欧州からの入国規制の遅れや米国内の移動制限の遅れが感染拡大に繋がったとの批判を浴びた。トランプ大統領がマスク着用を拒否したり、トランプ大統領自身やホワイトハウス関係者が集団で新型コロナウイルスに感染したことも批判を浴びた一因だ。

#### 4. 期待されるバイデン政権の新型コロナウイルス対策

民主党のジョー・バイデン氏は、就任当日に導入する新型コロナウイルス対策の計画を練

るため、大統領選挙の当選が確実になった直後に医療専門家らからなる対策本部を立ち上げている。バイデン氏は、ウイルス対策には「科学と専門家の意見を重視する」と述べ、2020年12月の演説では優先課題としてワクチンの普及とコロナ禍による失業者の対策を取り上げた。2021年1月14日には、「米国救済計画（American Rescue Plan）」と名付けられた総額約1.9兆ドル（約203兆円）に及ぶ大規模な追加経済対策を発表した。新型コロナウイルスへの追加対策として、国民1人当たり1,400ドル（約15万円）の追加給付金や失業保険の週400ドルの上乗せ、学校の再開に向けた支援、ワクチン接種への支援等が盛り込まれている。また、発表と同時に行われた演説では、中小企業への支援が経済復興の鍵となることを繰り返し強調するとともに、これまでも表明してきたクリーンエネルギーへのインフラ投資、「バイ・アメリカ」による産業基盤の強化等を訴えた。追加対策については、予算権限を握る米国議会の承認が今後の焦点となる。

以上、レーガン政権から米国の経済産業政策の変遷を振り返ってきた。バイデン新政権には新型コロナウイルス対策、経済再生等の課題が山積している。バイデン氏は環境政策や人権対応を重視する政策も掲げている。トランプ政権の4年間からは方針転換も多く、国内のみならずグローバルビジネスに新たな動きをもたらすこととなる。

注：為替レートは、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが公表している2020年の年間平均TTSと年間平均TTBの中間値を使用

## 参考文献

- ・ 日本政策投資銀行「産業レポート vol.3 『ヤングレポート』以降の米国競争力政策と我が国製造業空洞化へのインプリケーションー国際競争プラットフォームの整備とイノベーション強化のための提言ー」2001年12月
- ・ 滝井 光夫「2001年ブッシュ減税と景気刺激策」（ITI季報 Spring 2002 / No.47）2002年
- ・ 日本政策投資銀行「産業競争力強化に向けた米国動向と日本の課題ー『パルミサーノレポート』等米国次世代技術戦略と日本の対応ー」2005年6月
- ・ White House「The Clinton Presidency: Unleashing the New Economy — Expanding Access to Technology」
- ・ 新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）「『2007年エネルギー自給・安全保障法』ファクトシート（米国）ー燃費向上と石油依存低減のためのエネルギー法にブッシュ大統領

が署名ー」(NEDO 海外レポート No.1015) 2008 年 1 月 23 日

- ・ 久保 文明「G・W ブッシュ政権の環境保護政策 地球温暖化問題を中心に」(国際問題 No.572) 2008 年 6 月
- ・ White House 「Policies of the Bush Administration 2001-2009」
- ・ 資源エネルギー庁「平成 21 年度エネルギーに関する年次報告」「主要国エネルギー安全保障政策の変遷」(エネルギー白書 2010) 2010 年
- ・ 経済産業省「主要国・地域の現状と今後 米国経済」(通商白書 2010) 2010 年
- ・ 日本経済新聞「消えた『グリーン・ニューディール』世界の低炭素化は正念場」2012 年 7 月 9 日
- ・ CIVITAS 「Industrial policy in the United States」2016 年 10 月
- ・ 日本貿易振興機構 (JETRO) 「米国オバマ政権における IT 政策の総括と次期トランプ政権の IT 政策の展望」2016 年 12 月 27 日
- ・ 野村 雅道「父ブッシュ大統領の時は貿易摩擦解消で「日米構造協議」が開かれた (不均衡は正ならず)」(為替ドットコム) 2018 年 12 月 3 日
- ・ 日本経済新聞「GAFA+Microsoft の時価総額、東証 1 部超え 560 兆円に」2020 年 5 月 8 日
- ・ 日経クロステック「米国発、新型コロナ時代のテクノロジー」2020 年
- ・ American Bankruptcy Institute 「Bankruptcy Statistics」
- ・ Johns Hopkins University 「COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)」
- ・ Worldmeter 「United States Coronavirus Cases」
- ・ S&P Global Market Intelligence 「US bankruptcies surpass 600 in 2020 as coronavirus-era filings keep climbing」2020 年 12 月 15 日
- ・ CB Insights 「The Complete List Of Unicorn Companies」2021 年 1 月 12 日時点

---

<sup>1</sup> 日本経済新聞「GAFA+Microsoft の時価総額、東証 1 部超え 560 兆円に」2020 年 5 月 8 日

<sup>2</sup> 産業界・学界・労働界のリーダーによって 1986 年に創設されたフォーラム。影響力は絶大とされる

<sup>3</sup> 経済産業省『通商白書 2010』

<sup>4</sup> Worldmeter (2021 年 1 月 15 日時点)

<sup>5</sup> American Bankruptcy Institute 「Bankruptcy Statistics」

<sup>6</sup> S&P Global Market Intelligence

## 第2章 大統領選挙後の米国の経済政策

三井物産戦略研究所 国際情報部

北米・中南米室長 山田 良平

### 要約

- ・ 2020年の大統領選を控えて、トランプ政権は左派票や農業票を取り込むために、9～10月にかけていくつかの輸入制限措置を発動した。代表的なもの4つとして、①通貨安をCVDの対象と捉える方針転換、②強制労働を根拠とする輸入留置、③GSPのタイへの一部品目の適用停止、④AD/CVDを逃れる迂回措置への調査（迂回調査）がある。
- ・ 主に①と④は労働組合、②は人権NPO、③は農業界がかねてから求めていたものである。バイデン政権が発足後に措置や方針を覆す事は可能ではあるが、そうした支持層の失望を招くことが予想され、慎重になると考えられる。
- ・ トランプ政権は発足時からTPAが存在する恵まれた環境にあったものの、それを活かして議会批准により発効させたのは、NAFTAの再交渉のみだった。それ以外は行政裁量で発効させるなど議会軽視を続け、また交渉は行ったものの妥結しないまま政権終了を迎えたFTAもいくつか見られた。
- ・ バイデン政権は、まず国内課題への対応を優先する方針を示しているが、英国のEU離脱に伴い進んでいる米英FTAは、対外事情から新政権に交渉を行わせる原動力となる可能性がある。貿易推進的な動きを期待する観点からは望ましい。
- ・ 大統領選で、両候補者はサプライチェーンの見直しや対中依存の是正を掲げたものの具体策が示されたとは言い難い。その裏で追加関税の課されていない品目を中心に中国からの輸入は増え、対中依存は一部でかえって高まった。議会では、半導体に絞って国内生産回帰を目指す制度導入が動いており、今後どう予算が手当されるかが注目される。

### はじめに

2020年の米大統領選挙後の経済政策について、選挙後を考える上では選挙前の動きを総括する必要がある。トランプ政権は大統領選を控えて、左派票や農業票を取り込むために、いくつかの輸入制限措置を9～10月にかけて発動した。措置の内容に照らして、従来の共和

党政権が取るとは考えにくいものもあった。また過去政権からの方針転換となった措置もある。これらはいずれも政権裁量で取られたもので、バイデン政権が発足後に覆すのは手続き上可能である。とはいえ、労働組合など左派の申請や要望に基づいてトランプ政権が進めた措置を、民主党政権が安易に覆せば、左派の失望を招く事は必至である。従って、覆すとしても何らかの措置と引き換えとするなど、工夫が必要だと考えられる。

加えて、トランプ政権が進めた通商交渉は、政権交代と共にどう扱うかの判断を迎える。例えば自由貿易協定（FTA）の交渉で妥結に至らなかったものを、新政権が発足後にどう位置付けるかは分からない。トランプ政権の特徴である二国間交渉は元来、民主党の多国間主義とは相容れない面がある。本稿では、選挙前に取られた輸入制限措置と、トランプ政権の通商交渉について総括を行いつつ、コロナ禍の中で浮き彫りとなった「国内生産回帰」課題への政権や議会の対応について概観する。

## 第1節 輸入制限措置などについて

大統領選を控えてトランプ政権が進めた政策として代表的なのは4つあり、①通貨安を補助金相殺関税（CVD）の対象と捉える方針転換、②強制労働を根拠とする輸入留置、③一般特惠関税制度（GSP）のタイへの一部品目の適用停止、④アンチダンピング／補助金相殺関税（AD/CVD）を逃れる迂回措置への調査（迂回調査）がある。いずれも、貿易の流れに大きく影響する措置ではないものの、過去からの方針を覆したものもあり、今後バイデン政権がどう対応するかは興味深い。以下でその概要を紹介する。

### 1. 通貨安をCVDの対象とする方針転換

#### (1) 商務省による新規則策定

一般に、CVDは損害を受けた企業の申請により調査が始まるが、その前提として、通貨安をCVDの対象と位置付ける規則が必要となる。CVDの要件となる補助金は公的貸付、輸出信用、税減免、電気料金減免といった制度が対象となっていたが、商務省は2019年5月に、通貨の過小評価が外国政府の政策により生じている場合、それをCVDの対象とする新規則案を提案した。そして2020年4月から運用を開始した。

この政策は、商務省が所管する「通貨安への対抗策」と位置付けられ、一義的には中国を

意識している。労働組合など左派が昔から求めていた政策であるが、トランプ政権の方針転換により実施された。これに対し、トランプ政権の通商公約である「中国の為替操作国への認定」は、財務省の所管である。政権発足時は、方針を転換するには、法案により財務省も巻き込んで操作認定のプロセスを変える必要があるとの見立てが多かったが、政権は法案を通さず商務省の政策変更の枠内で対応した。ちなみに、米中間の追加関税応酬が続く中で、財務省は 2019 年 8 月に為替操作国に認定し、その後米中の「第 1 段階」合意発効により 2020 年 2 月に解除した。

最初の申請例はベトナム製品を対象として始まったが [(2)以下にて詳述]、2 件目は中国製品について進んでいる (表 1)。中国は商務省による見直した始まった時点から警告を発しており、国営メディアが、運用開始に至れば米中経済・貿易協定「第 1 段階」合意の違反に当たり、「第 2 段階」の交渉も危機に瀕すると主張していた。またインドとブラジルも、素案の段階から WTO 違反だとして提訴の可能性を主張している。

表 1 通貨安を理由とする CVD 調査の実績

仮決定 発表日	輸入元国	品目	商務省の仮決定		
			為替の 過小評価率	為替の 補助金率	調査全体の 補助金率
11月4日	ベトナム	タイヤ	4.2~5.2% (19年)	1.16~ 1.69%	6.23~ 10.08%
11月24日	中国	捻じる用針金 (Twist Ties)	5% (19年)	10.54%	122.50%

出所：商務省資料より

## (2) 通貨安が補助金となる仕組み

最大の関心は通貨安が補助金につながる仕組みだが、商務省は、製品が割安になって売れる事でなく、米国での売り上げを自国通貨に交換する際に通貨安から生じる差益を補助金とする概念を持ち出した。そして、どれだけ補助金の恩恵を受けたかである補助金率の基本的な決定要因として 3 つを挙げ、①米国での売り上げ (米ドル) をどれだけ本国通貨 (例えば人民元) に交換したか、②過小評価幅は、その企業の本国通貨の、「均衡」実質実効為替レート (REER) と実際の REER のかい離幅とする、③補助金率は、通常の CVD と同じく、補助金相当額 (①×②) の売り上げ全体に占める比率と定めた。補助金は、①の通り「米

国売り上げ」の「本国通貨への交換」により生じるので、企業が全て米ドルで持ち続ければ生じない。また米国売り上げが小さく国内主流の企業であれば、③の計算により補助金率は低くなる。少なくとも「②過小評価幅」イコール「補助金」ではない。これは、②をそのまま補助金とすれば全産業同じ補助金率になり、補助金の一要件である「(一企業や一定産業だけの) 特定性」が失われるため、企業ごとで率が異なる制度設計とする意図だと察せられる。

最終案で商務省が示した解釈は、過去の制度運用などに照らして多くの疑問点をもたらした。主要な3点を挙げると、

- ① 過小評価の判断における財務省との所管区分：一般的には、相当な証拠がない限り財務省の結論に従うと説明した。しかし同時に、商務省のCVDを判断する目的と、財務省の為替操作を監視する目的は、究極的に別だと位置付けており、どれ程従うのかは不透明感が残る。
- ② 過小評価の種類：商務省は問題視する過小評価の種類を示していない。例えば、経済危機に際しての通貨切り下げと、競争上優位を目的とした意図的な切り下げをどう分けるか説明していない。商務省は、過小評価を起こす政府の透明性も考慮する可能性があると説明しており、対象国によって裁量的に運用する可能性が高い。
- ③ 対象が一企業に留まらない可能性：補助金の一要件である「特定性」を、「補助金の全体あるいは大半を受けるのが財の国際取引を行う企業群に特定される」と定義した。「国際取引を行う企業群」は幅広く、対象が一企業だけでなく産業全域などに広がる可能性がある。

### (3) 最初の申請事例

商務省は2020年6月23日に、乗用車とトラックのタイヤにおける複数国からの輸入に対してAD/CVDの調査を始めた。その中でベトナムについて、補助金や税優遇に加えて、通貨安を調査の趣旨に含めた。申請者は全米鉄鋼労組(USW)など複数の労組で、タイヤ製造企業は含まれていない。またタイヤの対ベトナム輸入による損害がそれ程大きい訳でもない。商務省によると、対象となるタイヤの対ベトナム輸入は4.7億ドル(2019年)であり、同じく調査対象となったタイ(19.6億ドル)、韓国(11.7億ドル)と比べれば少額だ。また、同品目の対ベトナム輸入は、2019年は前年比22.2%増、2020年1~4月は17.8%増

と増えてはいるが、対ベトナム輸入全体が米中摩擦の中で 35.6%増（2019 年）であり、タイヤが特段目立って増えている訳ではない。調査は「試しに算定してみた」印象が強い。

商務省は 11 月 4 日に仮決定を発表し、通貨安による補助金率は 1.16～1.69%と算定され（対象企業により税率が異なる）、ごく僅かである点が示された。商務省は調査過程で 8 月に財務省に照会を行い、ベトナム政府の政策によりドン是对ドルで 4.2～5.2%過小評価されているとの回答に基づき、2019 年の過小評価率を 4.7%と定めた。その上で、各企業が「米国でのドル売り上げをどれだけドンに戻したか」に過小評価率を掛け、この補助金率を出した。今後、国際貿易委員会 (ITC) の損害認定や商務省の正式決定により最終税率が 2021 年 4 月下旬に決まる。

通貨安による 1%強の補助金率が貿易に与える影響はほとんどない。また調査全体の補助金率が 6.23～10.08%と算定された中での 1%強であり、法人税減免や関税免除といった他の補助金の比重が大きく、通貨安は大きくない事も分かった。政府による為替レートと為替取引のコントロールが前提になっており、違う国の制度になれば違う判断が出るだろうと言われる。それでも、通貨安を補助金と捉える方針転換が行われ、その補助金率が算定可能だと示されたのは、今後に対して意味を持つ。

## 2. 強制労働を根拠とする輸入留置

米国は従来から強制労働（刑務作業を含む）、児童労働を用いて作られた製品の輸入を禁じている<sup>1</sup>。2020 年にはこれを根拠法として税関国境保護局（CBP）が輸入留置命令を発動する事例が見られた。主な相手国は中国であり、新疆ウイグル自治区での強制労働を根拠としており、2020 年の事例 11 件のうち 9 件が該当する。中国企業の多くは、輸出管理上のエンティティ・リスト（EL）にも指定されており、対中けん制の一環として取られた措置とも、かねてから懸念していた人権 NPO の声を汲んで取られた措置とも捉えられる。留置命令により、輸入者はそうした懸念がない点を証明する必要がある。

ただし、中国だけが標的な訳でもなく、2020 年はマレーシアについても 2 件留置命令が発せられた（表 2）。医療用使い捨て手袋とパーム油が対象となっている。特にパーム油は EU も目を光らせており、強制労働のみならず環境破壊も引き起こすとして段階的に輸入を禁止する措置を 2019 年に発表している。

米中間の緊張が続く中、米議会は特に新疆ウイグル自治区での強制労働について、留置から踏み込んで輸入禁止とする考えを持つ。民主党多数の下院は 2020 年 9 月に、「強制労働

を用いて作られた製品の、新疆ウイグル自治区からの輸入を禁止する法案(H.R.6210)」を、圧倒的な賛成多数で可決した。法案は上院では時間切れのため廃案となり、2021年以降に成立を目指すなら下院から再度審議する必要があるものの、政権がこうした措置を求めれば、議会は動いて容易に成立させると考えられる。強制労働は、民主党政権がより拘る分野でもあり、対中けん制策の1つとして2021年以降も注目を集める。

表2 最近の輸入留置事例

発表日	国	品目	企業	趣旨
7月15日	マレーシア	使い捨て医療用手袋	Top Glove社	強制労働
9月14日	中国：新疆ウイグル自治区	電子部品、髪用製品など	合肥宝竜達資訊技術有限公司(Hefei Bitland Information Technology)など5社	刑務作業を含む強制労働
9月30日	マレーシア	パーム油	パーム農園運営大手FGV	強制労働、および児童労働の疑い
11月30日	中国：新疆ウイグル自治区	綿・綿製品	新疆生産建設兵団(XPCC)	刑務作業を含む強制労働
1月13日	中国：新疆ウイグル自治区	綿・綿製品、トマト製品	新疆ウイグル自治区全域	刑務作業を含む強制労働

出所：税関国境保護局より

### 3. 一般特惠関税制度（GSP）のタイへの一部品目の適用停止

米国による開発途上国向けの特恵制度である、一般特惠関税制度（GSP）について、USTRは2020年10月30日にタイの一部資格停止を発表した。タイのGSPを用いた対米輸出の6分の1に相当する、8億ドル規模の品目を対象外とし、12月30日以降は米側で一般税率を課す。タイは、米国のGSP最大の利用国である（表3）。利用品目は、有機化学品、自動車部品、加工食品、皮革製品などに及ぶ。USTRは資格停止の理由として米国産豚肉を挙げ、肥育ホルモン（ラクトパミン）禁止などの非関税障壁により市場アクセスが改善しないと主張した。ラクトパミン問題はオバマ政権期から続くもので農業界が資格停止を要望しており、トランプ政権はこれを汲んで今回の発表に至った。

特恵制度は開発途上国に一方向で供与する趣旨の措置だが、互惠性に拘るトランプ政権は相手国への市場アクセスを理由として、ためらう事なく資格停止を発動した。2019年にはインドとトルコを資格停止にした。またUSTRは今回タイの調査に合わせて、ラオスを新たにGSP対象とする検討を行っていたが、労働者の権利確保が進んでいないとして、対象入りを見送った。

表 3 主要国の、対米 GSP 利用率 (2020 年 1-10 月)

(100万ドル)				
LDC	対米輸出額	うちGSP利用額	利用率(%)	備考
タイ	30,962	3,221	10.4	12月30日から、6分の1相当の品目を対象外に
インドネシア	16,757	2,495	14.9	2018年以來行われた資格レビューは20年完了
ブラジル	18,714	1,792	9.6	
カンボジア	○	5,531	1,527	27.6
フィリピン		9,168	1,146	12.5
アルゼンチン		3,603	280	7.8
ミャンマー	○	888	280	31.5
※資格停止国など				
インド	41,375	-	0.0	《19年3月に資格停止》
トルコ	9,063	-	0.0	《19年5月に卒業扱いに》
バングラデシュ	5,191	-	0.0	《13年6月(オバマ政権)に資格停止》
ラオス(未認定)	81	-	0.0	労働者の権利確保不十分で、20年の認定見送り

出所：国際貿易委員会データより

タイは12月30日に一部停止となったものの、1月20日には政権交代が起こる。バイデン政権が発足後に資格を復活させる事は可能である。少なくとも米側の市場アクセスを勝ち取るためにGSP資格を停止するといった、取引材料に使うとは考えにくい。それよりも、経済発展を理由に他の国も含めて検討し卒業扱いにするのがあり得る展開である。例えば日本のGSPでは、タイは2019年4月に卒業扱いとなった。

また2020年末にかけて、GSPの制度全体としての更新期限が迫っていたが、議会は新型コロナ対策や歳出予算の成立に向けて政権との折衝が続く中で更新に失敗した。いずれ更新されれば過去の例と同じく、遡求して無税適用となる事が予想されるものの、現状、制度は失効した状態にあり、新議会は2021年に更新を模索する必要がある。GSPは前回2017年末の期限においても更新されず、2018年4月に歳出予算に抱き合わせる形で更新された。

#### 4. アンチダンピング/CVDを逃れる迂回措置への調査(迂回調査)

中国製品にAD/CVDを発動した結果、企業がその関税を回避する迂回行為を起こしているとして、商務省が摘発のための迂回調査を行う事例が近年増えた(表4)。その対象は2種あり、①第三国を経由し十分な加工を経ずに原産地を操作する行為と、②AD/CVDの対象でない類似品を輸入し米国内で僅かな工程を経て対象品に仕上げる行為がある。2018年5月に最終決定が出た、中国製耐食鋼と冷延鋼板におけるベトナム迂回の調査を機に脚光を浴びた。全体で見ても、中国原産品がアジアを迂回するケースが多い。

最近の迂回調査の特徴は2点ある。1つ目は②に挙げた、米国内での僅かな工程を問うようになった点だ。これまで迂回調査と言えば原産地操作の問題と考えられてきた。例えば2019年10月に始まった非光沢紙の調査では、シート状製品がAD対象であるため、対象外のロール製品を輸入し、米国で切ってシート状にする工程が問われている。他に、AD対象である直線状の鉄筋を、端を折って回避し米国内で再び直線状に戻す例もある。

2つ目は①のパターンにおいて、商務省による自主調査が始まった点だ。元来、調査は国内企業の申請により始まる仕組みだったが、2019年8月以降、商務省自らが監視、調査も行うようになった。初めての自主案件となったのは中国製、台湾製の耐食鋼における調査で、商務省は2020年2月10日にコスタリカ、マレーシア、アラブ首長国連邦(UAE)からの迂回があると仮決定を下した。同時にグアテマラ、南アフリカ共和国については、中国製品を用いておらず、迂回はないと判断した。これらの国は、対象となるAD/CVDの調査開始時点を境とし、前45か月間と後45か月間の輸入伸び率を比較して、つまり調査開始を機に供給網が変わったかを基準に選ばれている。日本が迂回拠点に挙げた事はないが、例えばマレーシアの新日鐵住金の現地法人など、在外日系企業が調査対象になるケースはある。2020年11月5日に始めた、中国製油井管についてのブルネイ、フィリピン迂回の自主調査で9件目(1対象国を1件と勘定)となる。

トランプ政権は「法執行をオバマ政権よりも厳格に行った」と、特に労働組合など左派へのアピールを意識して成果を喧伝した。迂回調査は、行為が起こって初めて進むもので党派色がそれ程強い訳ではなく、バイデン政権になっても一定程度は続くものと思われる。とはいえ迂回調査は、数々の点で調査を行う基準が明確でない。迂回の定義は「第3国での組み立てが極小で取るに足らず、価額の相当比率がAD/CVDの対象国で付加される場合」とあるのみで、「極小」や「相当」の数値は示されていない。また輸入が何%伸びれば調査対象になるかも、明確な基準はない。そのため、恣意的に運用される余地が残る。

表 4 AD/CVD の迂回措置に対する最近の主な調査

品目	開始	仮決定	最終決定	調査開始	迂回国	原産国
油井管	20/11/5			自主	ブルネイ、フィリピン	中国
硬材合板	20/6/10			申請	ベトナム	中国
鉄・ステンレスの圧延鋼板	20/5/12			自主	ベトナム	中国
鉄筋	19/10/22	20/3/4	20/6/1	申請	なし(品目分類)	メキシコ
非光沢紙	19/10/11	20/11/9		申請	なし(品目分類)	オーストラリア ブラジル 中国 インドネシア
耐食鋼	19/8/12	20/2/10	20/7/7	自主 (初)	コスタリカ マレーシア UAE グアテマラ 南アフリカ共和国	中国、台湾
ハイドロフルオロカーボン (HFC:代替フロン)	19/6/18	20/1/17	20/3/11	申請	なし(品目分類)	中国
ハイドロフルオロカーボン (HFC:代替フロン)	19/6/18	20/2/26	20/5/29	申請	なし(品目分類)	中国
ハイドロフルオロカーボン (HFC:代替フロン)	19/6/18	20/4/6	20/8/14	申請	なし(品目分類)	中国
ハイドロフルオロカーボン (HFC:代替フロン)	19/6/18	20/4/6	20/9/28	申請	インド	中国
ダイヤモンド研磨工具	19/5/3	19/10/25	20/2/13	申請	カナダ(Protech社)	中国
耐食鋼、冷延鋼板	18/8/2	19/7/10	19/12/16	申請	ベトナム	韓国、台湾
ダイヤモンド研磨工具	17/12/1	18/11/15	19/7/16	申請	タイ	中国
耐食鋼、冷延鋼板	16/11/4	17/12/5	18/5/21	申請	ベトナム	中国

出所：商務省資料より

## 第 2 節 通商交渉などの今後

トランプ政権が進めた通商交渉のうち、議会批准を経て発効に至った FTA は、北米自由貿易協定 (NAFTA) の再交渉のみだった (表 5)。政権発足当初から大統領貿易促進権限 (TPA) が存在した点は過去の政権と比べて恵まれていた。TPA は、米国で FTA 批准を円滑に行うために必須のツールである。しかし、それを活かしたのは NAFTA 再交渉のみで、他の FTA 交渉は総じて進まず、むしろ TPA で定めた手順を迂回して発効にこぎ付ける経路を主に通った。そのため議会軽視との批判は常態化した。

議会批准を経ずに行政裁量で発効したものは、米韓 FTA の再交渉と日米貿易協定の第 1 段階が該当する。ブラジルとは大統領選前に非関税障壁に絞った議定書に署名したが、関税の引き下げは含まず、包括的な内容ではない。元々、関税同盟であるメルコスールの制約上、

ブラジルが米国と二国間 FTA を交渉するのは不可能である。選挙後に「第 1 段階」合意に署名したエクアドルについても同様に、包括的な内容ではない。

表 5 トランプ政権の二国間通商交渉の現状

	先行交渉	→	包括交渉 (いわゆるFTAに相当)	
議会通知を行ったもの	NAFTA	—	20年7月に米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) <b>発効</b>	
	英国	—	18年10月に議会通知済 10月末までに5回交渉	
	ケニア	—	20年3月に議会通知済、7月交渉開始、 10月に2回目がオンラインで行われた模様	
	EU	—	・農産物関税は対象外 ・18年10月に議会通知済	
	日本	日本の農産品と米国の工業品に絞った交渉、 双方72億ドル規模で20年1月 <b>発効</b>	—	・20年4月に協議を終え、包括交渉開始予定 ・18年10月に議会通知済
(参考) 中国	第1段階: 20年2月 <b>発効</b> 第2段階: —	—	—	
議会通知なし	韓国	商用車の関税撤廃時期を遅らせるなどして 19年1月 <b>発効</b>	—	
	インド	進行中の交渉成果を「フェーズ1」と 位置付けていたが、発表されず	—	
	ブラジル	貿易円滑化や不正防止など、非関税障壁に 絞った議定書に署名 (10/20)	—	(メルコスールの制約から 二国間FTA交渉は現状不可能)
	エクアドル	規制慣行、貿易円滑化などに絞った「第1段階」 合意に署名 (12/8)	—	—

出所：USTR 資料、米シンクタンク資料より

## 1. 二国間通商交渉について

### (1) 交渉のおさらい

トランプ政権は発足直後に環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定から離脱し、代わりに二国間交渉を進めると掲げたものの、英国、ケニア、EU、日本 (第 2 段階) などいずれも合意に至らなかった。ケニアとは 2 回交渉を行ったが、元々、アフリカ連合が二国間 FTA を控えるよう求めている中でケニアが抜け駆ける的に進めたもので、多国間協議を重視するバイデン政権が二国間交渉を継続するとは考えにくい。

バイデン政権は議会との関係を修復するべく、事前協議などを経た上で交渉に臨むと予想されるが、その分時間と手間がかかるプロセスになるのも事実である。数多くの交渉に労力を割く余裕は限られるかもしれない。また民主党が 2020 年夏に採択した綱領は「米国の競争力に投資するまでは、新たな貿易協定の交渉は行わない」と定めている。何を以て「競争力に投資」が済むかは不明だが、政権発足後すぐに交渉が始まる訳ではなさそうである。

バイデン政権に引き継がれる交渉の中で、比較的進む機運が高いのは英国だと考えられる。米国と英国との FTA 交渉は 2020 年 10 月末までに 5 回行われたが、6 回目からはバイデン政権へと持ち越される。英国のデジタルサービス課税、米国の鉄鋼アルミ追加関税といった、FTA の外の論点を巡って交渉は波に乗らなかった。持ち越しにより遅れは生じるが、英国との FTA 交渉は EU 離脱に伴うもので、ケニアや日本といった、トランプ政権が能動的に選んだ交渉相手とは異なるため、米英の歴史的関係を考えれば多少の異論があっても進むと思われる。また、この遅れは、対外事情からバイデン政権を交渉の場に引っ張り込む点で望ましいとも言える。民主党の綱領が「米国の競争力に投資するまでは、新たな貿易協定の交渉は行わない」と掲げる通り、新政権の FTA 交渉は国内事情を持ち出せば先送りになる一方である。バイデン政権に貿易推進的な政策を期待するなら、対外事情を原動力とする方が有効であろう。

## (2) TPA の失効とその後

現行の TPA である、2015 年超党派 TPA 法は 6 月 30 日に失効する。この失効日は通商協定の署名日を意味するため、その 90 日前に協定締結の意思を議会に伝えるといったスケジュールを勘案すると、現行の TPA のもとで批准を行うには、3 月末には交渉を妥結させる必要がある。米英 FTA について、バイデン政権が、USTR 代表の議会承認など体制を整えて 3 月末までに交渉を妥結させるのは、相当難しいスケジュールとなるのではないかと。

従って、米英 FTA を批准する際には、バイデン政権が議会から新たな TPA を取得する必要が生じる可能性が高い。この調査研究の 2019 年度の報告では、選挙結果の関係次第で失効後の TPA 取得環境がどのようになり得るかをパターン化して示した（表 6）。これに照らすと 2020 年の選挙結果は c. であり、「政権次第、しばらく様子見」となる事が予想される。国内事情を優先させれば TPA 取得は先送りとなりそうだが、米英 FTA を早期に批准するためには、TPA 取得の議論が意外と早く湧き起こるかもしれない。

なお、TPA が最大の意味を持つのは FTA の批准においてであり、TPA がなくても FTA 交渉の開始は可能である。例えばオバマ政権は、TPA がない状態から 2010 年に TPP 交渉を始め、後から 2015 年に取得した TPA の中に「すでに交渉を始めている TPP も、TPA のもとでの批准を可能とする」との条文を盛り込んだ<sup>2</sup>。

表 6 選挙結果と TPA の今後

		議会選挙	
		少なくとも 下院が民主党で あり続ける	上下院とも 共和党となる
大統領 選挙	トランプ 再選	a. →望み薄	b. →TPA付与
	民主党が 勝つ	c. →政権次第、 しばらく様子見か	d. →政権次第、 しばらく様子見か

出所：各種情報より

## 2. 国内生産回帰という課題

### (1) 半導体生産・研究開発への補助金

トランプ政権は、コロナウイルス感染拡大によりサプライチェーンの脆弱性が露呈したとの認識から、医療品など戦略物資の対外依存是正を目指し、国内生産回帰の振興策の検討を進めた。表向きは「戦略物資の対外依存是正」だが、実態は様々な品目で中国依存を下げる意図がある。回帰振興策は結局、税優遇、補助金、関税という、昔ながらのツールが念頭にあった模様。選挙戦ではバイデン候補も同様の政策を掲げはしたものの、両者とも具体策を提示するには至らなかった。

この議論では議会が一步進んでいる。2020 年末に成立した 2021 年度の国防授權法案においては、半導体の生産・研究開発拠点設置に連邦政府として補助を供与するプログラムの大枠を設定した。申請に基づいて、商務長官が国防長官や国家情報長官と調整の上で判断する仕組みで、一企業に原則最大 30 億ドル、用途は施設の建設費や職業訓練強化費などとなっている。大枠とある通り、予算の手当ては歳出法案において行うため、今後運用が始まる。また大統領が、国防生産法に基づいて半導体生産拡大の計画を策定する点も盛り込まれた。

この叩き台となったのは、テキサス州選出のコーニン上院議員（共和党）が複数の民主党議員と共同で 6 月 10 日に提出した、半導体製造の国内回帰振興法案である<sup>3</sup>。法案は①半導体製造のための設備投資に最大 40%の投資税控除（ITC）を 2027 年度まで認める、② 100 億ドルの連邦補助金を設け、州政府による半導体製造拠点の設置支援を補てんする、③ 国防総省に、国防生産法に基づく半導体生産拡大の計画を策定させる、などを内容とする。

①の 40%は、例えば過去に太陽光発電に適用された ITC が 30%だった点と比べてもイン

センチブが大きい。コーニン議員は「2019年時点で世界で建設中の、半導体の微細加工大型拠点 27のうち、17が中国で進む一方米国には1つしかない」と危機感を訴えた。

結局、②と③が国防授権法案に盛り込まれて成立した形であるが、特定品目に連邦政府が直接補助金を供与する仕組みを作った点は、米国では画期的である。レアアース加工や ICT 製品も候補に挙げる声や、「中国からメキシコや中南米への移転も重要」とする議員の声もあった中で、半導体の国内回帰に絞った制度設計が進んでいる。ただ歳出法案でどのように予算手当てがなされるかはまだ分からない。すでに約 3 兆ドルのコロナ対策によりこれ以上の支援に後ろ向きである議会共和党が、どう肯くか次第だと考えられる。

## (2) コロナ禍を除けば対中輸入は増える

政権が FTA 交渉の代わりに注力したのは対中追加関税である。超党派で対中関係に緊張をもたらした効果はあったものの、結局、対中輸入を根本的に減らすには至っていない。米国の 2020 年 1～10 月の対中輸入額は前年比 8.6%減だが、これはコロナ感染拡大により 1～3 月に輸入が激減した影響が大きい。初夏以降は戻り、10 月単月は前年比 11.7%増となった。

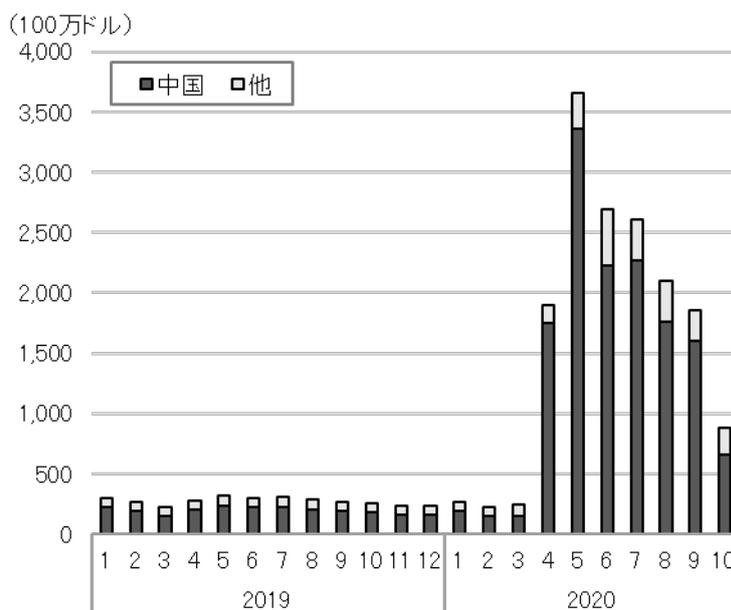
輸入増に特に大きく貢献した品目としては、玩具（三輪車、ビデオゲームなど）、ノート PC、医療用品（マスク、プラスチック製顔シールド、手袋など）の 3 つがある。玩具の大半とノート PC は List4B に指定されており、追加関税は課されていない。同じ PC でも対照的に、デスクトップ型は List4A（発動時の年間輸入規模 1,200 億ドル）に含まれ 7.5%の追加関税が課されており、輸入は前年比で減少した。

医療用品は、コロナ禍という 2020 年ならではの事情で輸入増となった。中でも、マスクは List4A に含まれるが、医療品の確保を進めるべく米政府が 3 月に関税免除扱いを発表した<sup>4</sup>。それ以降、過去のすう勢の約 10 倍の額が輸入されている（図 1）。輸入が増えると、それに伴って中国製品のシェアが拡大する。マスクや手術用布手袋も含めた HS63 類（衣類以外の紡織製品）の輸入を国別で見ると、中国のシェアは、2019 年は 56.1%だったが、2020 年 1～10 月は 73.1%に上昇した。続くのはインドの 7.2%で、圧倒的に中国である。

結論として、大統領選で、両候補者はサプライチェーンの見直しや対中依存の是正を掲げたものの、その裏で追加関税の課されていない品目を中心に輸入は増え、対中依存は一部でかえって高まった。バイデン政権は発足後 100 日間でレビューを行い、重要製品（医療用

品・機器、医薬品、半導体、通信など) の国内生産能力の再建を目指している。

図1 米国のマスク輸入額



注：HSコード：6307.9098  
出所：商務省統計より

### 参考文献

- 山田良平 [2020] 「トランプ大統領の保護主義下における日本の米国事業戦略」(国際貿易投資研究所編著「第1章 米国の通商政策の変遷と日本企業」)

<sup>1</sup> 19 U.S.C. 1307

<sup>2</sup> Public Law 114-26, Section 107.(a)(2)

<sup>3</sup> <https://www.cornyn.senate.gov/node/5599>

<sup>4</sup> ジェトロ・ビジネス短信 2020年3月11日「米 USTR、対中追加関税の適用除外品目を発表、リスト4Aで初」<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/b5389ed41506829c.html>

### 第3章 トランプ政権4年目の通商政策とその展開

桜美林大学 名誉教授

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

瀧井 光夫

#### 要約

USTR の「2020 年貿易政策アジェンダ」は、トランプ政権の貿易政策は歴史的な成功を収め、所得格差は縮小し、米国はブルーカラー・ブームの最中にあると自賛している。しかし、現実の経済状況はまだ完全にコロナショックから脱していない。中国による米知的財産侵害問題から発した米中貿易紛争は 2020 年 1 月に第 1 段階合意が締結されて一段落したが、2020 年の達成状況は 5 割に留まり、中国企業に対する輸出管理の強化、米中の総領事館閉鎖など事態は悪化の度を深めている。

通商法制の運用の強化も継続している。セーフガード措置は新たに 1 件の調査が始まり、反ダンピング税、相殺関税の新規調査・課税命令件数はトランプ政権以前よりも高水準を保ち、国家安全保障を理由とした 232 条の発動も歴代政権に比べ突出している。また、一方的措置の 301 条ではベトナムの為替政策に関する調査が開始され、デジタルサービス課税問題は調査の進行に合わせて課税が延期された。一方、長年争われてきた EU のホルモン剤使用の米国産牛肉の輸入禁止問題は EU による無関税割当枠の導入で解決した。

2020 年は WTO の紛争処理でも大きな動きがあった。大型民間航空機に対する EU の政府補助金問題では EU に対して 75 億ドルの対抗措置の発動が米国に認められたが、米国によるカナダ産軟材に対する相殺関税発動および 232 条による追加関税賦課はいずれも米国の WTO 協定違反と判定された。

また、USMCA は発効したが、トランプ政権が実施を言明した英国、ケニア、EU との貿易協定交渉、さらに中国、日本との第 2 段階目の交渉、WTO 協定違反と裁定された 232 条発動の問題などは、TPA (貿易促進権限) 法の制定と絡めて、すべてバイデン新政権の判断にゆだねられる。

## はじめに

トランプ政権 4 年目の貿易政策は、新型コロナウイルスの感染拡大とそれによる経済状況の大幅悪化、さらに大統領選挙戦の中で進められたが、米国第一主義に基づく貿易政策に大きな変化はなかった。一方、2018 年から始まった米中貿易紛争は 2020 年冒頭に第 1 段階合意が締結されたが、米国の対中輸出の拡大では大きな実績を挙げられず、米国の中国企業に対する輸出規制の強化、さらには中国のヒューストン総領事館の閉鎖、その報復として中国による成都の米総領事館の閉鎖に至るまで両国の対立関係は悪化進展した。

また、米国の貿易制限措置に対する中国やカナダの WTO 提訴では米国が敗れる事態が発生し、上級委員会が機能を停止しているため、問題が最終的に解決されないままの状態が続いている。

こうした問題とともに、トランプ政権が開始した英国、ケニアとの二国間貿易交渉も未完のままで終わり、すべてバイデン政権の課題として持ち越されることになった。

## 第 1 節 2020 年の貿易政策アジェンダ

### 1. 主要政策と達成状況

2020 年 2 月 28 日、USTR（通商代表部）が議会に提出した「2020 年貿易政策アジェンダおよび 2019 年年次報告書」<sup>1</sup>は、通商政策の成果として次の 5 点を挙げている。同報告書のファクト・シート<sup>2</sup>の構成に従って示すと以下のとおりである。

#### (1) トランプ大統領の約束遵守と歴史的な成功

トランプ大統領就任以前の 1 年間に製造業雇用は 1.5 万人喪失したが、就任後は 50 万人増となった。世帯当たりの実質中位所得は最高水準にあり、賃金上昇率も高い。保有純資産は低位 50%層が増加し、トップ 1%層が低下したため、富の格差は縮小した。

NAFTA 発足および中国の WTO 加盟以降の数十年間に、米国は 4 人に 1 人の製造業雇用を失い、6 万以上の米国の工場が閉鎖され、数百万の高給な米国の雇用が海外に移転した。しかし、トランプ大統領の就任以降、労働者階級の所得は非常に成長し、トランプ政権の貿易政策と経済イニシアティブによって米国はブルーカラー・ブームを享受している<sup>3</sup>。

## (2) 中国の不正貿易慣行への対処

トランプ大統領は約束を遵守し、長年進展のなかった中国の不正貿易慣行の是正を迫り歴史的な第1段階合意を締結した。これにより中国は知的財産権、技術移転、農業標準、金融サービスおよび通貨に関する構造変化が求められ、米国は3,700億ドル相当の対中輸入品に対する追加関税を維持した。同時にこの協定により中国は今後2年間に最低2,000億ドルの対米輸入増を約束した。

## (3) 近代적かつ均衡の取れた USMCA と日米貿易協定の締結

米墨加3国による USMCA は北米における公正貿易と経済成長を導く21世紀型の協定であり、原産地規則の強化および新市場機会の拡大による米国製造業（自動車・繊維・アパレル産業）の強化、知的財産権保護、労働・環境規定の強化、米国食料品・農産物の輸出およびデジタル貿易の拡大策が盛り込まれている（注：USMCA 実施法案の大統領署名は2020年1月29日、発効は7月1日）。

物品貿易とデジタル貿易に関する2つの日米貿易協定により、日本が米国から輸入する90%以上の食料・農産物の関税撤廃ないし特惠待遇を受け、デジタル貿易協定は400億ドルがカバーされた。

## (4) 通商法制と貿易協定の精力的運用

米国は長年他国に貿易協定の遵守を相手国に要求して来なかったが、2019年米国は貿易協定に含まれた環境規定の遵守を2件要求した。またエアバスに対するEUの不法な補助金に対して歴史的な75億ドルの救済をWTO（世界貿易機関）から獲得した。

## (5) WTO 改革を先導

米国はWTO加盟国に対して米国の懸念、新提案を示し、加盟国としては最初の上級委員会に関する包括的報告書を発表した。また、特別かつ異なる待遇の見直し、他の加盟国とともに電子商取引およびデジタル貿易に関するルールの制定、多国間漁業協定の締結にも積極的に努力している。

## 2. 今後の課題

上記の「2020年貿易政策アジェンダ」報告書は今後の通商課題として次の4点を挙げている。

- ① 米国通商法の強力な援用、WTO における米国の国益擁護、米国民に利益をもたらす新しい通商協定の交渉。
- ② 英国、EU およびケニアを含む重要戦略相手国との均衡しかつ互恵的な貿易協定の締結。英国とは関税・非関税障壁を撤廃した高度な貿易協定の締結、EU とは市場障壁の除去とより均衡した貿易関係の追求、ケニアとはアフリカ成長機会法に基づく米国とサブサハラ諸国との互恵的貿易協定の締結。
- ③ 米国のビジネスおよび労働者の利益を擁護するための米国通商法の積極的援用、貿易相手国との二国間協定、地域協定および WTO 協定の遵守状況の監視、必要に応じて 1974 年通商法 301 条の発動。
- ④ WTO の広範な改革の推進。改革の対象は関税の枠組み、WTO 予算、複数国間協定等。

## 第 2 節 セーフガード・アンチダンピング・相殺関税

### 1. セーフガード（1974 年通商法 201-4 条）

セーフガード（1974 年通商法 201-4 条）は 2018 年に太陽光パネルおよび家庭用大型洗濯機に対して救済措置を発動して以来、新規の調査要求は米業界などから出されていない。救済措置は太陽光パネルが 2022 年 2 月 6 日に、洗濯機は 2021 年 2 月 6 日に終了する。

なお、USTR は当初 ITC が太陽光パネルの bifacial solar panels を救済措置の対象外としたことを容認したが、同品目の対中輸入が増加しているため救済措置の対象に含めるように求めたが、国際関税裁判所がこの USTR の要請を拒否したことを USTR は 2020 年 5 月の声明で強く批判している<sup>4</sup>。

表 1 セーフガード・AD・CVD 調査と課税命令件数の推移

暦年		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
セーフ ガード	新規調査	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
	救済措置決定	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
AD	新規調査	3	21	5	42	16	43	36	58	31	37
	予備決定							35	54	34	33
	最終決定	19	4	16	10	36	17	41	36	52	33
	AD賦課命令	17	4	7	8	20	14	32	33	41	33
	品目数	11	4	6	5	7	8	8	15	16	20
国数	5	2	4	5	13	7	16	16	22	15	
CVD	新規調査	2	12	9	14	16	23	16	26	22	21
	予備決定							14	17	25	17
	最終決定	11	3	9	12	9	12	25	16	21	21
	CVD賦課命令	10	3	2	4	6	9	16	11	18	20
	品目数	9	3	2	4	4	9	7	9	13	16
国数	3	1	1	3	4	4	7	5	8	5	

注：予備決定の件数は 2010～15 年まで発表なし。

出所：ITC, Year in Trade 各年版（USTR の Agenda & Annual Report の数値とは異なる）。

ITC 報告の最新版は 2020 年

なお、2020年9月29日付で USTR は ITC に対してブルーベリーの輸入急増が国内農業に脅威をもたらしているとして調査の実施を要請し、ITC は生鮮・冷蔵・冷凍ブルーベリーのセーフガード調査を10月6日に開始した。ITC の被害決定は2021年2月11日までに下される。重大な被害があると判定された場合、大統領は ITC の報告書受領から60日以内に救済策を決定しなければならない。もし救済策が取られれば、2018年の太陽光パネルおよび家庭用大型洗濯機以来となる。

## 2. アンチダンピング (AD)、相殺関税 (CVD)

AD および CVD は表1のとおり、2017年のトランプ政権が発足した2017年に新規調査件数が急増し、その後も高水準が続き、AD および CVD の賦課命令もトランプ政権以前に比べて命令件数はかなり増えている。これはトランプ政権のウィルバー・ロス商務長官の輸入規制政策と深く関係しているとみられる。ロス長官はトランプ大統領の信任が厚く、大統領就任以来長官のポストに留まる数少ない閣僚の一人である。

AD および CVD の賦課命令対象国は圧倒的に中国が多く（2019年のAD賦課命令33件のうち中国は15件、CVD賦課命令20件のうち15件）、中国の対象品目は鉄鋼関連製品が極めて多い。

### (1) カナダ産軟材に対する相殺関税賦課

AD および CVD 関係では、2020年8月24日、WTO のパネルはカナダ産軟材 (softwood lumber) に対する米国の相殺関税賦課を協定違反と判定し、報告書を発表したことに対して、ライトハイザー通商代表は声明を発表し、次のように指摘した。「この欠陥のある報告書は、WTO の紛争処理制度が市場に反する慣行を守るために利用され、米国の利益を損なっていると米国が主張してきたことを裏付けており、このパネル報告によって、カナダの軟材に対する広範な補助金に対して米国が合法的な行動を取ることを妨げている」<sup>5</sup>。

米加間では1980年代からの製材紛争が続いているが、両国間の合意によって紛争は収まっていた。しかし、この合意が2015年に失効すると米国はカナダ産軟材に最大17.99%の相殺関税を課した。また、米国が賦課したAD関税に対しては、WTO のパネルは米国の主張を認めたが、カナダはこれを不服として上訴している。

## (2) 大型民間航空機に対する EU の政府補助金

2004年12月6日、USTRはECの大型民間航空機産業（エアバス）に対する政府補助金をWTOに提訴し、WTO紛争処理小委員会（パネル）は2011年6月1日、報告書採択。2018年5月28日、WTO紛争解決機関（DSB）はAirbus A380、A350 XWBについて米国の主張を承認した。その後、上級委員会はEUがエアバスに対する補助金を撤回していないことを確認した。

このため2019年5月28日、USTRは相殺関税賦課のため301条調査を開始し、2019年10月2日、WTO仲裁委員会は米国に対する代償額を年間75億ドルと報告した。2019年10月9日、USTRは官報（84 FR 54254）に対抗措置の実施を公告し、10月18日付で大型民間航空機に10%、農林水産物およびその他の品目に25%の追加関税賦課（総額75億ドル）を発表した。

USTRは2020年2月に大型民間航空機に対する追加関税を現行の10%から15%に引き上げ（3月18日から実施）、8月に追加関税対象品目の変更（9月1日から有効）を行った（8月18日付85 FR 50866）。また、ライトハイザー代表は8月12日の声明でEUおよび関係加盟国はWTOの裁定に従う上で必要な措置を講じていないと批判している<sup>6</sup>。

一方WTOは、2020年10月13日、ボーイング社への米国の補助金に対して、EUに年間40億ドル相当の報復措置をとることを認める裁定を下した。米国は裁定に従って優遇措置を撤廃したと発表した。EUはこれを不十分としWTOが認めた報復措置の発動を検討している。しかし、EU側は報復措置の発動はEU・米国の双方に不利益になるため、ともに発動を撤回し、関係を発展させる道を模索していると伝えられている。

## 第3節 国防条項（1964年通商拡大法232条）

### 1. トランプ政権の象徴的な通商交渉手段

232条はトランプ政権が駆使する特有の法制である。前述のセーフガード、ADおよびCVDは、国内産業に与える被害の有無に関するITCと商務省による調査に基づいて取るべき措置が決定されるが、232条による輸入制限措置の発動に当たっては、当該品目の輸入が国内産業に損害を与えていることを証明する必要はなく、当該品目の輸入が国家の安全を脅威にさらすかそのおそれがあることのみが発動の根拠となる。

発動のための調査は商務省の一部局である産業安全保障局（BIS, Bureau of Industry and

Security) が単独で担当し、USTR も ITC も全く関与していない。このため 232 条の発動は極めて恣意的となる可能性が高い。

さらに、232 条は、国防省など関連省庁と連携しながら、調査開始の決定から調査の実施、報告書の大統領への提出まですべて商務長官と BIS が担当し、USTR および ITC は一切関与していない。USTR および ITC が担当する案件は詳細な報告が発表されるが、232 条案件は、国防問題に関連するためか調査の開始から終結までの推移が発表されず、大統領に提出される報告書も発表されないことが多いなど、極めて透明性が低い。このように恣意性と不透明性が、232 条調査の第 1 の特徴である。

第 2 に、トランプ政権による調査、発動件数が圧倒的に多いことである。1963 年の 232 条制定からトランプ政権発足前年の 2016 年までの 54 年間に 232 条調査は 26 件行われたが、トランプ政権 4 年間の調査は 8 件に達した。1 年当たりの調査件数はトランプ政権前が 0.5 件だが、トランプ政権中はその 4 倍の 2 件に増えた (表 2)。

第 3 に、232 条は調査対象品目の選択と政策の発動に透明性を欠くことも他の通商法制とは大きく異なる。トランプ政権が実施した 8 件の 232 条調査のうち、調査報告書が公表されたのは鉄鋼とアルミニウムの 2 件だけで、3 件の報告書は発表されていない (残りの 3 件は調査中 2 件、調査中止 1 件)。最も調査内容が注目され、関係業界および議会などから報告書の公開要請が行われたが、自動車・自動車部品の報告書は商務省が公表を拒否し、もっぱら輸入制限をちらつかせて貿易交渉相手国から米国にとって有利な条件を引き出す脅迫手段に使われた (米韓自由貿易協定および USMCA で韓国、カナダおよびメキシコと交渉)。

また、トランプ大統領は USTR に対して、日本、EU およびその他の国との自動車・自動車部品輸入制限交渉を指示したが、交渉は実行されなかった。

なお、カナダの鉄鋼およびアルミニウムに賦課した 232 条の追加関税は USMCA 発効の 2 か月後、ようやく 9 月 1 日から撤廃された<sup>7</sup>。カナダは USMCA 交渉中から米国に追加関税撤廃を要求していたが、米国は関税賦課を交渉材料にしたため、交渉中の撤廃を拒否していた。

第 4 に、調査の結果、輸入が米国の安全保障にとって潜在的な脅威となっていると判定された件数は、トランプ政権前の 54 年間は 9 件 (うち 8 件は原油・石油、1 件は工作機械) だが、トランプ政権中は 4 年間に 5 件 (規制を実施したのは鉄鋼とアルミニウムの 2 件、規制を実施しなかったのは自動車・同部品、ウラン鉱石・同製品、スポンジチタンの 3 件)

と急増している。規制が実施された1年当たり件数はトランプ政権前が0.2件、トランプ政権中が0.5件と2倍に増えた。これは、232条調査が輸入規制のための手段となっていることを示すものである。

表2 232条制定以降の調査結果と措置

	潜在的脅威なし	潜在的脅威あり		調査中止	調査中	合計
		規制実施	規制せず			
トランプ政権前	16	9	0	1	0	26
トランプ政権中	0	2	3	1	2	8
1963～2020年	16	11	3	2	2	34

注：トランプ政権以前は1963～2016年、トランプ政権中は2017～2020年。  
出所：CRS(2020a)および表3。

## 2. トランプ政権の232条発動と大統領の決定（2020年以降）

トランプ政権が232条調査を発動した品目は表3のとおり、鉄鋼、アルミニウム、自動車・同部品、ウラン鉱石・同製品、スポンジチタンの5品目と2020年に調査が開始された3品目がある。5品目については、昨年の報告書で報告したので、本報告書では3品目について報告する。ただし、その前に昨年の報告書後に大統領の決定が下されたスポンジチタンについて説明したい。

表3 トランプ政権の232条発動

品目	調査開始	報告書の内容	大統領に報告書提出	報告書の一般公表	大統領の決定	大統領の輸入制限措置
1 鉄鋼	2017年4月19日	クロ	2018年1月11日	2018年2月16日	2018年3月8日	追加関税賦課
2 アルミニウム	2017年4月26日	クロ	2018年1月22日	2018年2月16日	2018年3月8日	追加関税賦課
3 自動車・同部品	2018年5月23日	クロ	2019年2月17日	未発表	未決定**	日本、EU等と貿易制限交渉実施せず
4 ウラン鉱石・同製品	2018年7月18日	クロ	2019年4月14日	未発表	2019年7月12日	輸入制限措置実施せず
5 スポンジチタン	2019年3月4日	クロ	2019年11月29日	未発表	2020年2月27日	輸入制限措置実施せず、作業部会設置
6 変圧器・方向性電磁鋼部品	2020年5月4日	調査中	*2021年1月29日		*2021年4月29日	
7 移動式クレーン	2020年5月6日	調査要請者が調査を撤回				
8 パナジウム	2020年6月3日	調査中	*2021年2月22日		*2021年5月23日	

注：「クロ」は米国の安全保障に脅威を与えている、またはそのおそれがあると決定したもの。

\*232条の規定日数から算出した。\*\*は商務省の発表なし。

出所：商務省プレスリリース、大統領覚書、CRS(2020a)、調査要請企業の公表資料。

### (1) スポンジチタン

2019年11月29日に調査報告書が商務長官からトランプ大統領に提出され、2020年2月27日、トランプ大統領は国防長官、商務長官、行政管理予算局長等に覚書<sup>9</sup>を発出した。この覚書によって、大統領は輸入制限策を実施せず、代替措置として関係省庁の参加する作業部会を設置してスポンジチタンのアクセスを確保する措置を決定した。

大統領覚書の内容は以下のとおりである。①スポンジチタンの国内消費の68%(2018年)は輸入に依存し、米国内生産者は厳しい経営状況にあるため、国家安全保障を脅かすおそれがある、②輸入の94.4%(同年)は米国と軍事同盟を結び、経済および戦略上の強固な関係を保つ日本に依存している、③商務長官の調査結果と勧告に同意し、現時点では232条による輸入調整策は採用しない、④輸入調整ではなく、商務長官が勧告した対策として、関係省庁の長官が参加する作業部会の設置と日本の関係機関の同作業部会への参加を国防、商務両長官に指示し、作業部会の進捗状況を定期的に大統領に報告するよう求めている。

### (2) 変圧器・方向性電磁鋼部品 (GOES)

この品目は発電用の機械機器で、調査は複数の連邦議会議員と企業が商務省に要請し、2020年5月4日商務省が調査を開始した。同時に輸入状況、国内生産と生産能力、外国との競争状況などに関する関係者のパブリック・コメントを6月9日までを期限に募集した(その後期限を7月3日まで延長)。詳細がBISから発表されていないため詳細は不明だが、議会調査局<sup>10</sup>およびLexology<sup>11</sup>によると、2020年11月5日米国とメキシコ政府は2019年5月17日の共同声明に基づく協議を終了し、メキシコは関税賦課を避けるため方向性電磁鋼(GOES, grain-oriented electrical steel)についてモニタリングの導入に合意した。モニタリングは2020年の第4四半期から始まっているものと見込まれる。

### (3) 移動式クレーン

2019年12月、米国内メーカーのManitowoc Company, Inc.が商務省に要請し、商務省は翌年5月6日に調査を開始した。しかし、その後提訴者が要請を撤回したため、調査は中止された。

### (4) バナジウム

バナジウムの生産者であるAMG Vanadium および U.S. Vanadium LLC が調査を要請

した。バナジウムは航空機からエネルギー備蓄まで広範な国防産業およびインフラ機器に必須の戦略重要物資であり、米国国内のバナジウム生産者は供給の拡大に努めているが、外国メーカーによる対米輸出が米国の国家および経済安全保障に深刻な影響を及ぼしていると主張している。232 条の規定により、商務省は調査開始から 270 日以内に大統領に報告書を提出し、報告書受理後 90 日以内に大統領は必要な輸入規制措置の内容を決定し、15 日以内に実施する。この日程からすると、報告書の大統領への提出は 2021 年 2 月 22 日、大統領の措置内容の決定は同 5 月 23 日、実施は同 6 月 7 日となる見込みである。

### 3. WTO との関係および議会の対応

鉄鋼・アルミニウムに対する 232 条措置については、中国、EU、カナダ、メキシコ、ノルウェー、ロシア、トルコ、インドおよびスイスの各国は 232 条措置について米国に協議を要請し、カナダとメキシコ以外については 2018 年にパネルが設置された。また、EU、中国、インド、ロシアおよびトルコの各国は、米国の措置は実質的にセーフガード措置に該当するとして対抗措置を発動したが、米国が 232 条措置は安全保障に基づくものでセーフガード措置ではないと主張し、結局 2018 年 11 月パネルが設置された<sup>12</sup>。

一方、米国議会では、大統領の 232 条調査および発動権限が議会の通商法権限との関係で問題があるのではないかと議論が提起され、新たな法制を制定する動きもみられたが、法案提出には至っていない。

## 第 4 節 一方的措置（1974 年通商法 301 条）

### 1. 中国の強制的な技術移転等に関する 301 条調査

#### (1) 米中第 1 段階合意後の状況

2018 年 5 月から開始された米中交渉は制裁、報復関税の応酬を経て、2020 年 1 月 15 日、知的財産、技術移転、食品・農産物貿易、金融サービス、紛争解決など広範な領域をカバーした米中経済貿易第 1 段階合意として調印され、2 月 14 日に協定は発効した。しかし、新型コロナウイルスによる感染拡大により協定の履行は大きな影響を受けている。

協定締結後、ライトハイザー USTR 代表とムニューシン財務長官は劉鶴副首相と 5 月 7 日および 8 月 24 日電話会談によって第 1 段階合意の進展状況を確認し合っている<sup>13</sup>。また、USTR と米農務省は米中農産物貿易の進展に関する中間レポート<sup>14</sup>を 10 月 23 日に発

表した。これによると、第 1 段階合意の第 3 章食品・農産物貿易で指摘されている中国における構造的な対米輸入障壁の改善が中国で進展したことから、第 6 章貿易の拡大でコミットされた中国の対米輸入が拡大したことを報告している。

このレポートによると、2020 年の米国の対中輸出は大豆 150 万トン、62 億ドル（期間は 9 月初旬～10 月 8 日）、トウモロコシは第 1 段階合意が基準とする 2017 年に対して 2017 年同期の 12 倍（10 月 8 日時点）、ソルガム 6 億 1,700 万ドル（期間は 2020 年 1～8 月、2017 年同期は 5 億 6,100 万ドル）、豚肉・同製品は 2020 年年初から 10 月 8 日までの期間で 2017 年同期の 8 倍、牛肉・同製品は同じく 25 倍に増加した。

## (2) 合意の達成状況

上述のように USTR と米農務省は第 1 段階合意の実行状況を一部の農産物について中間報告として発表した。しかし、合意された全対象品目が中国の輸入約束額に対してどの程度の達成状況となっているのかについて米中両国の政府は発表していない。

米中第 1 段階合意の履行状況について報告している唯一の機関は、ピーターソン国際経済研究所（PIIE）である。同研究所のチャド・ボウンは第 1 段階合意に基づく 2020 年 1-6 月および 1-11 月の履行状況を中国と米国の貿易統計を使って報告している<sup>15</sup>。PIIE の報告は図を添付して説明されているが、この図を筆者が表に作り替えたのが表 4 である。

表 4 で明らかなように、米中合意の履行状況は 2020 年 11 月末時点で年前半よりも後半の方が改善されているが、2020 年 1 年間の約束（コミットメント）額に対する達成率は中国の貿易統計でみて 50.2%、米国の貿易統計でみて 51.8%と約束額の半分でしかない。新型コロナウイルスの感染拡大という異常事態の発生と米国の大統領選挙という状況はあるが、約束違反であるこの問題で、米国が第 1 段階合意の第 7 章「二国間評価と紛争解決」の規定に従った行動を何もとっていないのは、米中貿易紛争の激しさを考えれば異常である。以下、PIIE の報告から 2020 年 11 月までの合意に対する達成状況を示すと、次のとおりである。

表 4 米中第 1 段階合意の達成状況 (2020 年 1-6 月、1-11 月)

1. 約束品目合計	期間	約束 10億ドル			実績 10億ドル			達成率 %					
中国の対米輸入	2020年1-6月	173.1			40.2			23.2					
	2020年1-11月										86.9		
米国の対中輸出	2020年1-6月	159.0			33.1			20.8					
	2020年1-11月										82.3		
2. 品目別	期間	農産物			製造業品			エネルギー					
		約束	実績	%	約束	実績	%	約束	実績	%	2017年貿易額	実績	%
中国の対米輸入	2020年1-6月	36.6	8.7	23.8	111.2	30.3	27.2	25.3	1.3	5.1	45.6	16.2	35.5
	2020年1-11月		19.4	53.0		59.7	53.7		7.8	30.8		31.6	69.3
米国の対中輸出	2020年1-6月	33.4	6.5	19.5	99.4	23.7	23.8	26.1	2.9	11.1	34.7	16.4	47.3
	2020年1-11月		22.5	67.4		51.7	52.0		8.1	31.0		27.7	79.8

注：約束は中国、米国がコミットした 2020 年 1 年間の輸出入額。達成率 (%) は (実績/約束×100)。

出所：Chad P. Bown, US-China phase one tracker: China's purchases of US goods, PIIE Insider, August 26, 2020. 2020 年 1-11 月は 2020 年 11 月時点の US-China phase one tracker. これら資料に掲載されている図を筆者が本表に作り替えた。

- ① 表 4 の上半分の「1. 約束品目合計」をみると、第 1 段階合意で約束された 2020 年 1 年間の中国の対米輸入額は 1,731 億ドル、米国の対中輸出額は 1,590 億ドルであるが、この年間約束額に対する達成率は、中国の 2020 年 1-6 月期が 23.2%、同 1-11 月が 50.2%、米国のそれが 20.8%から 51.8%にそれぞれ上昇し、上昇テンポも年後半の方が高くなったが、両者ともに実績は約束額の半分でしかない。
- ② 表 4 の下半分の「2. 品目別」をみると、米国の対中輸出は製造業品の割合が最も大きい、2020 年 1-11 月の達成率は 52.0%にとどまっている。達成率が最も高いのは農産物の 67.4%であり、エネルギーは 31.0%と最も低い。
- ③ 上記の①および②は 2020 年 11 月までのものであり、これに 12 月を加えても、2020 年 1 年間の達成率は約束額を大幅に下回ることになるのは間違いない。
- ④ 第 1 段階合意の対象となっていない品目 (表 4 の「2. 品目別」の右端の欄) の、米国の対中輸出額は 2017 年実績の 347 億ドルに対して、2020 年 1-11 月は 277 億ドルとなり、2017 年実績の 79.8%に達している。これは第 1 段階合意の対象となった 3 品目のどれよりも達成率が高い。

米中第 1 段階合意は、2018 年から勃発した米中貿易紛争を解決する画期的な合意として発表され、劉鶴副首相をワシントンに招き、トランプ大統領とともに合意文書に署名された。2020 年の米国の対中輸出は ~~12~~前年比 17.1%増、対中輸入は ~~53.6~~減、対中赤字は ~~11~~10.0%

減となったが、第1段階合意が2020年の米中間の財の貿易赤字の削減に大きく寄与したとは言いがたい（表5）。

なお、第1段階合意に含まれた米国の知的財産保護（第1章）および中国による強制的な技術移転等の構造問題の解決（第2章）が進展し、米中の敵対的関係の改善に寄与したとも言いがたい。2020年中は、米国家安全保障会議が対中関与政策からの転換を表明した「米国の対中戦略アプローチ」発表（5月20日）、香港に対する優遇措置廃止（7月14日）、中国企業に対する輸出管理法適用、在ヒューストン中国総領事館閉鎖（中国は在成都米総領事館閉鎖）、ファーウェイ、ティックトック、ウィーチャット等に対する米企業との取引禁止措置など、米国の対中政策はデカップリングの様相を強めた。このため、第1段階合意に続く第2段階合意の締結問題については全く進展がなかった。

表5 米中財貿易の推移

単位：100万ドル

年	輸出	輸入	収支
2010	91,911	364,952	-273,041
2011	104,122	399,371	-295,249
2012	110,517	425,619	-315,102
2013	121,746	440,430	-318,684
2014	123,657	468,475	-344,818
2015	115,873	483,202	-367,329
2016	115,594	462,420	-346,826
2017	129,997	505,165	-375,168
2018	120,289	539,243	-418,954
2019	106,447	451,651	-345,204
2020	124,649	435,449	-310,801
2020年 前年比 %	17.1	-3.6	-10.0

出所：Census Bureau, FT900.

### (3) 米国の対中制裁関税に対するWTOの判定

WTO紛争処理小委員会（パネル）は2020年9月15日、米国が知的財産権の侵害等を理由に中国製品2,340億ドル分<sup>16</sup>に賦課した追加関税はWTO協定に違反すると判定し、報告書を発表した。米国は、追加関税は「公德を保護するため（necessary to protect public morals）例外的に許容されると正当性を訴えたが、パネルは「米国は十分な証拠を示していないとして米国の主張を認めなかった。

このWTO提訴（DS543）は2018年4月4日、中国が行ったもので、二国間協議が続け

られたが合意が得られず、2019年1月28日パネルが設置され、2020年9月15日パネルの報告書が発表された。しかし、米国はパネルの決定を不服として、2020年10月26日上級委員会に上訴した。なお、上級委員会は委員定数の不足で現在休止状態にあるため、審議は行われていない。

ライトハイザー通商代表は、パネルの報告書に対して、次のように反論している<sup>17</sup>。

- ① パネル報告は、トランプ政権が4年間主張し続けてきた「WTOは中国の有害なテクノロジー慣行を停止させる能力が完全に欠如している」ことを明らかにした。パネルの決定は中国による知的財産の窃取に対してWTOが何ら救済策を提供していないことを示している。米国は中国の不正貿易慣行に対して自衛することが許容されなければならない。
- ② パネルの決定は米中第1段階合意に何ら影響を及ぼすものではない。
- ③ 米国は2018年に、外国所有権の不当利用、中国政府による米国の知的財産権提供の強要または米企業からのサイバー窃取支援など、中国の不正で強制的な技術移転慣行に関する301条報告書を発表し、何百、何千の証拠を示した。こうした中国による不正行動が毎年労働者、企業に数十億ドルのコストを負わせている。

## 2. デジタルサービス税問題

2019年7月24日、マクロン大統領はデジタルサービス税（DST）法案に署名した。同法によって年間売上2,500万ユーロ以上の企業は売上高の3%を2019年1月に遡及して課税される。USTRは同法について2019年7月10日、301条に基づき調査開始するとともにフランス産の化粧品など13億ドル相当の輸入に25%の追加関税を賦課する方針を発表し、11月14日、フランス政府と協議を開始するとともに、12月2日、報告書<sup>18</sup>を発表した。

さらに、米国は2020年6月5日、DSTの採用、採用検討国がオーストリア、ブラジル、チェコ、EU、インド、インドネシア、イタリア、スペイン、トルコ、英国の10か国・地域に広がる現状と米国の対応を検討するため調査を開始した。

2021年1月7日、USTRは上記10か国・地域の調査が進行中であることを理由にフランスに対する追加関税の発動を無期限に延期し、フランスを含めた対抗措置を調整する方針を明らかにした<sup>19</sup>。なお、米国は、フランスのDSTは不合理かつ差別的であり、米国の通商に負担を負わせていると決定したが、2020年1月の米仏首脳会談で追加関税の発動を2020年12月まで延期することで合意した。

### 3. EU のホルモン牛肉輸入禁止措置

1987年に米国が提訴して以来、EUとの間で301条交渉を重ねてきたが、2009年5月米・EUはMOUを締結し、第1段階として、EUは成長促進ホルモン剤を使用していない（ホルモンフリー）牛肉に対する関税割当を実施、米国は見返りに実施中の追加関税を引き上げないことで合意した。2012年8月、MOUに基づく第2段階（EUは関税割当を4,500トンに拡大、米国は全追加関税の停止）に移行した（期間は1年間）。

2013年8月、第2段階措置は2015年8月まで延長され、その後さらに延長されたが、米・EUは2019年8月、ホルモンフリーの米国産牛肉に無関税割当枠を設けることで合意し、2020年1月1日発効した。これによって、30年以上にわたって続いた米・EU間の301条ホルモン牛肉問題は解決に至った。

### 4. ベトナムの為替政策

USTRは2020年10月8日、ベトナムの通貨ドンの実効為替レートが、2017年は約7%、2018年は約8.4%過小評価されているとし、同国の為替政策の調査を開始した。また商務省は、11月4日、通貨切り下げが補助金の供与に当たるとしてベトナムからの輸入タイヤにCVD（相殺関税）を賦課する仮決定を行った（最終決定は2021年3月の予定）。米国は為替操作を特定企業に対する補助金とみなす規則変更を2020年4月に行ったが、その最初の適用となった。米財務省は12月16日、ベトナムとスイスを為替操作国と認定し、USTRは2021年1月15日、ベトナムに対する301条調査を発表した。

この発表で、USTRは財務省と協議のうえ、ベトナムの過度な為替市場介入を含む不正な行動、政策および慣行は米国の通商に不合理であり、負担を負わせ、制限していると決定したが、特定の措置は示さず、継続して検討するとしている。なお、CVDおよびAD税の賦課についてはUSTRの報告では言及されていない<sup>20</sup>。

### おわりに

トランプ共和党政権は4年間で終わり、2021年1月20日バイデン民主党政権が発足した。トランプ政権の貿易政策は米国第一主義、二国間関係重視を基本政策としたため保護主義的性格が前面に出された。

トランプ政権に対して、バイデン政権は多国間主義、同盟関係重視を基本に据えており、WTO を重視すると発表している。米国の労働者保護、米国の輸出品目に対する外国による差別的措置の排除に対する政策は、党派にかかわらず維持されるが、関税引き上げに依存したトランプ政権の保護主義的な措置は排除され、国家安全保障にかかわる 232 条発動は大きく減少するとともに、301 条の発動もより抑えられたものになるものと思われる。

一方、トランプ政権下で激化した米中貿易紛争の展開、WTO 改革の方向、2021 年 6 月 30 日で期限切れとなる TPA（貿易促進権限）に対する新立法制定の行方、さらにトランプ大統領が離脱した TPP への復帰への可能性なども注目される新政権の大きな課題である。

## 参考資料

- ・ CRS (Congressional Research Service) (2020) , IN FOCUS, Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, Updated December 9, 2020.
- ・ CRS (2020b), Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, updated April 7, R45249.
- ・ LEXOLOGY (2020), United States and Mexico Reach Agreement on Export of Grain-Oriented Electrical Steel; Mexico to Be Excluded from any Related Section 232 Actions, November 5, 2020.
- ・ PIIE (2020), US-China phase one tracker: China's purchases of US goods, As of July 2020, PIIE Insider, August 26, 2020.
- ・ PIIE (2021), US-China phase one tracker: China's purchases of US goods, As of November 2020, Chad P. Bown, January 8, 2021. Bown\_us-china-phase-one-tracker.xlsx
- ・ USITC (2020), The Year in Trade: Operation of the Trade Agreements Program, August 2020.
- ・ USTR (2019), Report on France's Digital Services Tax Prepared in the Investigation under Section 301 of the Trade Act of 1974.
- ・ USTR (2020a), 2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, February 28, 2020.
- ・ USTR (2020b), FACT SHEET: The President's 2020 Trade Agenda and Annual Report, February 28, 2020.
- ・ USTR (2020c), USTR Statement in Response to Decision Disallowing Action to Protect Domestic Solar Industry, 05/27/2020.

- ・ USTR (2020d), United States Rejects WTO Dispute Report Shielding Canada’s Harmful Lumber Subsidies, 08/24/2020.
- ・ USTR (2020e), USTR Modifies \$7.5 Billion WTO Award Implementation Relating to Illegal Airbus Subsidies, 08/12/2020.
- ・ USTR (2020f), USTR and Treasury Statement on Call With China, 05/07/2020.
- ・ USTR (2020g), Statement on Call Between the United States and China, 08/24/2020.
- ・ USTR (2020h), WTO Report on US Action Against China Shows Necessity for Reform, 09/15/2020.
- ・ USTR (2021), USTR Releases Findings in Section 301 Investigation of Vietnam’s Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation, 01/15/2021.
- ・ USTR and USDA (2020), Interim Report on the Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People’s Republic of China, October 23.
- ・ White House (2020), Memorandum on the Effect of Titanium Sponge Imports on the National Security, February 27, 2020.
- ・ 経済産業省（2020）、2020年版不公正貿易報告書、通商政策局、6月。
- ・ 経済産業省（2016）、2016年版不公正貿易報告書、通商政策局、6月。
- ・ ジェトロ・ビジネス短信（2021）、米 USTR、デジタル課税めぐりフランスへの追加関税賦課を停止、インドなどの措置は不当と判断、1月12日。

## 注

- 
- 1 USTR (2020a)
  - 2 USTR (2020b)
  - 3 ライトハイザー通商代表は2020年5月11日付のニューヨーク・タイムズに「米国の雇用を海外に移転する時代は終わった」(The era of offshoring U.S. jobs is over)と題して1990年代、2000年代の米国の海外生産移転政策および中国のWTO加盟による最恵国待遇の供与、NAFTAおよび米韓FTAによって、米国は500万人の製造業雇用を失ったが、2018年7月の対中追加関税によりアップル、ワールプール、自動車企業等は米国に生産をシフトしている。米国の貿易政策の重点は雇用の国内回帰を促進することにあると主張している。なお、同代表の次の論考 “How to make trade work for workers-Charting a path between protectionism and globalism”, Foreign Affairs, July/August 2020. およびこれに対する Chad P. Bown (PIIE) の次の反論も参照。“There is little dignity in Trump’s Trade Policy-Workers were never at the heart of the President’s plan”, Foreign Affairs, September/October 2020.
  - 4 USTR (2020c)
  - 5 USTR (2020d)
  - 6 USTR (2020e)
  - 7 鉄鋼・アルミニウムの追加関税は鉄鋼25%、アルミニウム10%。追加関税免除国は鉄鋼が韓国、ブラジル、アルゼンチンオーストラリアの4か国、アルミニウムはアルゼンチンとオーストラリアの2か国。

---

適用除外品目は鉄鋼で全品目の 63%、アルミニウムは 76%である。2020 年 6 月時点で、日本は追加関税が免除されている鉄鋼の割合は 63%でドイツ 25%、中国 43%よりも多い（出所：日本経済新聞 8 月 12 日付）。なお、トランプ大統領は退任前日の 1 月 19 日大統領布告 10139 を発出し、UAE からのアルミ輸入に対する 10%の追加関税を免除し、数量割当を 2 月 3 日から実施すると発表した。バイデン新大統領は 2 月 1 日このトランプ大統領の布告を撤回し、追加関税の継続を布告した。その理由として、UAE からのアルミ製品輸入に対する追加関税の賦課は同国からの輸入減少、米国内生産増に効果をあげており、数量割当の効果は国家安全保障上不透明であるとしている。

- 8 商務省の News Release のほか、Hughes Hubbard & Reed LLC、Reed Smith などインターネットで収集した公表資料を参照した。
- 9 White House (2020)
- 10 CRS (2020a)
- 11 LEXOLOGY (2020)
- 12 経済産業省 (2020)、71 ページ。
- 13 USTR (2020f), (2020g)
- 14 USTR and USDA (2020)
- 15 PIIE (2020) および PIIE (2021)
- 16 対中追加関税は 2018 年 7 月 6 日 340 億ドル分、同 8 月 23 日 160 億ドル分、2019 年 5 月 10 日 2,000 億ドル分の対中輸入品に課せられたが、これらは 2019 年 10 月 15 日賦課が見送られ、2019 年 9 月 1 日 1,200 億ドル分に 10%（後 15%に引き上げ）、1,600 億ドル分に 10%が課せられたが、2019 年 12 月 15 日 1,200 億ドル分の追加関税は 7.5%に半減され、1,600 億ドル分の追加関税は同日見送られた。DS543 によると、これらの追加関税のうち中国が WTO に提訴したのは 340 億ドル分と 2,000 億ドル分である。
- 17 USTR (2020h)
- 18 USTR (2019)、報告書の内容は経済産業省 (2020) 68-68 ページ参照。
- 19 ジェトロ・ビジネス短信 (2021)。なお、USTR はオーストリア、スペインおよび英国の DST に関する調査報告書を 2021 年 1 月 14 日付で USTR のウェブサイトに掲載した。
- 20 USTR (2021)

## 第4章 高まる米国のイノベーション能力と産業競争力

(一財) 国際貿易投資研究所

研究主幹 高橋 俊樹

### 要約

米国の2007年から2019年までの労働生産性の年平均成長率は、金融危機の影響を受け、それ以前より非農業ビジネス部門でも製造業部門でも低下した。特に、製造業における労働生産性の伸びの低下が顕著であった。一方では、通信事業やソフトウェア開発などのサービス部門の生産性は、製造業を大きく超えて上昇した。つまり、最近の米国の産業競争力は、ITや金融などのサービス関連分野を中心としたイノベーションによって牽引されている。

元々、米国産業が持っている特徴として、IT産業や金融システムが発達していること、労働市場の柔軟性、ベンチャー企業の高い成長力、技術開発・イノベーション能力の高さ、などを挙げることができる。これらは、レーガン・クリントン・オバマ元大統領などの歴代の大統領によって実行されてきた「イノベーション戦略」の成果が色濃く反映されている。

近年はそれだけでなく、権限の委譲の度合いやリスクのあるアイデアへの企業の許容性ととともに、産業集積や産官学連携などの分野での競争力においても米国の優位性が高まっており、世界のグローバル競争力のランキングで首位争いを演じている。

また、日本などと比較して、スタッフや大学卒業生の訓練度、熟練従業員の採用の容易さ、等の職場や教育の現場に関わる分野でも米国の競争力が高まっている。さらに、米国はデジタル競争力のランキングでは、世界のトップに位置付けられている。その背景として、ロボットの導入やデジタル関連法の整備に加え、ビッグデータの分析・応用やベンチャーキャピタルの利用の進展、などが考えられる。

すなわち、米国の強みは製造業でのモノ作りを促進する技術開発力だけでなく、既存の情報通信技術や物流を応用して社会の変革を促したGAFAM（GoogleやAmazon、フェイスブック、アップル、マイクロソフトの名前の頭文字）を生んだことである。これらの会社は、著しく改善されたモノやサービスの導入を示す「プロダクト・イノベーション」や販売・配送方法のプロセスの改良である「プロセス・イノベーション」をもたらした。新型コロナ後の経済や雇用の回復に懸念は残るものの、こうした米国の産業競争力は拡大発展し続ける

と思われる。

## はじめに

米国の国際競争力を図る指標には様々なものがある。例えば、それには労働生産性や企業の R&D 支出額、あるいはイノベーション能力などを挙げるができる。また、財・サービスの輸出競争力や企業の収益力、さらには株価時価総額なども考えられる。

株価時価総額の世界ランキングを見てみると、トップ 10 には米国や中国の企業が名を連ねる。その中には米企業のグーグル、アップル、アマゾン、フェイスブック、マイクロソフトなどの GAFAM や、中国のインターネットサービスや E-コマース関連のテンセントやアリババのような企業が含まれている。もはや、日本が得意とするモノづくりの企業の時価総額はトップテンには入っていない。

日本企業はイノベーション能力という面では依然としてグローバル競争力を維持しているものの、デジタル・エコノミーの分野における競争力は世界のトップレベルに達していない。これに対して、米国企業は IT 活用や金融システムの優位性を背景に、ビジネスダイナミズムやイノベーション能力で一段と競争力を強化しつつある。本章では、米国がグローバル&デジタル競争力高めている要因を日本と比較しながら分析し、日米の今後の競争力の方向性を探ることにしたい。

## 第 1 節 GAFAM を生んだ米国産業のイノベーション能力

### 1. 米国の競争力とイノベーション

産業の生産性の動きに大きく関わるイノベーションは産業競争力の源泉であり、経済成長を牽引するエンジンである。経済協力開発機構 (OECD) は、イノベーションを「新しくかつ著しく改善された製品 (財またはサービス) の創造、および生産工程や配送方法等の新プロセスの導入と既存プロセスの改良、あるいは、新しいマーケティング手法の開拓や職場編成などの組織イノベーションの実現」、と規定している。

ワシントンポストによると、米国の過去 180 年間の発明において、最初のブームは 1880 年～1990 年、2 番目は 1930 年～1940 年、3 番目は 1990 年～2010 年である。1876 年にはグラハム・ベルによる電話機、1888 年には輸送機械関連である電磁モーター、1906 年にはライト兄弟による飛行機、1938 年にはデュポンによるナイロン繊維、1940 年にはビニー

ル、1980・84年にはスタン・コーエンとハーブ・ボイヤーによる組み換え DNA 技術、1999年にはインターネットから1回のクリックで購入できるシステムの発明などが行われた。

米国の産業競争力の向上、賃金・雇用の拡大、長期的な経済成長にはイノベーションが欠かせないが、それには基礎研究、教育、インフラに対する公的支援が必要である。基礎研究への政府支援の例としては、ベル研究所による真空管からトランジスタへの移行、1960年代の宇宙競争でのリード、国防高等研究計画局（DARPA）によるインターネットの発明が挙げられる。インフラ整備としては、1800年代の鉄道建設に代表されるように、道路や橋、港湾などの拡充が挙げられる。しかし、21世紀のインフラ整備はブロードバンドのような情報通信インフラが主体となる。

イノベーションを計る経済指標の一つとして、世界知的所有権機関（WIPO）の特許出願総数を挙げるができる。同指標によると、米国は2019年における世界最多の特許出願数を誇り、次いで中国と日本が続く。これら3か国は2019年の特許出願数のほぼ64%を占めている。中国は特許出願数で2017年に欧州連合（EU）と日本を追い越した。中国は世界有数の特許出願国となったが、特許の数量は必ずしも特許の質と革新性のリーダーシップを反映しない。米国は依然としてイノベーション能力では先頭を走っており、日本やEUがそれを追いかけている。

## 2. GAFAM はコロナ後の米国産業の救世主になり得るか

米国はコロナショック以前から経済成長率を減少させてきた。1960年代には4%台の成長を達成していたが、1970年代以降は3%台へ、2000年以降は2%前後に低下している。この原因の1つは、高いイノベーション能力を有する米国経済にもかかわらず、「技術進歩や生産の効率化等」を表す全要素生産性（TFP）の停滞にあると考えられる。TFPは経済成長を促す要因の内、資本や労働の変化では説明できない残りの要因である。

IMFの2015年5月のワーキング・ペーパーによると、米国のTFPは1996年～2004年においては年平均で1.75%の上昇を見せたが、2005年～2013年には伸び率が半減している。これは2008年～2009年の金融危機の影響を差し引いても、米国のTFPが低下傾向にあることを示している。また、欧州中央銀行（ECB）の2016年 Economic Bulletin は、金融危機の前と後の米国のTFPの年平均伸び率を比較し、後の方が大きく低下していることを指摘している。

新型コロナの影響が深刻化する中で、注目されるのはGAFAMの動きである。アマゾン

は米国で 10 万人の雇用拡大、グーグルとフェイスブックは顧客サービスの増加が見込まれる。アップルも同社のスマートフォンの中国での生産が回復し、新製品の販売もあまり問題はないようである。

米国経済の悪化が予想される中で、GAFAM のような情報通信革命の申し子は、コロナ後のインターネットなどを活用した新業態やオンライン・ショッピングにおいても一段の成長が見込まれる。つまり、コロナを契機に GAFAM はさらに拡大発展し、米国経済の回復に貢献する可能性が高い。

### 3. 90 年代後半から 2000 年代前半に誕生

GAFAM の 5 社からマイクロソフトを除いた GAFA のこれまでの歴史を振り返ってみると、アップルはスティーブ・ジョブズによって 1976 年に創業されたが、ジョブズ自身は経営上の衝突から 1985 年に会社を追われることになった。しかしながら、ジョブズはその後、に乞われてアップルに再び返り咲いている。このため、アップルは実質的には 1997 年から快進撃が始まっている。グーグルは 1998 年、アマゾン は 1994 年の操業であるし、フェイスブックは 2004 年であることから、GAFA は総じて 1990 年代後半から 2000 年代前半に誕生したことになる。

アマゾンは当初は書籍の通信販売からスタートしたが、その後は次々と他の商品の取り扱いを打診され、現在ではあらゆる商品のオンライン・ショッピングに幅を広げ、巨大な物流サービス網を展開している。つまりは、顧客のニーズを最大限取り込むことで、これまでにないサービスと販売形態でのイノベーションを達成したのだ。グーグルはインターネットによる検索サービスを提供しており、フェイスブックとともに、世界の 6 割以上のインターネット広告事業のシェアを占めている。アップルは、当初においてはコンピューターを製造販売していたが、今日ではスマートフォンの「iPhone」のメーカーとして有名である。なお、周知のように、マイクロソフトは 1975 年にビル・ゲイツらによって創業され、1985 年にパソコン用 OS の「Windows」を開発した。

コロナ後においては、人工知能 (AI) を用い思考を持ち判断しながら作業をするロボット、AI ロボットを活用した半導体および半導体製造装置、遠隔医療やその装置、などの開発が進展すると思われる。また、AI による相手の能力や判断に応じた様々な教育プログラムの進展が期待される。

こうした中で、新 NAFTA (USMCA) や日米デジタル貿易協定には、「アマゾンなどのイ

インターネット上のプラットフォームを利用した企業を民事責任から守る条項」が盛り込まれた。これは、ネット上に投稿された情報が虚偽や人権侵害、名誉棄損に当たる場合であっても、その情報を媒介したプロバイダーやプラットフォームの責任は問われない、というものだ。こうした GAFAM による今後のデジタル経済への布石が整う中で、コロナショックが発生したが、その世界経済への影響力が増々拡大することが予想される。これは、今後の米国経済の競争力を考える上では、プラスの材料となる。

しかしながら、GAFAM は将来のモノづくりをリードする技術革新に止まらず、既存の情報通信技術や物流を応用して社会の変革を促した。すなわち、GAFAM は著しく改善されたモノやサービスの導入を示す「プロダクト・イノベーション」や販売・配送方法のプロセスの改良である「プロセス・イノベーション」をもたらししたが、2%台まで鈍化した米国の経済成長率を、かつての 3%~4%台まで引き上げることができなかった。したがって、コロナショック後の米国経済には、グーグルの量子コンピューターや人工知能 (AI) などの技術開発も含めて、一段の米製造技術のイノベーションが必要であり、それに基づく生産の拡大が求められる。

#### 4. 欧州諸国は GAFAM の売り上げへの課税を表明

新型コロナを契機としたテレワークの浸透や外出の抑制により、航空・鉄道などの旅客輸送、ホテルなどの観光、レストラン・飲食業、デパートなどの小売り、医療サービス等は深刻なダメージを受けている。さらには、自動車関連や電気・電子などの製造業にも影響が表れている。

これに対して、オンライン・ショッピング、ゲーム関連、宅配サービス、クラウド・コンピューティング、オンライン授業、遠隔治療などの需要が拡大しており、生活様式の変化に対応した産業が勃興している。

米国で誕生した GAFAM は、これまで個人情報の流出や独占禁止法への違反などで米国の司法省や州裁判所及び連邦取引委員会から調査を受けている。特に、2018 年春に最大 8,700 万人分の個人情報の不正流用が発覚したフェイスブックは、捜査当局への対応に迫られた。また、アップルは自社製品に個人データの収集を難しくする機能を搭載するなど、広告収入に依存するライバルとの違いを打ち出している。

さらには、フランスや英国、イタリア、スペイン、インド、トルコらはアマゾンやグーグルなどの GAFAM の売り上げに対して、2~3%の課税を表明し（一部は実施）、米欧摩擦の要

因の1つになっている。

何しろ、GAFAが米国以外で支払っている法人税率は10%台にとどまっておらず、20%を超える日米における負担率を大きく下回る。これまでのルールでは、原則として工場や支店などの物理的拠点がある国でなければ、企業に課税できない。インターネットを介し、国境を越えてビジネスを展開するGAFAのようなグローバル企業に対して、既存の国際課税ルールが対応しきれていないのだ。

フランスは米国との間で2020年1月、同年12月までデジタル課税の徴収を延期することに合意した。しかし、フランスはOECDにおけるデジタル課税交渉の2020年内の合意が見送られたことから、一旦は米国との間で凍結したデジタル課税を12月から再開した。

これに対して、米政府は2020年1月7日、通商法301条の調査に基づき、デジタル課税が米国企業を不当に差別していること認定したものの、化粧品やハンドバッグ、石鹸など13億ドルに相当するフランス製品に25%の関税を課すことについては、無期限で延期することを発表した。

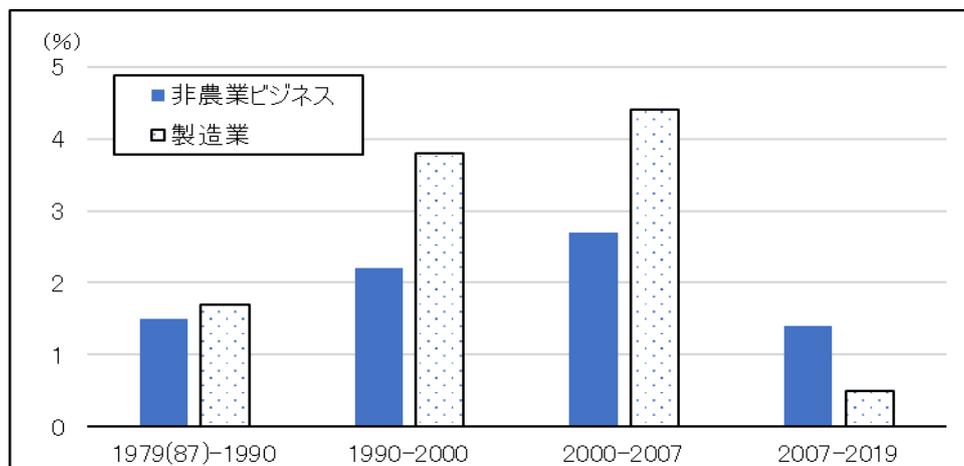
## 第2節 国内産業の競争力を重視するバイデン政権

### 1. イノベーションの躍進と労働生産性の上昇

米国の産業競争力の向上、賃金・雇用の拡大、長期的な経済成長にはイノベーションが欠かせない。米国の技術開発やイノベーションの進展は、生産性を大きく引き上げる要因にもなる。図1のように、米国の非農業ビジネス部門と製造業部門における労働生産性（1時間あたり付加価値）の年平均成長率は、1980年代から2007年にかけて上昇し続けた。しかしながら、2007年に発生した金融危機の広がりにより、2007年から2019年までの米国の労働生産性の年平均成長率は非農業ビジネス部門でも製造業部門でも低下した。これが、金融危機以降の米国の実質GDPの平均成長率を押し下げた原因の1つになっている。

米国の労働生産性は2010年代においても依然として金融危機の後遺症を払拭できていないが、これはグローバル化による製造拠点の海外への移転の影響も重なっているためとも考えられる。つまり、自動車や半導体等の電気・電子などに係わる国内の生産と雇用が中国やメキシコなどにシフトしているのだ。

図1 米国の非農業ビジネス及び製造業の労働生産性の年平均成長率、1979(87)-2019

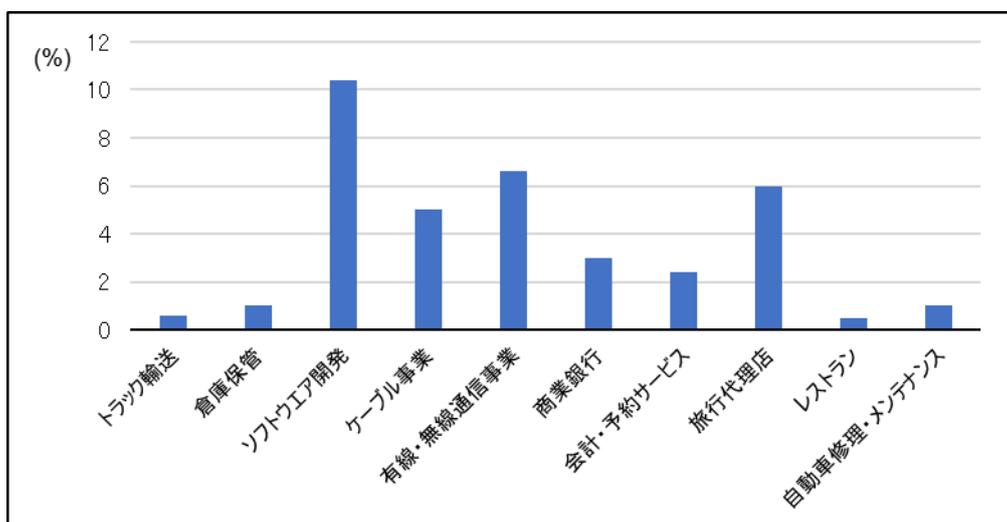


注：非農業ビジネス部門の年平均成長率の最初の期間は1979年-1990年、  
製造業部門は1987年-1990年。

資料：米国労働省労働統計局（UBLS）データより作成

図1において、2007年から2019年にかけて、製造業の方が非農業ビジネス部門よりも年平均成長率が低下しているが、これはその分だけサービス部門の伸びが相対的に高いことを示唆している。米国は1990年代以降、国内の製造業の生産拠点を海外に移転する一方で国内産業のサービス経済化を進めてきた。米国はいわゆる脱工業化を世界に先駆けて実現してきたわけであるが、これがその後の情報・知識・サービス産業の勃興やGAFAMの誕生につながったことは周知の事実である。

図2 米国の主要サービス部門の労働生産性の年平均成長率、1987-2019



資料：米国労働省労働統計局（UBLS）データより作成

一方、図 2 は 1987 年から 2019 年までの米国の主要サービス部門の労働生産性の年平均成長率を描いたものである。この期間における米国の主要サービス分野の中で労働生産性を上昇させたのは、ソフトウェア開発やケーブル事業、有線・無線通信事業、旅行代理店、商業銀行、会計・予約サービスらの部門であった。

やはり、米国では 1980 年代から今日まで、GAFAM などを含む IT 関連とともに、レジャー、金融、専門技術などのサービス分野における労働生産性の成長率が一貫して高く、これらの部門が継続して米国のグローバル競争力を引き上げて来たことは明白である。

## 2. バイデン政権の競争力促進策

ジョー・バイデン氏が米国大統領に就任すれば、増税やインフラ投資などの支出増に伴う大きな政府を志向することになるし、バイアメリカンを促進し国内の雇用を重視する政策を展開すると思われる。バイデン氏は、環境対策の一環として 4 年間で過去最大規模の 2 兆ドルを投資し、パリ協定への復帰を目指すことを表明。通商外交政策においては、多国間による話し合いを採用しながらも、中国に対する厳しい姿勢には変更がないものと考えられる。

バイデン氏は 2020 年 7 月 9 日、激戦州のペンシルベニア州で演説し経済再生計画を発表した。米国を「より良く立て直す (Build Back Better)」とし、バイアメリカンにより米国の中間層を支えていく姿勢を鮮明にした。バイデン氏の政策課題は、①国内産業基盤の強化、②長期的に強靱な経済の実現、③働く親への支援強化、④労働者層と中小企業への支援強化、⑤人種間の平等をもたらす包括的な方策、の 5 点となる。

バイデン氏は大統領就任から 1 期目の間に、インフラの近代化などのために蓄電池や次世代素材・エネルギー設備などの開発に 4 年間で 4,000 億ドル分の米国製品・原材料の連邦政府調達の実施を掲げている。環境対策のワーキンググループをホワイトハウス内に置き、司法省内に環境・気候司法部門を新設する。そして、トランプ政権で 21%に下げられた法人税率を 28%に引き上げるとし、アマゾンからも連邦所得税を徴収する意向である。

また、中国の不公正な貿易慣行への対抗などを念頭に、米国のイノベーションの促進を掲げ (Innovation in America)、バッテリー技術や人工知能、バイオ技術、クリーンエネルギーなどの新産業の研究・開発 (R&D) と新興技術に 4 年間で 3,000 億ドルを新規投資する。例えば、電気自動車 (EV) や軽量化に関わる技術のほか、第 5 世代移動通信システム (5G) や AI など付加価値の高い製造技術分野に投資し、高い質の雇用の創出を行うとしている。

こうしたバイデン氏の科学技術振興策は、オバマ政権時のイノベーション戦略を彷彿とさせるものだ。

バイデン氏は、電気自動車の普及のために充電施設の 50 万か所の設置を表明し、消費者に EV への買い替えを促す奨励金を支給するとしている。自動車メーカーやサプライヤーには生産設備への投資にインセンティブを付与し、政府も、公用車 300 万台を EV などに切り替える。

こうしたバイデン氏のイノベーション支援策は、国内産業の生産と雇用の拡大を目指すという面ではトランプ大統領の保護主義的な経済通商対策と重なり合うところがある。しかしながら、トランプ大統領による 2 国間交渉による追加関税などの制裁措置の実施などと違い、国内産業の競争力を引き上げながら質の高い雇用を確保するという点で異なるアプローチであると考えられる。

なお、バイデン米次期大統領は就任直前の 2021 年 1 月 14 日、1.9 兆ドル規模の新たな新型コロナウイルス対策案を発表した。1.9 兆ドルのうち 1 兆ドルは家計支援に振り分け、生活者 1 人あたりで最大 1,400 ドルの現金を追加で給付する。現金給付は 2020 年 3 月に 1,200 ドル、12 月に 600 ドルの支給を決めている。失業給付を積み増す特例措置も 9 月まで延長する。ワクチンなどのコロナ対策に 4,000 億ドルを支出する。

米国は 2020 年 12 月末には 9,000 億ドルの追加財政出動を決めたばかりで、同年内に 4 回のコロナ対策を発動している。これまでのコロナ対策規模は 4 兆ドルに達している。1.9 兆ドルを積み増せば、6 兆ドル近い巨額な景気刺激策となる。

### 第 3 節 イノベーション戦略が開花する米国の産業競争力

#### 1. 米国のグローバル競争力はなぜ上昇したか

スイスのジュネーブに本部を置く世界経済フォーラム (WEF、World Economic Forum) は、「世界競争力報告 : The Global Competitiveness Report」を発表している。WEF によれば、2019 年の米国のグローバル競争力は、表 1 のように、ビジネスダイナミズムやイノベーション能力、金融システムなどの分野での際立つ競争力の高さを背景に、世界ランキングで第 2 位であった。前年から 1 つ順位を落としたものの、2016 年の 3 位から順位を 1 つ上げている。

米国のグローバル競争力が高いのは、サービス産業の生産性の伸びとともに、製造業の生

産性の水準（付加価値額）も高いためだ。米国のサービス産業の競争力の強さは、GAFAMを生み出したということだけでなく、世界の株価時価総額ランキングのトップテンの中にこれらの企業の全てが入っていることから窺い知ることができる。

ボストンコンサルティングのデータによれば、米国の製造業の生産性（労働者一人当たりの製造付加価値）の年平均成長率は2013年から2018年までの5年間で1.1%の上昇にとどまったが、日本は同期間に3.3%、ドイツは2.4%、中国は7.3%も拡大した。ただし、2018年の単年だけを比較すると、米国の対前年伸び率は4%増となり、日本の3%増やドイツの2%増よりも上昇した。

それに、2018年の同年の米国の労働者一人当たりの付加価値は11.1万ドルであり、日本の8.1万ドルやドイツの9万ドル、中国の2.8万ドルを上回った。つまり、米国は2013年から2018年までの期間において、製造業の生産性の平均成長率では日本、中国、ドイツよりも低かったが、労働者一人当たりの付加価値の絶対額ではより高い水準を保ったということになる。

表1 米国の主要指標におけるグローバル競争力（順位）の推移

2016&2019 競争力の指標	2016		2019	
	主要競争力の項目	順位	主要競争力の項目	順位
1	制度	27	制度	20
2	インフラ	11	インフラ	13
3	マクロ経済環境	71	ICTの採用	27
4	健康と初等教育	39	マクロ経済の安定	37
5	高等教育と訓練	8	健康	55
6	財市場効率	14	技術・訓練	9
7	労働市場効率	4	財市場	8
8	金融市場の発展	3	労働市場	4
9	技術的準備	14	金融システム	3
10	市場規模	2	市場規模	2
11	ビジネス洗練度	4	ビジネスダイナミズム	1
12	イノベーション能力	4	イノベーション能力	2
	全体	3	全体	2

注：2019年の競争力の指標に、3（ICTの採用）が新たに加わったため、その代わり2016年の指標9（技術的準備）がなくなった。その他の指標は、2016年と2019年で順番が異なる場合があるものの共通である（以下、同様）。

資料：WEF、The Global Competitiveness Report 2016、2019より作成

表 1 のように、米国のグローバル競争力は高まっているが、その第 1 の理由として、米国はイノベーション能力で世界に抜きん出ていることが挙げられる。産官学連携がうまく機能し、官民の研究機関の能力が高く、論文の引用数も多いなど、米国は技術革新を推進する環境や条件をしっかりと備えている。移民大国でもある米国では、専門家などの海外からの人の移動が制度化されているし、国内の労働市場でも人の移動は活発である。また、イノベーションを引き起こす関連法や法制度の整備が進んでおり、円滑なビジネスの促進に必要な自由化や規制撤廃が広く浸透している。

第 2 に、米国のグローバル競争力が高い理由として、米国産業の中に潜むビジネスダイナミズムを挙げることができる。つまり、米国産業には ICT 利用やデジタル化による技術開発の進展とともに、アイデアを実現し易く競争原理が働く市場メカニズムが機能している。そして、人の移動や起業が容易な環境が整っており、常に付加価値が高く将来性のある産業構造への転換を可能にするビジネスダイナミズムが備わっている。

第 3 に、新規のベンチャービジネスが手厚い金融支援を受けて次々と誕生していることが挙げられる。これは、米国のビジネスシステムが時代の環境や情勢の変化に的確かつ迅速に対応する柔軟性を持っていることが背景にあると考えられる。例えば、米国企業は GAFAM に見られるように、プラットフォームなどを利用したビジネスをいち早く開発・導入し、高付加価値な産業分野を世界に先駆けて開拓・普及させることに成功している。

また、米国はカリフォルニアのシリコンバレーによく見られるインキュベーター（ベンチャービジネスを育てる施設）等を活用して、これまでに多くの新興企業を生み出してきた。インキュベーターのマネージャーは、ベンチャー企業と資金の提供者であるベンチャーキャピタルとを巧みにマッチングさせ、新規ビジネスの創造を支援する役割を果たしている。彼らは、企業間を渡り歩き幾つかの仕事を経験することで、業際的なビジネスに精通するようになる。こうした人材を育成するには、米国の労働市場が柔軟に機能し、技術や経営管理がわかる有能なマネージャーを醸成するビジネス環境が有効に働いていることが不可欠である。すなわち、米国の人材育成と金融支援のシステムにおける競争力の高さも、ベンチャービジネスの創出に大きく貢献していると考えられる。

第 4 に、米国内の製造業のコスト競争力の低下に対応するため、いち早く海外への工場移転や製造委託（アウトソーシング）を進めたことも、米国の国際競争力を高める 1 つの要因であったと思われる。例えば、アップルのスマートフォンやデルのコンピューターなどはグローバル化の恩恵を享受している代表的な製品である。

第5に、米国のこれまでの政権は自国産業の保護を目的とする強硬な通商政策を実施し、米国企業の輸出拡大や海外展開支援、あるいは米国内への投資の規制を進めてきたが、これが米国産業の復活や活性化につながる面もあったと考えられる。古くは日米貿易交渉での半導体や鉄鋼あるいは自動車の例がある。最近では、トランプ政権は輸出管理法の改正による中国のファーウェイなどへの輸出規制、対米外国投資委員会（CFIUS）による外国からの対米投資への規制などを打ち出し、米国の国内生産・雇用の拡大や貿易赤字の削減、あるいは国家安全保障の観点から中国などの海外からの対米投資の規制を試みている。

こうした米国のグローバル競争力を高めた要因を生み出した背景として、歴代の大統領が進めてきたイノベーション戦略の影響が挙げられる。レーガン元大統領が設置した諮問委員会「産業競争力委員会」が、1985年に『ヤング・レポート（正式名称：Global Competition The New Reality）』を発表し、イノベーションと技術優位が米国の競争力の根源とし、「サプライサイド経済学」に基づいた大幅な減税と科学技術の促進等を実施した。クリントン元大統領は、IT技術への集中的投資とイノベーションで経済再生と産業構造転換を実現しようとした。また、オバマ元大統領は先端自動車、スマートグリッド、クリーンエネルギー、ヘルスケア IT等に重点を置く米国初の国家的なイノベーション政策である「米国イノベーション戦略（A Strategy for American Innovation）」を推し進めた。

## 2. 米国の競争力の強い分野は何か

### (1) ビジネスダイナミズムやイノベーション能力が貢献

表1に掲載されている米国のグローバル競争力を示す重要な分野の中で、2019年において米国の順位が高いものとして、ビジネスダイナミズム（順位：1位）、イノベーション能力（2位）、金融システム（3位）、労働市場（4位）、技術・訓練（9位）、を挙げることができる。

同様に、2019年における日本のビジネスダイナミズムの順位は17位、イノベーション能力は7位、金融システムは12位、労働市場は16位、技術・訓練は28位であったので、このグローバル競争力にとって重要な分野において、米国は日本に対して大きな優位にある。しかも、米国はイノベーション能力とビジネスダイナミズムにおいて、2019年には2016年に対して両方の分野で順位を上げているが、日本はイノベーション能力では順位を1つ上げているものの、ビジネスダイナミズムでは順位を下げている。

表 2 2019 年グローバル競争力の項目別の日米比較

グローバル競争力の項目	日本の順位	米国の順位	2019競争力の指標
公的オンラインサービスの利用	5位	5位	1.12
デジタルビジネスへの法的枠組みの適用	34	1	1.22
スタッフの訓練度	9	6	6.02
大学卒業生の訓練度	42	5	6.04
熟練従業員の採用の容易さ	54	1	6.06
退職手当費	9	1	8.01
雇用・解雇慣行	104	5	8.02
労働の移動	75	1	8.08
民間部門の国内融資	7	3	9.01
中小企業の資金調達	13	2	9.02
ベンチャーキャピタルの利用	17	1	9.03
国内市場規模	4	2	10.01
倒産規制の枠組み	9	1	11.04
起業家リスクへの対応	58	2	11.05
権限移譲の度合い	27	7	11.06
革新的企業の成長	30	2	11.07
リスクのあるアイデアへの企業の許容性	48	2	11.08
労働力の多様性	106	7	12.01
産業クラスターの集積	12	2	12.02
産官学連携	25	2	12.04
科学出版物とその引用の数	6	1	12.05
官民研究機関の能力と地位	7	1	12.08
バイヤー洗練度	6	4	12.09

資料：WEF、The Global Competitiveness Report 2019 より作成

表 1 は、12 から成る大きな指標でもって米国のグローバル競争力を示したものである。これに対して、表 2 は約 100 から成るそれよりも細かな指標の中から、2019 年における米国の競争力（順位）が高いもの（23 指標）をピックアップしている。

同表によれば、米国の競争力（順位）が 1 位であったのは、デジタルビジネスへの法的枠組みの適用、熟練従業員の採用の容易さ、退職手当費、労働の移動、ベンチャーキャピタルの利用、倒産規制の枠組み、科学出版物とその引用の数、官民研究機関の能力と地位、の 8 指標であった。

2 位であったのは、中小企業の資金調達、国内市場規模、起業家リスクへの対応、革新的企業の成長、リスクのあるアイデアへの企業の許容性、産業クラスターの集積、産官学連携、

の7指標であった。

3位は民間部門の国内融資の1指標、4位はバイヤー洗練度の1指標、5位は公的オンラインサービスの利用、大学卒業生の訓練度、雇用・解雇慣行の3指標、6位はスタッフの訓練度の1指標、7位は権限委譲の度合いと労働力の多様性の2指標であった。

これらの指標の中でも、米国はベンチャーキャピタルの利用と産業クラスターの集積、及びスタッフの訓練度で年々順位を上げている。従来のイメージでは、米国における産業競争力の強さの理由として、金融システムの効率性や労働市場の柔軟性、ベンチャー企業の高成長、技術開発・イノベーション能力の高さ、などを挙げることになる。

ところが、表2から浮かび上がってくるのは、米国の「技術・訓練」という大きな項目（表1の指標6：順位9位）の競争力を、スタッフの訓練度（表2の指標6.02：順位6位）や大学卒業生の訓練度（6.04：5位）、熟練従業員の採用の容易さ（6.06：1位）、などの職場や教育の現場に関わる指標が、支えていることである。

また、米国の「ビジネスダイナミズム」（表1の指標11：順位1位）の競争力が拡大している要因の中に、倒産規制の枠組み（表2の指標11.04：順位1位）や起業家リスクへの対応（11.05：2位）といった指標の他に、権限委譲の度合い（11.06：7位）やリスクのあるアイデアへの企業の許容性（11.08：2位）といった指標が入っていることに驚かされる。

同様に、米国の「イノベーション能力」（表1の指標12：順位2位）の向上の要因として、科学出版物とその引用の数（表2の指標12.05：順位1位）とともに、産業クラスターの集積（12.02：2位）や産官学連携（12.04：2位）及びバイヤー洗練度（12.09：4位）といった指標が加わっていることも注目に値する。

## (2) なぜ日本の競争力は劣位にあるのか

これに対して、日本は2019年の特許出願件数（100万人当たり）では順位が1位（米国は13位）であるが、表2に入っている権限委譲の度合いでは27位にとどまる。また、産業クラスターの集積（12位）、産官学連携（25位）では年々順位を低下させている。これまで日本の産業競争力の源泉と考えられてきた産業クラスターの集積と産官学連携での順位の下落には、考えさせられるものがある。

一方、表2に示されている米国の競争力が高い細かな指標においては、日本は労働の多様性では106位、労働の移動では75位、起業家リスクへの対応では58位、リスクのある

アイデアへの企業の許容性では 48 位、大学卒業生の訓練度では 42 位、革新的企業の成長では 30 位となっており、全くこの分野では米国に太刀打ちができない状況にある。つまり、日本は「雇用制度」や「ベンチャー企業の育成」だけでなく、今や「産業集積・産官学連携等の企業の活力」や「イノベーションを引き起こす環境」などの競争力においても、米国から水をあけられている。

ただし、日本は科学出版物とその引用の数（6 位）、官民研究機関の能力と地位（7 位）では米国ほどではないものの高い競争力を持つ。また、特許出願件数（1 位）や企業の R&D 支出（6 位）においても順位が高い。したがって、こうした「知的資産」をテコにして、一段の全体的なグローバル競争力のレベルアップを目指すことが期待される。

### 3. 圧倒的に強い米国のデジタル競争力

#### (1) 米国は 3 年続けて首位

世界経済フォーラム (WEF) と同じくスイスに本拠地を置く国際経営開発研究所 (IMD) は、2017 年から「デジタル競争力ランキング：IMD WORLD DIGITAL COMPETITIVENESS RANKING」を公表している。

4 回目に当たる 2020 年のデジタル競争力ランキングによれば、63 か国中で最も高いデジタル競争力を有する国は 2019 年に引き続き米国であった。2020 年の 2 位はシンガポール、3 位はデンマーク、4 位はスウェーデン、5 位は香港の順番であり、日本は 27 位と 2019 年の 23 位から順位を落とした。ちなみに韓国は 8 位（2019 年は 10 位）、台湾 11 位（13 位）、中国は 16 位（22 位）であり、いずれも日本の順位を上回った。

2017 年のデジタル競争力ランキングでは、米国はシンガポール、スウェーデンに次ぐ 3 位であった。2018 年と 2019 年には米国は 1 位に上昇し、2 位はシンガポール、3 位はスウェーデンであった。つまり、米国とシンガポール、スウェーデンの 3 か国は、2017 年から首位争いを続けており、米国はその中で 2018 年から 2020 年まで 3 年続けて首位の座をキープしたということになる。

#### (2) 科学的集中度やデジタル進展度が高い米国

IMD は各国のデジタル競争力ランキングを、表 3 のように、「知識」、「テクノロジー」、「将来への準備」、という 3 つの「構成要素」から分析・評価している。この 3 つの「構成

要素」はさらに3つの「副構成要素」に細分化され、「副構成要素」はさらに表4で示されているように、次の下のレベルである「副々構成要素」に分かれ、それぞれの要素は63か国中何番目であるかが評価される。

例えば、米国は表3のように、「構成要素」の1つである「知識」の分野で2020年には1位であるが、同分野はさらに「副構成要素」の「能力(14位)」、「教育・訓練(24位)」、「科学的集中度(1位)」の3つに分解される。さらに、「副構成要素」の「科学的集中度」は、表4のように、「副々構成要素」のR&D支出に対する科学記事の割合(3位)、教育やR&Dにおけるロボット数(3位)、ハイテク特許付与(5位)、R&D支出のGDP比(10位)、などに分かれて評価される。

2020年の米国のデジタル競争力は、表3のように1位であるが、それは構成要素の「知識」が1位、「テクノロジー」が7位、「将来への準備」が2位となっているためである。さらに、米国が「知識」の副構成要素である「科学的集中度」で1位、「テクノロジー」の副構成要素である「資本」で1位、「将来への準備」の副構成要素である「デジタル進展度」と「ビジネス俊敏性」で2位となっていることが、デジタル競争力を高めている背景と考えられる。

表3 2020年の米国のデジタル競争力ランキング(63か国中何位)

	全体	構成要素	副構成要素		
米国	1位	1位	14位	24位	1位
		知識	能力	教育・訓練	科学的集中度
		7位	22位	1位	7位
		テクノロジー	規制	資本	技術的フレームワーク
		2位	2位	2位	10位
	将来への準備	デジタル進展度	ビジネス俊敏性	IT統合度	

資料：IMD WORLD DIGITAL COMPETITIVENESS RANKING 2020

また、表4の下線で示されているように、米国の「科学的集中度」の副々構成要素の中で競争力が高いのは、前述のようにR&D支出に対する科学記事の割合と教育やR&Dにおけるロボット数の順位がともに3位と高いことを指摘することができる。「資本」の副々構成要素の中では、ベンチャーキャピタルの利用(1位)、銀行・金融サービスの効率的なサポート(2位)、技術発展への資金供与(2位)、の順位が高いことが挙げられる。

同様に、「デジタル進展度」の副々構成要素では、世帯当たりのタブレット保有割合(1

位)、公的オンラインサービスの利用 (1位)、インターネットの売り上げ (2位)、スマートフォンの保有 (13位)、「ビジネス俊敏性」の副々構成要素では、世界のロボットに占める割合 (4位)、ビッグデータの分析・応用 (9位)、企業と大学間の知識の移転 (9位)、などの指標の競争力が高い。

米国においては大学と企業との間の連携がうまくいっており、知識の移転やベンチャーキャピタルの利用が発展している。科学記事の件数も多く、イノベーションを引き起こす科学研究関連法も整備されている。銀行・金融機関による支援も効率的であり、ビッグデータの分析・応用も進展しており、デジタル経済を発展させる環境が整っている。

表 4 2020年の米国の最小項目別のデジタル競争力ランキング (63か国中何位)

構成要素		副構成要素、福々構成要素		
米国	知識	能力	教育・訓練	科学的集中度
		<u>デジタル技術力(6位)、外国人技術者数(2位)、OECD15歳数学評価(36位)、国際性(管理職の外国での業務経験)(31位)</u>	<u>教育への公共支出のGDP比(10位)、学位を持つ女性の割合(13位)、教師当たり学生数(19位)、高等教育の割合(17位)</u>	<u>R&amp;D支出に対する科学記事の割合(3位)、教育やR&amp;Dにおけるロボット数(3位)、ハイテク特許付与(5位)、R&amp;D支出のGDP比(10位)</u>
	テクノロジー	規制	資本	技術的フレームワーク
		<u>イノベーションを引き起こす科学研究関連法(7位)、法制度に支えられた技術の発展と応用(5位)、事業開始手続きに関する規制の煩雑さ(30位)、移民法(63位)</u>	<u>ベンチャーキャピタルの利用(1位)、銀行・金融サービスの効率的なサポート(2位)、技術発展への資金供与(2位)、IT/メディア株式時価総額(6位)、電気通信投資のGDP比(21位)</u>	<u>インターネットのユーザー数(3位)、無線ブロードバンド加入者の割合(6位)、ハイテク輸出の割合(21位)、モバイル市場での3・4Gの割合(23位)</u>
	将来への準備	デジタル進展度	ビジネス俊敏性	IT統合度
		<u>世帯当たりのタブレット保有割合(1位)、公的オンラインサービスの利用(1位)、インターネットの売り上げ(2位)、スマートフォンの保有(13位)、グローバル化(53位)</u>	<u>世界のロボットに占める割合(4位)、ビッグデータの分析・応用(9位)、企業と大学間の知識の移転(9位)、企業の敏捷性(15位)、機会や脅威への素早い対応ができない(17位)</u>	<u>ソフトウェアの著作権侵害(1位)、電子政府(9位)、官民ベンチャーの技術連携(19位)、サイバーセキュリティ(33位)</u>

注：順位が15位以内の項目は下線で表示

資料：IMD WORLD DIGITAL COMPETITIVENESS RANKING 2020

### (3) 新型コロナ後も強化される米国のデジタル競争力

IMD のデジタル競争力ランキングでは 1 位に君臨する米国であるが、そのデジタル競争力は新型コロナ後も拡大発展する可能性が高い。なぜならば、新型コロナの影響が深刻化する中で、注目されるのはグーグル、アマゾン、フェイスブックなどの GAFAM の動きである。

アマゾンは新型コロナ後も北米で 10 万人以上の雇用拡大、グーグルとフェイスブックは顧客サービスの増加が見込まれる。アップルもスマートフォンの中国での生産が回復し、その新製品や在宅勤務に必要な不可欠なデバイスの販売も順調のようである。パンデミックによる米国経済への悪影響が続く中で、こうした GAFAM のような情報通信革命の申し子は、新型コロナ後のインターネットなどを活用した新業態や E-コマースにおいても一段の成長が見込まれる。つまり、新型コロナを契機に GAFAM はさらに拡大発展し、米国経済の回復に貢献すると思われる。

また、IMD が示すように、米国においては、「ベンチャービジネス支援能力」、「銀行・金融サービス支援能力」、「オンライン・ショッピングの競争力」などが高く、新型コロナ後もデジタル経済化がさらに進展するための環境は整備されている。これらの他に米国のデジタル競争力を進展させる要因としては、インターネットの活用はもちろんのこと、研究開発費に対する科学論文数の割合が高く、教育・研究開発用のロボット数も多いことが挙げられる。したがって、これまでに培ってきたデジタル経済への先行投資がうまく生かされ、今後とも GAFAM を中心に米国のデジタル競争力の高さは維持拡大される見込みだ。

バイデン氏が大統領に就任すれば、米国のイノベーションの促進を進め、電気自動車(EV)やバッテリー技術、人工知能、5G、クリーンエネルギーなどの新産業の研究・開発(R&D)と新興技術に多額の投資を行い、高い質の雇用の創出を推進するものと思われる。バイデン政権が、トランプ大統領が進めた保護主義と反グローバル化の流れに対して、こうしたクリーンエネルギーを含む「戦略的な産業競争力の促進」を目指す経済政策にスムーズに転換できるかどうか注目される。

### 参考文献

- ・ 「コロナでイノベーションは進化するか」国際貿易投資研究所 ITI コラム No.78 2020 年 5 月 28 日

- ・ 「日本化をデジタル化で防げ」国際貿易投資研究所 ITI コラム No.79 2020年6月18日
- ・ 「一段と強まる米国のビジネスダイナミズムとイノベーション能力～日本と米国のグローバル&デジタル競争力を比較～」季刊国際貿易と投資 No.121 2020年9月

## 第5章 デジタル課税・DSTをめぐる欧米の対立と展望

青山学院大学 地球社会共生学部 教授  
(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員  
岩田 伸人

### 要約

1. デジタル税は、DST（デジタル・サービス税）とも呼称され、消費税のような間接税タイプのものや、法人所得税に近い直接税タイプのものなど、様々なタイプがあるが基本的には全て内国税（internal tax）に分類される。  
そのため、DST の仕組みや実施では、その国の政府の専権事項なのであり、他国の干渉を受けないことが基本原則となる。
2. 他方で、約 100 年前の 1920 年代に形成された今の国際課税原則の下では、消費国に恒久的施設（PE）を持たない外国企業は、当該消費地で法人所得税の納税義務を免除されている。この原則は、当時の国際貿易の主流が工業製品や農産物などのモノ（goods）つまり有形財であったためであり、現在インターネットを介するデジタル・サービスと総称される無形財の消費市場に対応していない。
3. 現在、OECD/G20 の下でデジタル・サービス市場に対応した新たな国際デジタル課税原則のモデルが検討され 2021 年半ばには国際合意に至るとされるが、フランスを筆頭に EU 諸国やインド・ブラジルなど多くの国々は、それを待たずに DST を暫定措置と称して既に導入し始めている。
4. この流れが広まれば GAFA に代表される米国 IT 企業による寡占市場に影響が生じるものの、適切な仕組みの DST であれば、世界全体のデジタル・サービス貿易の市場健全化にはプラスとなる。
5. この結果、WTO で非公式に進められているデジタル貿易自由化のための協定作りは進めやすくなる、という副次効果が期待される。

### はじめに

デジタル税（digital tax）は、デジタル・サービス税（Digital Service Tax : DST）とも呼称され、コロナ禍以前の 2019 年から、フランスを筆頭に EU（欧州連合）の主要各国およびインド、ブラジル、インドネシアなどの途上国を含む国々で導入が広がっている。

ただしその仕組みや課税の対象は、国によって異なる。例えばインドの DST は、関税で

はなく内国税だが、インド国外の多国籍 IT 企業（主に米国企業）だけを対象としているため、関税と同じ効果が生じる。

フランスが 2019 年 7 月に導入を始めた DST は、国外に居住する多国籍 IT 企業が、フランス国内のユーザー（消費者）へ提供するデジタル・サービスから稼いだ売上高 (revenues) に対して課税する仕組みである。

本稿では、便宜上それら全てを DST と総称して、「規模の大きい IT（情報技術）企業がデジタル・プラットフォームを介して提供するデジタル・サービスから得た売上 (revenues) に課される間接税タイプの内国税 (tax)」と定義する<sup>1</sup>。

米国 USTR は、フランスが導入した DST を、GAFA (Google、Apple、Facebook、Amazon) に代表される米国 IT 企業に的を絞った貿易上の差別的措置とみなして、2019 年 7 月より通商法 301 条の下で調査を開始し、相手国 (フランス) へ DST を撤廃するよう迫っている。USTR は、その後、フランス以外の EU 諸国その他計 10 か国・地域の DST にも同様の調査を開始した。

ところで、現在の国際課税原則は、1920 年代に当時の国際連盟および OEEC（現在の OECD）の下で定められたもので、国々が二重課税を回避するために締結する租税条約 (tax treaty) に適用されてきた。国際課税原則によれば、外国企業が現地（消費国）で所得税（法人所得税）を納める義務があるのは、現地に工場や支店などの、いわゆる恒久的施設（Permanent Establishment：以下 PE）がある場合に限定されている。これは当時（1920 年代）の国際貿易の主流が工業品や農産物など有形財の取引であったためだが、今日のインターネットを介したデジタル・サービスの国際貿易には対応していないという見方が広まっている。

現在、OECD（経済協力開発機構）ではデジタル・サービスの貿易（電子商取引）に対応した新たな国際課税原則が、G20 の協力の下、世界 137 か国の支持を受けて検討されているが、これは財 (goods) の取引を前提とする既存の国際課税原則に取って替わるのではなく、これを補完するものである。

現在の国際課税原則によれば、米国の GAFA のような多国籍 IT 企業が海外のデジタル・サービス消費国（例えばフランス）で収入を得ても、その国（フランス）に PE を設置していなければ納税の義務はなく、PE のあるデジタル・サービスの生産地（本国など）で納税すれば良いことを意味する。

他方、EU では 2015 年から始まった欧州デジタル単一市場 (Digital Single Market: DSM)

を構築するための手段の1つとしてDSTの導入が検討され、さらに2018年にはEU欧州委員会（European Commission）が、OECDの下で検討中の新たな国際課税モデルが「合意」されるまでの暫定措置としてDSTを導入する計画のあることを明らかにしていた<sup>2</sup>（「合意」の時期は、当初に予定された2020年末から2021年半ばへ繰り延べされた。後述）。

米トランプ政権の発足後（2017年1月）から2020年12月末までの約4年間で、通商関連法（通商法201条、通商拡大法232条、通商法301条）のうち、通商法301条が適用されたのは、①中国（知的財産権）、②EU（エアバス補助金）、③フランス（DST）、及び④（フランスを除く）10か国・地域（DST）の4件であり、そのうちの前者2件（①②）は報復関税の履行にまで至っている。他方、後者の2つ（③④）は共にDSTが関わるもので2021年1月現在、報復関税の履行にまでは至っていない（その後の経緯は本稿末尾に付記）。

本稿では、現時点（2021年1月）でDSTを導入済みまたは検討中の国々と、それを阻止しようとする米国USTRの対応を中心に論じる。最後に、WTOルールから見たDSTの問題について述べる。

## 第1節 EUのDSTとデジタル所得税

米国のシンクタンクPIIE（June 2018）<sup>3</sup>によれば、2018年当時、EU欧州委員会では、EU域内のデジタル・サービス市場で大きなシェアを占めるIT系多国籍企業（主に米国企業）へ課税する仕組みとして、2種類のデジタル税（digital tax）の案が検討されていたという。

第1案は、EU域内向けにデジタル・サービスを提供する多国籍IT企業の現地（消費地）での収入（revenue）の一定部分に課税する「間接税」タイプのデジタル・サービス税（Digital Services Tax：DST）、第2案は、同じEU域内向けにデジタル・サービスを提供する多国籍IT企業の現地（消費地）での所得（income）に課される「直接税」タイプのデジタル所得税である。

第1案の「デジタル・サービス税」（DST）は、「全世界での連結収入が年間7億5,000万ユーロを超えること」（第1条件）、及び「EU域内での年間収入が5,000万ユーロを超えること」（第2条件）の2つを満たす多国籍IT企業が、EU域内で得た収入（revenues）に対して3%のDSTを課す仕組みである。

PIIE（June 2018）は、このDSTはグーグル（Google）やフェイスブック（Facebook）

のような米国の多国籍 IT 企業を対象とする差別的措置であり、WTO の内国民待遇原則に違反するという。

第 2 案のデジタル所得税は、EU 域内のデジタル・サービス消費国に PE（恒久的施設）を持たない IT 企業が得た所得（income）に対して一定の課税をする案である。ただし、この案は当該市場に PE を有する IT 企業に限って所得税の賦課を認めている現行の（既存の国際課税原則に依拠する）租税条約の改正が必要になるなど、導入には時間がかかると見る。

PIIE（June 2018）によれば、これら 2 つのデジタル税（「DST」と「デジタル所得税」）のうち、EU が前者の「DST」を導入するならば、米国（USTR）は国家安全保障（national security）を根拠とする通商拡大法 232 条 4、または相手国の不公正な貿易慣行を根拠とする通商法 301 条 5 のいずれかを援用して、EU の DST 導入を阻止する可能性があるとして指摘していた（2018 年 6 月当時）。

実際のところ、2019 年 7 月に米国（USTR）がフランスの DST 調査で援用したのは、通商拡大法 232 条ではなく、通商法 301 条であった（後述）。

## 第 2 節 デジタル・サービスへの課税をめぐる経緯

1998 年は、デジタル・サービス分野に関わって 2 つの国際機関、WTO と OECD で類似の議論がなされた年であった。

一方の WTO では、1998 年の第 2 回 WTO 閣僚会議において「電子的送信には関税 (tariffs) を課さない」<sup>6</sup> ことを次回の閣僚会議までの原則 2 年間は遵守することが全加盟国で合意された。それ以降、原則 2 年毎に 1 回開催される WTO 閣僚会議の都度、この合意を確認する手続きが繰り返されている。この合意は、あくまでも暫定的なものであるためモラトリアム（moratorium）の合意と称される。

近年、この「電子的送信には関税を課さない」ことの解釈をめぐって一部の WTO 加盟国（インドやインドネシアなど）から異論が出され、デジタル化された動画、画像、音声、書籍などのデジタル・コンテンツの送信に対して、これを受信する国が課税することは認めるべきとの意見もある。

他方の OECD では、同じ 1998 年の OECD オタワ閣僚会合において、消費税 (consumption taxes) については「デジタル・データの供給」と「財 (goods) の供給」を同じ扱いにすべきではないこと<sup>7</sup>、そして従来の課税諸原則（中立性、効率性、確実性・簡潔性、有効性・

公正、柔軟性)を電子商取引にも適用すべき (should apply) だが今後の検討作業も必要なことが確認された<sup>8</sup>。これには、当時すでに多国籍企業による租税逃れの問題への対応がOECDに求められていたことが背景にある。

このようにWTOとOECDのいずれにおいても、1998年当時、デジタル貿易に関わる関税および内国税の扱いについて、基本的には将来の検討に委ねる含みを持たせていた。これは、多国籍IT企業が国々の国内市場で提供するデジタル・サービスに対して、税を課すことが国際的に認められるとしても、それが事実上の「関税」なのか「内国税」なのかの明確な区別が難しいことが示唆される。

図1 デジタル課税・DSTをめぐる経緯

1998年 10月7日	OECDオタワ閣僚級会議で、デジタル課税の基本的枠組みを確認(～9日)
2019年 7月4日	フランス議会下院(4日)・上院(11日)がDST導入の法案を承認
7月10日	米国(USTR)、フランスのDSTを調査開始(通商法301条) ……第1回
7月24日	フランス、マクロン大統領が同法案に署名
7月24日	フランス、DSTを導入(2019年1月1日に遡って適用)
12月2日	米国(USTR)、仏のDST調査報告書を公表(通商法301条)
12月3日	ムニューシン米財務長官、“OECD新課税案は企業の選択制(safe harbor)とすべき”
12月6日	米国(USTR)、“フランスのDSTは米国IT企業を差別する貿易制限的な措置”
2020年 1月22日	フランスのDST徴税延期と米国の報復関税の見送りで両者が合意
6月2日	米国(USTR)、インド・EU等10か国地域のDSTを調査開始(通商法301) ……第2回
7月10日	米国(USTR)、輸入フランス製品へ25%の報復関税を2021年1月までに課すと発表
10月12日	OECD、新国際課税の当初「2020年内」最終合意から「21年半ば」へ繰延を発表
10月14日	G20、OECDの最終合意の繰延(上記)を追認
10月18日	ルメール仏経済・財務相、米国との交渉決裂でDSTの12月復活を発表
11月下旬	仏税務当局、米国IT企業に対してDSTの徴税請求(インボイス)を送付開始
2021年 1月6日	米国(USTR)、「インド、イタリア、トルコ」のDST調査結果を公表(通商法301条)
1月7日	米国(USTR)、仏DST導入に対する仏産品への制裁関税実施の無期限延期を発表

資料：米 USTR 資料 (<https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/16/2020-15312/notice-of-action-in-the-section-301-investigation-of-frances-digital-services-tax>) などより筆者作成

### 第3節 EUの動向

2015年当時、EU域内のインターネットを介したオンライン・デジタル・サービス市場の54%は、EU域外からデジタル・サービスを越境送信する米国系の(GAFAに代表される)多国籍IT企業が占めていた。そして残りの42%がEU域内の各加盟国の地元IT企業、その他の4%が同じEU域内国の地元IT企業による域内越境のデジタル・サービスに

よるものであった<sup>9</sup>。

これは同種デジタル・サービスを、米国 IT 企業は EU 域内全域へ越境提供しているのに対して、EU 域内の地元 IT 企業は、同じ域内の自国内市場だけに提供していることを示している。2017 年、EU の欧州委員会 (EC) は、この状況を改善するために、2015 年にデジタル単一市場 (Digital Single Market: DSM)<sup>10</sup>計画をスタートさせるとともに、域内市場を衡平で競争的な市場にするためには、EU 域内で利益を上げながら域内に納税しない (EU 域外に居住する) 多国籍 IT 企業へデジタル税を課すことが望ましい旨を公表した<sup>11</sup>。

これに加えて租税回避の目的で多国籍 IT 企業が、域内の法人税率が最も低いレベルにあるアイルランド (12.5%、2018 年) などに集中することは健全な競争市場を歪めるとして、EU 域内各国間の法人税率を平準化することについても検討された<sup>12</sup>。こうした中で、当時の欧州委員会は、米国の多国籍 IT 企業の 1 つであるアップル社が EU 域内で得た利益を、域内の消費国に留保させずに、法人税率の低いアイルランドへ集中させている問題について、アイルランド政府が米国アップル社のアイルランド現地支店に 130 億ドル相当の補助金に相当する優遇措置 (State aid: 国家援助) を与えていることが一因だとして、EU 域内の第一審にあたる一般裁判所 (General Court) に訴えた。だが同裁判所は、アイルランド政府がアップル社だけに優遇措置を付与したことの証拠は見当たらないと結論づけたため、欧州委員会側が敗訴した (一審)。

EU では、域内で税制度を共通化するためには EU 全加盟国の全会一致が原則であること、及び法人税のような内国税の決定権は域内の当該国政府にあることから、アイルランド政府自らが法人税率を自主的に引き上げない限り、EU 域内の法人税率の共通化・平準化は困難と見られる<sup>13</sup>。

EU で議論された上記 2 つの事項 (「デジタル税の導入」と「最低法人税率の平準化」) は、さらに OECD の新たな国際課税原則 (モデル) においても検討されており、その骨格は 2 つの柱 (pillar1 及び pillar2) として公開されている。

## 第 4 節 デジタル・サービスと WTO

### 1. デジタル・サービスと DST

EU の欧州委員会は、デジタル・サービス (digital service) を「インターネットまたは電子的ネットワークを介して提供されるサービスであり、人間の介入を最小限に抑えて実

質的には自動的に提供されるもの」と定義している<sup>14</sup>。

OECD では、DST の対象を絞り込む中で、多様なデジタル・サービスの業態を、「自動化されたデジタル・サービス」(Automated Digital Services: ADS) と「消費者向けビジネス」(Consumer-Facing Businesses: CFB) の 2 つに大別している。例えば、ネット上の検索機能 (オンライン・サーチ・エンジン) やオンラインでのゲーム、オンライン広告サービス、およびオンライン・プラットフォームなどは、前者 (ADS) に分類され、電子メール機能やデジタル・コンテンツ (デジタル式の動画、画像、音声、書籍など) の提供は後者 (CFB) に分類されている。

フェースブックやグーグルなどの米国系 IT 企業は、ユーザー (消費者) から無償で自動的に収集された個人情報 (ビッグ・データ) を加工してデジタル広告会社へ有償で販売することで莫大な利益を上げていることは知られているが、これは ADS 中の「オンライン広告サービス」に分類される<sup>15</sup>。

Inside U.S. Trade (25 Sept. 2020 及び 16 Oct. 2020) によれば、フランスを含む欧州諸国はデジタル税を ADS だけに適用する案を進めていたが、その後に米国から、ADS に加えて CFB (消費者向けビジネス) もデジタル税の対象にするべきとの提案が出されたという。このことは、米国には DST の導入を一定の条件付きで受け入れる余地があることを伺わせる。

## 2. DST と WTO ルール

一般的な認識では、DST (Digital Service Tax : デジタル・サービス税) は、消費税と同じ「内国税」に分類されるので、その導入・施行は当該国政府の専権事項であって、WTO (世界貿易機関) が管轄する関税 (tariffs) とは無関係とされてきた。

だが冒頭で述べたように、デジタル・サービスの内容は多様化しており、DST を課す条件や DST の仕組みも、国々の間で一様ではない。各国が DST を無秩序に導入すれば、GAFA に代表される米国の多国籍 IT 企業の自由で効率的なデジタル・サービス貿易が妨げられることになる<sup>16</sup>。そうなれば米国にとって DST は WTO ルールと無関係ではなくなる。

米国は、トランプ政権下で DST の問題を WTO へ持ち込まずに、米国の国内法である通商法 301 条の下で相手国 (フランスその他諸国) へ報復措置を課すと脅すことで、DST の即時撤廃または修正を迫ろうとしたが、この結末はバイデン政権に引き継がれることになった (後述)。

## 第5節 DSTをめぐる対立の構図

DSTを巡る現行のグローバルな対立の構図は、「米国」とそれ以外の国々という関係である。すなわち、GAFAに代表される米IT企業の経済活動を擁護する姿勢を見せる米国トランプ政権に対し、DSTを課すことで米IT企業によるEU域内での市場支配力を弱め、衡平な域内市場の確保を目指すEU諸国、および新たな税収の確保や自国内市場の保護を目指す（インド、ブラジル、インドネシアなど）途上国という関係である。

この対立の構図は、GAFAで総称される米国IT企業が米国以外の国々のデジタル・サービス市場で優位性を保ちながら、現地には納税しないという状況が続く限り、基本的には変わらないものと推察される。

コロナ禍で財政の逼迫に直面した国々は、OECDで検討中の新たな国際課税の「2020年末の合意予定」を待つことなく、なし崩し的にDSTを導入し始めた感がある。

米国（USTR）は、フランスが2019年7月に導入を決めたDSTを、「米国のIT企業を狙い撃ちしたもの」（ムニューシン米財務長官）として<sup>17</sup>、同じ7月、通商法301条の下で調査を開始した（同301条では、「調査」と同時に相手国との「協議」も進められる）。

フランスがEU（当時のEU加盟国は英国を含む28か国）の中で最も早くDSTを導入した背景には、当時のマクロン政権に対する国内世論の批判圧力もあるが<sup>18</sup>、2015年よりEU域内で進められてきたデジタル単一市場（Digital Single Market: DSM）の構築に向けて、域内デジタル市場の衡平な競争を確保する必要があり、フランスもそれに深く関与している事情がある。

その後、フランスに続き「EU」単体でのDST導入およびEU各加盟国のDST導入、さらにインドやブラジルはEU加盟国と明らかに異なる仕組みのDSTを導入する方向にある。

米国（USTR）による通商法301条の適用については、その第一弾となるフランスのDSTを対象とする調査開始（2019年7月）から、約1年後の2020年6月には、第二弾として、EU（各EU加盟国を含む。）および、インド、インドネシア、ブラジルなど計10か国・地域によるDSTについても、調査が開始された<sup>19</sup>。

その結果、米国（USTR）は、フランスのDSTが米国IT企業を不当に差別する措置であると認定した上で、2021年1月からフランス製品の輸入へ制裁関税を課すと発表した。他方、フランス以外の10か国・地域のDSTに関するUSTRの調査結果は、現時点（2020年

12 月末) では未公開である。その後の経緯は本稿の最後に追記。

## 第 6 節 米国とフランスの対立

### 1. フランスの DST

フランスが導入を決めた DST は、国外からフランス国内の消費者（ユーザー）向けにデジタル・サービスを提供する多国籍 IT 企業のフランス国内での売上 (revenues) に対して、3%の課税を行うものである<sup>20</sup>。

フランスは、DST の対象となる多国籍 IT 企業を選定する際の条件として、次の 2 つを設けている。第 1 は、全世界連結でのデジタル・サービス分野における総売上 (total revenues) が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロはあること、第 2 に、フランス国内での「オンライン広告サービス」および「デジタル・インターフェース・サービス」の両分野における合計の売上 (revenues) が少なくとも 2,500 万ユーロはあること。

なお、これら 2 つの条件は、フランス以外の「EU」単体及び EU 各加盟国も DST に適用しているが、DST の課税率は同じ EU 各加盟国の間で異なる。

フランスは、今回の DST 実施（2019 年 7 月）にあたって、該当する多国籍 IT 企業の 2019 年 1 月 1 日からの売上にまで遡って DST を課すとした<sup>21</sup>。フランスの DST の課税対象は 27 社であり、うち 17 社が GAFA など米国の多国籍 IT 企業で、フランスの多国籍 IT 企業はネット広告会社のクリテオ (Criteo) 社のみである<sup>22</sup>。

### 2. 米国 USTR の通商法 301 条

米 USTR は、フランスの議会（上・下院）が DST 法案を 7 月上旬に承認した時点、つまりマクロン大統領が 2019 年 7 月 24 日に同法案に署名する前の 2019 年 7 月 10 日には、通商法 301 条の下で調査及び（フランスとの）協議を開始し<sup>23</sup>、その約 5 か月後の 12 月 2 日に調査報告書を開示した<sup>24</sup>。

同報告書は、フランスの DST が、第 1 に、米国の主要なデジタル企業を差別的に扱うものであり、現行の国際課税原則と整合しないこと、第 2 に、企業の所得 (income) に適用されるのではなく売り上げ (revenue) に対して課されること、第 3 に、過去の売り上げに遡って適用されること (DST は 2019 年 7 月 24 日から実施されたにもかかわらず、その課税は同年 1 月分に遡って徴収されること)、などを問題点として指摘した<sup>25</sup>。

### 3. 米国の提案と OECD の新案

2019年12月3日、ムニューシン米財務長官は、OECD事務総長向けの書簡の中で<sup>26</sup>、当該IT企業自らがOECDで検討中の新たなデジタル課税原則案（OECD新案）と既存の国際課税原則のどちらかを選択できるとする案（safe harbor）を提示した（以下「米国案」）。

OECD新案とは、当該IT企業の総売上高に対する利益率10%の部分には、PE（恒久的施設）の有無を課税起点とする既存の国際課税原則を適用し、利益率が10%を超える部分に対してのみ新設のデジタル課税原則を適用する案である。

米国案は、この利益率10%を超える部分の扱いについて、既存ルールかOECD新案のいずれの課税原則を適用するかを、課税を受けるIT企業側が選択できるとする案である<sup>27</sup>。

米国案は、国際デジタル課税原則（OECD新案）の骨格がほぼ組み上がっていた後に示されたため、OECDの目指した“2020年内合意”を困難にさせる一因ともなった。

ところが、米国案が出された翌年の2020年1月22日、米仏両国（ル・メール仏経済・財務相とムニューシン米財務長官）が、OECDの新たな課税原則の最終合意が出る予定の2020年末までは、両国間の措置（仏のDST徴収と米の報復関税）を停止して、協議を継続することで合意した旨を表明した<sup>28</sup>。

しかし、その後にフランスを除外したEU加盟国を含む10か国・地域がDST導入を決めたことで、米国は、2020年6月2日、これら国々のDSTについて通商法301条による新たな調査（含む協議）を開始した。

2020年7月10日、USTRは先のフランスDSTに対する調査結果を踏まえて、フランスから輸入される13億ドル相当の産品（口紅、アイメイク用品、マニキュア、ペディキュア、化粧パウダー、石鹸、ハンドバッグなど2019年輸入実績額）へ25%の追加関税を課すことを決定すると共に、その関税賦課の実施を7月10日から数えて最長180日間は停止することも決定した<sup>29</sup>。つまり、フランス産品に対する米国の25%追加関税は、2021年1月6日（またはそれ以前）に実施されることになった（以降の経緯は本稿末尾に記載）<sup>30</sup>。

その後、COVID-19の影響も加わって、OECD新案の（当初予定の）2020年内の合意成立が不可能となり、2020年10月12日、OECDは合意成立を「2021年半ばまで」に繰り延べると発表し、2日後の同月14日にはG20（財務省会合）もこれを承認した<sup>31</sup>。

OECD/G20による最終合意の延期表明を受け、2020年10月18日、フランス（ル・メール仏経済・財務相）は、一旦は停止していたDSTを復活させると発表し<sup>32</sup>、2020年12月よりDSTの徴収を開始する旨の請求（インボイス）を関係の多国籍IT企業へ同年11月

半ばに送付した。これによりフランス政府は、米 IT 企業がフランス国内で得た 2020 年の売上予想約 150 億ドル（2020 年予想）の 3%に相当する約 4 億 5,000 万ドル、2021 年は約 5 億ドルの DST 徴収額が見込まれるという<sup>33</sup>。

## 第 7 節 米国と（フランスを除く）10 か国・地域の対立

上述のように米 USTR は、通商法 301 条の下で、第一弾として、2019 年 7 月にフランスの DST について調査及び協議を開始した後、約 1 年が過ぎた 2020 年 6 月 2 日に、第二弾として、フランスを除く 10 か国・地域（オーストリア、ブラジル、チェコ、EU、インド、インドネシア、イタリア、スペイン、トルコ、英国）の DST についても調査及び協議を進めた。

第二弾の調査の趣旨は、当該国・地域の DST が「米国企業を不当に差別したものか否か」、「合理的な課税措置であるか否か」<sup>34</sup>、「WTO 協定に整合的か否か」、「WTO のサービス貿易協定（GATS）はデジタル貿易をカバーするか否か」などであり、USTR は、もしそれら 10 か国・地域の DST が WTO の GATS（サービス貿易協定）に関わる場合には、WTO に提訴する可能性もあったとした。

米国議会 CRS（2020 年 6 月 5 日）によれば<sup>35</sup>、オーストリアは既に 2019 年 10 月より、多国籍 IT 企業のオンライン広告サービスの売上（revenues）に 5%の DST を課している<sup>36</sup>。同 DST は、第 1 にデジタル・サービス全般における全世界（連結）での売上が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロ（約 8 億 4,700 万ドル）、第 2 に、課税対象となるデジタル・サービス分野（=オンライン広告サービス）のオーストリア国内市場での売上が少なくとも 2,500 万ユーロはあること、の 2 つの条件を満たした IT 企業にのみ適用される。

ブラジルの DST は、CIDE（Contribution for Intervention in the Economic Domain）と称する累進的な課税措置であり<sup>37</sup>、売上金額の大きさを 3 つに分けて、それぞれに異なる税率の DST 賦課を検討中とされる。DST 対象となる IT 企業とは、第 1 に全世界（連結）でのデジタル・サービス収入が少なくとも 30 億ブラジル・リラ（約 6 億 3,000 万ドル）、第 2 にブラジル国内での当該分野（ターゲット広告とデジタル・インターフェース・サービス）からの売上が少なくとも 1 億ブラジル・リラ（約 2,100 万ドル）の 2 つが満たされた企業である。

チェコでは<sup>38</sup>、国内のターゲット広告およびデジタル・インターフェース・サービスか

ら得られる売上 (revenues) に 7% の DST を課す案が検討中という。課税の対象となるのは、第 1 にデジタル・サービス全般における全世界 (連結) での売上が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロ、第 2 に該当デジタル・サービス分野のチェコ国内市場での年間利上げが少なくとも 5,000 万 CZK (約 200 万ドル) に達することの 2 つの条件を満たす IT 企業である。

EU の DST は、COVID-19 からの復興計画の一部として検討中 (当時) とされ、2018 年当時の EU で提案された DST がベースとなっている (当時は採択までに至らなかった)。それによればターゲット広告およびデジタル・インターフェース・サービスからの売上に 3% の DST が課されるという。EU の DST は、第 1 に、全世界 (連結) での合計収入が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロで、第 2 に、当該 2 分野の EU 域内市場での売上が少なくとも 5,000 万ユーロ (5,600 万ドル) に達する IT 企業に適用される。

インド は、すでに 2020 年 3 月から税率 2% の DST を導入している (2020 年 4 月 1 日に発効済み)。インドの DST は、インド国内の消費者に財 (goods) およびサービス (services) をオンライン販売する年間売上げが約 2,000 万ルピー (約 26 万 7,000 ドル) を越え、インド国内に恒久的施設 (EP) を持たない外国 IT 企業 (nonresident companies : 非居住企業) に適用される。

インドネシア は、インドネシア国内に恒久的施設 (PE) を持たずに、2020 年月上旬からインドネシア国内での販売実績がある非居住企業がデジタルでインドネシア国内の消費者へ販売する (デジタル化された音楽、ビデオ、ソフト、ゲームなどを含む) デジタル・プロダクトおよびデジタル・サービスに対し 10% の付加価値税の形で DST を課している。今後さらに新しい課税措置が追加される見込みとされる。

イタリア は、DST を既に導入済みであり、イタリア国内でのターゲット広告およびデジタル・インターフェース・サービスの 2 分野からの売上げに 3% の DST が課される。DST の課税対象となる企業は、第 1 に、全世界 (連結) でのデジタル・サービス全般の売上が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロ、第 2 に、該当のデジタル・サービス 2 分野のイタリア国内市場での合計売上が少なくとも 550 万ユーロに達する IT 企業である (2020 年 1 月 1 日に発効済み)。

スペイン は、DST の導入を検討中とされる。それによると、ターゲット広告およびデジタル・インターフェース・サービスの 2 分野からの売上に 3% の DST が課される予定という。スペインの DST は、第 1 に、デジタル・サービス全般の全世界 (連結) での売上が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロ、第 2 に、当該 2 分野でのスペイン国内市場での売上が少な

くとも 300 万ユーロに達する IT 企業に適用される。

トルコは、すでに DST を導入済みであり、ターゲット広告、ソーシャル・メディアおよびデジタル・インターフェース・サービスの 3 分野からのトルコ国内での収入に対して税率 7.5% の DST が課される。トルコの DST は、第 1 に、当該 3 分野の全世界（連結）での売上が少なくとも 7 億 5,000 万ユーロ、第 2 に、当該 3 分野のトルコ国内での売上が少なくとも 300 万ドルの企業に適用される。なお、トルコ大統領権限で DST の課税率を最大 15% までに引き上げ可能とされる。同法は、2020 年 3 月 1 日に発効している。

英国は、2021 年に DST を導入する予定とされ<sup>39</sup>、第 1 に、当該 IT 企業の年間売上が全世界（連結）で少なくとも 5 億ポンドを超え、第 2 に、英国内でインターネット・サーチ・エンジン、ソーシャル・メディア・プラットフォーム、およびオンライン・マーケットの 3 分野での売上が 2,500 万ポンドを上回る部分に対して 2% の DST が課される（例えば英国内での売上が 3,000 万ポンドであれば、2,500 万ポンドを差し引いた 500 万ポンドの 2% がその IT 企業の DST 納税額となる）。なお、同案が議会で採択されれば、2021 年には該当 IT 企業に適用される。

図 2 DST 措置に関わる通商法 301 条下の調査対象

国地域	DST 税率	国内の対象分野と国内収入(下限金額)	全世界の対象分野と全世界収入(下限金額)
フランス	3%	①オンライン広告サービス ②デジタル・インターフェース・サービス(2500万ユーロ)	デジタル・サービス全般 (7億5000万ユーロ)
オーストリア	5%	①オンライン広告サービス(2500万ユーロ)	デジタル・サービス全般 (7億5000万ユーロ)
ブラジル	1-5%	①ターゲット広告サービス ②デジタル・インターフェース・サービス (1億5000~3億BRL)	デジタル・サービス全般:30億BRL (約5億4000万ドル)
チェコ	7%	①ターゲット広告サービス ②デジタル・インターフェース・サービス (5000万CZK=約200万ドル)	デジタル・サービス全般 (7億5000万ユーロ)
EU	3%	①ターゲット広告サービス ②デジタル・インターフェース・サービス (5000万ユーロ:EU域内総計)	デジタル・サービス全般 (7億5000万ユーロ)
インド	2%	オンラインでの財・サービス販売(約267000ドル) (対象はインド国外の外国IT企業のみ)	
インドネシア	10%	①デジタル・プロダクト ②デジタル・サービス	
イタリア	3%	①ターゲット広告サービス ②デジタル・インターフェース・サービス (5500万ユーロ)	デジタル・サービス全般 (7億5000万ユーロ)
スペイン	3%	①ターゲット広告サービス ②デジタル・インターフェース・サービス (300万ユーロ)	デジタル・サービス全般 (7億5000万ユーロ)
トルコ	7.5%	①ターゲット広告サービス ②ソーシャル・メディア・サービス ③デジタル・インターフェース・サービス(約260万ドル)	当該3分野 (約7億5000万ドル)
イギリス	2%	①インターネット・サーチ・エンジン、②ソーシャル・メディア、 ③オンライン・マーケット(2500万ポンド)	当該3分野 (5億ポンド=約6億4000万ドル)

資料：米国 CRS レポート等から筆者作成

## 第8節 DSTの争点

フランス政府が他国に先駆けて DST を実施するに至った背景には、元々 EU 域内のデジタル単一市場 (STM) の構築に向けた準備的な手段として DST 導入が予定されていたこと、およびフランス国内で利益を得ながら、納税はしない米国 IT 企業に対する国民の不満がマクロン政権への批判となって現れたことも一因にある。これは、現行の国際課税原則が、実際のデジタル・サービスの取引に対応していないためである。

現行の国際課税原則に従えば、地元 IT 企業と (外国居住の) 多国籍 IT 企業が、ともに同じ消費国市場で”同種デジタル・サービス” (like digital services) を提供しているとき、前者 (地元 IT 企業) は法人税などの内国税を納める義務があるが、後者 (外国居住の多国籍 IT 企業) は PE (恒久的施設) を持たないならば同じ消費国で納税義務はない。

現行の国際課税原則は、約 100 年前の第一次世界大戦 (1914~18 年) の直後に当時の国際連盟の下で策定された後、「国連モデル条約」及び「OECD モデル条約」に継承されたものであり、いずれも課税の対象となるのは財・サービスの生産に必要な PE (恒久的施設) のある「生産国」に居住する企業の所得 (income) とされてきた。米国の GAFAM に代表される多国籍 IT 企業は、現行の国際課税原則の下で、「消費国」に PE を置かないことで、消費国での納税を回避できるのである。

現在 (世界 137 か国の支持を受けて) G20 の庇護下で、OECD が検討中の国際デジタル課税原則 (モデル) の案出が待たれる所以でもある。

## 第9節 WTO ルールと DST

Forsgren, Song and Horváth (10 May 2020) は、WTO ルールから見た DST に関わる事項を、次の 3 点にまとめている<sup>40</sup>。

第 1 は、モラトリアム合意である。モラトリアム合意とは、1998 年の WTO 閣僚会議で、電子的送信に関税 (customs duties) を課さないことを次回 (原則 2 年に一度) に開催される WTO 閣僚会議までは有効であることを暫定合意したものである (既述)。しかし DST は基本的に内国税 (internal tax) であるため、WTO のモラトリアム合意は適用されない。

第 2 は、WTO のサービス貿易協定 (GATS) の第 2 条 (最恵国待遇) および第 17 条 (国民待遇) との関連である。

GATS 第 2 条 (最恵国待遇) は、当該国のサービス及びサービス提供者に対して、他の国

の同種サービス及びサービス提供者 (like services and service suppliers) に与える待遇よりも不利でない待遇を与える旨を定めている。同第 17 条 (内国民待遇) は、自国市場において自国の同種のサービスおよびサービス提供者に与える待遇よりも不利でない待遇を他の国のサービス及びサービス提供者へ与える旨を定めている。Forsgren, Song and Horváth (10 May 2020) は、フランスの DST が GATS 第 2 条および第 17 条に違反する可能性を指摘している。

例えば、フランスの IT 企業と米国の IT 企業が、ともにフランス国内市場で同じユーザー (消費者) へ同種デジタル・サービスを提供しているとき、DST が米国の IT 企業だけに課されることは、GATS 第 17 条 (内国民待遇) に違反するというのである。ただし米国がこの問題を WTO へ持ち込むためには、フランスの DST が米仏間で締結されている租税条約では、それがカバーされないことを証明せねばならず、もし証明できない場合には、GATS 第 22 条 (協議) の下で判断されるという (下掲) <sup>41</sup>。

#### GATS 第 22 条 協議

3 加盟国は、自国と他の加盟国との間の二重課税の回避に関する国際協定の対象となる当該他の加盟国の措置に関し、この条又は次条の規定の下で第 17 条の規定を援用することができない。(以下省略、筆者)

さらに、例えば日本の IT 企業と米国の IT 企業が、ともにフランス国内で同じユーザー (消費者) へ同種デジタル・サービスを提供しているとき、フランスの DST が米国の IT 企業だけに課されることは、GATS 第 2 条 (最恵国待遇) に違反するという。

第 3 は、RTA (地域貿易協定) との関連性である。2020 年 12 月現在、米国と EU の間には RTA が存在しない。

現在 OECD で検討中の新課税案 (国際デジタル課税原則) が国際合意されたとしても、DST が内国税 (internal tax) である限り、将来締結される米国・EU 間 RTA (いわゆる EPA) の中にルールとして組み込まれる可能性は少ない。もし EU が今後、既存の租税条約を修正し、これに国際デジタル課税原則を組み込む予定がある場合でも、米国は EU に対して、日米デジタル貿易協定の第 6 条 2 項 (下掲) と同じルールを組み込む可能性がある。

#### 日米デジタル貿易協定 第 6 条 (租税) 2 項

「本協定と租税条約とが抵触する場合には、本協定が優先する」

## 終わりに

1. DSTには様々なタイプがあるため、それらを一括してデジタル・サービス貿易の自由化を妨げる措置と見ることは出来ない。今後も財政逼迫が続く国々は、DST またはそれに似たデジタル内国税の導入を進めるものと推察される。
2. 内国税としてのDSTの導入が進めば、今は暫定合意とされる「電子的送信に関税を課さない」ことを恒久的なルールに変更することに途上国（インドやインドネシア）が反対する理由がなくなり、現在WTOの非公式会合で進められているデジタル貿易自由化のための多数国間協定の形成にはプラスとなる。

【追記】2021年1月6日、米USTRはインド、イタリア、トルコのDSTが米国IT企業の活動を制限し、既存の国際課税原則にも合致しないとの調査結果を発表したが、制裁関税の発動時期については未決定とした<sup>42</sup>。

また翌日の1月7日には、米USTRはフランスが導入したDSTを巡ってフランス産品へ制裁関税を課すとしていたものを無期限で延期すると発表した<sup>43</sup>。いずれも、米国バイデン新政権の下で継続されるものと推察される。

- 
- 1 DSTには厳密な定義がない。例えば、米国の非営利機関であるTax Foundation (30 Jan.2020)は、「DSTは規模の大きいデジタル企業の総収入（gross revenue）の一部に課される税」と定め、「各企業が提案または導入済みのDSTはそれぞれ若干異なる」と述べる。  
“A DST is a tax on selected gross revenue streams of large digital companies. Each country’s proposed or implemented DST differs slightly.” Tax Foundation (30 Jan. 2020)“FAQ on Digital Services Taxes and the OECD’s BEPS Project”<<https://taxfoundation.org/oeecd-beps-digital-tax/>>
  - 2 European Commission (21 March 2018)“CO (2018)147 final” p.4 “the Commission is today putting forward a proposal for a Directive for an interim solution, the Digital Services Tax (DST), as a simple interim solution for the taxation of digital activities in the EU. The DST sets out a tax on the revenues derived from the provision solution is in place.”
  - 3 PIIIE (JUNE 2018) “The European Union’s Proposed Digital Services Tax : A De Facto Tariff”
  - 4 滝井光夫 (2019年3月11日)「乱用される米国通商拡大法 232条」世界経済評論インパクト  
<<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1304.html>>
  - 5 経済産業省 (2020)『不公正貿易報告書』  
<[https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho\\_boeki/fukosei\\_boeki/report\\_2020/pdf/2020\\_02\\_15.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/report_2020/pdf/2020_02_15.pdf)>
  - 6 “members will continue their current practice of not imposing customs duties on electronic transmission”  
WTO “ELECTRONIC COMMERCE: BRIEFING NOTE”  
<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/ecom\\_e/ecom\\_briefnote\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/ecom_briefnote_e.htm)>
  - 7 OECD (1998) “A Borderless World : Realising the Potential of Electronic Commerce”  
<<https://www.oecd.org/ctp/consumption/1923256.pdf> > p.5 “For the purposes of consumption taxes, the supply of digitized products should not be treated as a supply of goods”
  - 8 OECD (1998) “A Borderless World : Realising the Potential of Electronic Commerce”  
<https://www.oecd.org/ctp/consumption/1923256.pdf> p.6
  - 9 European Commission (2015) “Why we need a Digital Single Market”  
<[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dsm-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dsm-factsheet_en.pdf)>

- 
- 10 2015年当時のEUのオンライン・サービス市場の54%が米国のIT企業、42%がEU域内それぞれの軸企業、4%がEU域内企業の越境によって占められていた。European Commission (2015) Fact Sheet - Why we need a Digital Single Market, European Union <[http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_en.pdf)>
- 11 COM (2017)547 final” A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market “
- 12 2018年時点で、EU27か国の中で法人税が最も低いのはハンガリー（9.0%）、次いでアイルランド（12.5%）。逆に最も高いのはフランス（34.4%）。Tax Foundation（2019）<<https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-europe-2019/>>
- 13 European commission (25 October 2016) <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_16\\_3488](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3488)>
- 14 European Commission (21 March 2018)“COM (2018)146 final”
- 15 マシュー・ハイドマン（2020）「デジタルエコノミーの罟」NTT出版
- 16 デジタル・サービスの内容は、BtoB または BtoC、あるいはその両方を含む等、多様化していること、そして、デジタル税の対象を、売上高が巨額のグローバルIT企業に限定するタイプや、当該国（市場国）内の売上に課す間接税タイプ、あるいは当該企業の所得に課す法人税タイプなど、デジタル税そのものの仕組み、さらにはデジタル税率さえも、国々の間で共通化されてはいない。
- 17 日経新聞（2020年6月3日）
- 18 日経新聞（2020年2月24日）
- 19 USTR (6 June 2020)“Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes”
- 20 CSIS (19 June 2020) What’s Behind USTR’s New Digital Services Tax Investigation? <<https://www.csis.org/analysis/whats-behind-ustrs-new-digital-services-tax-investigation> > (access on 22 Nov. 2020)
- 21 Reuters (3 August 2019) “アマゾン、仏デジタル課税に絡むコストを消費者や取引先に転嫁へ”
- 22 日経新聞（2020年6月3日）
- 23 section 302(b)(1)(A) of the Trade Act of 1974
- 24 CRS (31 August 2020) “Section 301 Investigations: Foreign Digital Services Taxes (DSTs)”
- 25 USTR (2 December 2019) “Report on France’s Digital Services Tax”p.10
- 26 OECD (31 Jan. 2020) 「・・・2019年12月3日にスティーブン・ムニューシン米国財務長官がアンヘル・グリア OECD 事務総長に書簡で提案したセーフ・ハーバー・・・」 <<https://www.oecd.org/tokyo/newsroom/international-community-renews-commitment-to-multilateral-efforts-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy-japanese-version.htm> >(Accessed on 26 Dec.2020)
- 27 Reuters (5 Dec.2019)“U.S. floats 'safe harbor' proposal in global taxation reform drive”
- 28 日経新聞（23 January 2020）
- 29 Federal Register (16 July 2020)“Notice of Action in the Section 301 Investigation of France’s Digital Services Tax”Vol.85, No.137
- 30 CRS (31 August 2020) “Section 301 Investigations: Foreign Digital Services Taxes (DSTs)”
- 31 Inside U.S. Trade (14 Oct. 2024) Finance ministers from G20 countries on Wednesday endorsed a timeline for the Organization for Economic Cooperation and Development to negotiate an agreement addressing digital services taxes by mid-2021, pushing back an end-of-year deadline that stakeholders hoped would deter potential U.S. tariffs.
- 32 日経新聞（19 Oct. 2020）
- 33 Inside U.S. Trade (18 November 2020)

- 
- <sup>34</sup> USTR は、10 か国・地域の DST が、所得 (income) ではなく売上げ (revenue) に対して課税する点など国際課税原則から逸脱しているとみている。
- <sup>35</sup> CRS (31 August 2020) “Section 301 Investigations: Foreign Digital Services Taxes (DSTs)”
- <sup>36</sup> 2020 年 1 月 1 日に国内法として発効済み。USTR (5 June 2020) “Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes” <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-12216/initiation-of-section-301-investigations-of-digital-services-taxes#print> (accessed on 29 November 2020)
- <sup>37</sup> USTR (5 June 2020) “Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes”
- <sup>38</sup> CRS (31 August 2020) “Section 301 Investigations: Foreign Digital Services Taxes (DSTs)”
- <sup>39</sup> GOV.UK(26 Nov 2020)“Digital Services Tax/ initial equality impact assessment”  
<<https://www.gov.uk/government/publications/digital-services-tax/digital-services-tax-initial-equality-impact-assessment>>(accessed on 19 Dec 2020)
- <sup>40</sup> Forsgren, Song and Horváth (10 May 2020)“Digital Services Taxes ”Institute of International Economic Law-Georgetown University law Center < <https://taxfoundation.org/france-digital-tax-international-tax-law-trade-law-eu-law/>>(accessed on 12 Dec. 2020)
- <sup>41</sup> もし米国が、フランスの DST を GATS 第 17 条 (内国民待遇) に違反すると WTO に訴えるならば、米国は両者 (米国 IT 企業が提供するサービスと、フランス IT 企業が提供するサービス) の相違が、唯一「国籍」にあること、および両者ともに同種デジタル・サービスをフランスのユーザー (消費者) に提供していること、の 2 点を立証せねばならないとする。
- <sup>42</sup> 日経新聞 (2021 年 1 月 7 日)
- <sup>43</sup> 日経新聞 (2021 年 1 月 8 日)

## 第6章 2019年の米国の対中輸入 ～対中追加関税措置の影響～

(一財) 国際貿易投資研究所

研究主幹 大木 博巳

### 要約

2019年の米国の輸入は、対中追加関税措置によって対中輸入が大幅減となった。特に、第1、第2、第3弾の措置による影響（対中輸入の減少）が大きかった。米国の対中輸入の過半を占めている第4弾の輸入は、関税賦課が先送りされたことや早急な代替が難しいことなどにより、前年比横ばい。

2019年の対中輸入減少幅は、リーマンショック後の2009年と比較してより大きな落ち込みとなっている。リーマンショック後では、対中輸入が、対非中国輸入と比べて比較的、落ち込み幅が小さく、堅調であった。特に一般機械と電機の対中輸入が、リーマンショック後では大きく落ち込むことはなかったが、2019年では一般機械と電機の対中輸入が100億ドル以上の減少となっている。

追加関税措置による対中輸入の増減を、電子部品、自動車部品、家電の2019年の輸入数量の増減、輸入価格の増減で分けてみると、数量の落ち込みが価格の落ち込みより大きい品目が多かった。総じて、追加関税の対応として、輸入数量が減少している品目が多かった。輸入価格は、電子部品では、15%以上の輸入価格が下落した品目数は7品目、自動車部品では5品目、家電では2品目と少ない。追加関税を中国側が負担して、対米輸出価格を値下げして米国の輸入価格を引き下げる動きは、それほど大きくはなかったものと思われる。

米国の輸入に占める中国のシェアは、電子部品や自動車部品では、中国のシェアが低下する品目が多かったが、家電ではほぼ横ばいの品目が多い。

誰が追加関税を負担したのかという点では、電子部品や自動車部品では米国の生産者、自動車部品では一部消費者が負担、家電では、消費者が負担したものといえよう。

## 第1節 中国一人負けの2019年の米国の対中輸入

### 1. 米国の対中追加関税措置

米国は、2018年に3度にわたり通商法301条に基づく対中追加関税賦課を発動した。第1弾（対中輸入340億ドル相当の818品目に25%）は2018年7月6日に、第2弾（対中輸入160億ドル相当の279品目に25%）は8月23日に、第3弾（対中輸入額2,000億ドル相当の5,745品目に10%）が9月24日である。

2019年に入ると、5月10日に第3弾（対中輸入額2,000億ドル相当の5,745品目）の追加関税率を25%に引き上げ、5月23日に第4弾の対象品目案（対中輸入額3,000億ドル相当の3,805品目に最大25%）を公表した。

さらに、8月23日には、追加関税第1～3弾（対中輸入額2,500億ドル相当の6,842品目）の追加関税率を30%に、第4弾（対中輸入額3,000億ドル相当の3,805品目）の追加関税率を15%に引き上げる強化を表明した。

しかし、10月11日には、追加関税第1～3弾（対中輸入額2,500億ドル相当の6,842品目）の追加関税率の引き上げ延期を表明した。

2020年2月14日に米中の第1段階の経済・貿易協定が発効した、第4弾のうち、リスト4Aの追加関税率（15%）を7.5%に引き下げ2019年9月1日に発動した中国原産の輸入品1,114億ドル相当（3,243品目）に対する追加関税率を、2月14日に15%から7.5%に半減させた<sup>1</sup>。

表1 米国の対中追加関税措置（第1～4弾）

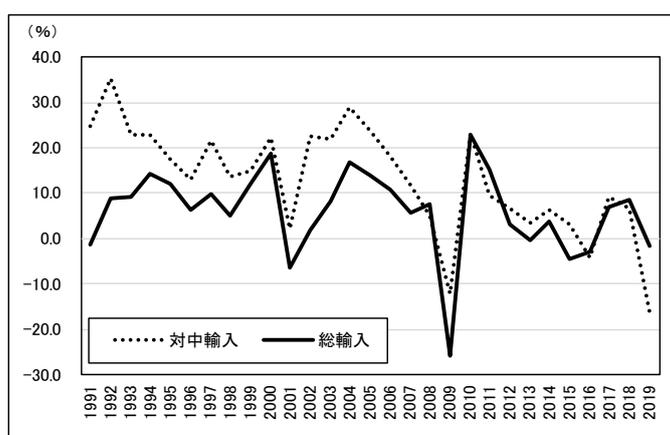
2017年8月18日	通商法301条に基づき、中国の技術移転策や知的財産権の侵害などについて調査を開始
2018年3月22日	通商法301条に基づく対中制裁措置の発動を決定 ① 第1弾(2018年7月6日) : 対中輸入340億ドル相当の818品目に25% ② 第2弾(2018年8月23日) : 対中輸入160億ドル相当の279品目に25% ③ 第3弾(2018年9月24日) : 対中輸入額2,000億ドル相当の5,745品目に10% → 2019年5月10日に25%に引き上げ ④ 第4弾(リスト4A)(2019年9月1日) : 対中輸入額3,000億ドル相当の3,805品目のうち、リスト4Aの追加関税率を15%に引き上げ → 2020年2月14日に7.5%に引き下げ
2020年2月14日	米中の第1段階の経済・貿易協定が発効

資料：筆者作成

## 2. 激減した 2019 年の米国の対中輸入

対中追加関税措置が発動された 2019 年の米国の対中輸入は、前年比 16.2%減と大きく落ち込んだ。リーマンショック後 2009 年の 12.3%減を上回る過去最大の減少幅となった。米国の対中輸入は、米国の平均輸入伸び率を上回まる成長率が持続していた。リーマンショック後の 2009 年でも、対中輸入の落ち込み幅は、平均と比べて落ち込み幅は軽微で済んだ。しかし、対中追加関税措置の 2019 年は対中輸入のみが大きく落ち込んだ。

図 1 米国の輸入伸び率（前年比）



資料：米国貿易統計より ITI 作成

表 2 は、第 1 弾から第 4 弾（リスト A、リスト B）の追加関税措置対象品目の対中輸入および中国以外の諸国からの輸入（非中国輸入）の伸び率（2019 年）である。

対中追加関税品目には、対中輸入がほとんどない鉱物性燃料が含まれている。鉱物性燃料を除いた非鉱物性燃料（工業品）分けてある。

米国の 2019 年の対中追加関税対象品目の対輸入は、前年比 1.3%減、対中輸入で 14.4%減であるが、工業品に絞ると、全体で 0.2%増に対して対中輸入は 14.3%減と 2 桁のマイナスである。他方、対非中国輸入の工業品の伸び率は前年比 5.1%増と増えている。措置別にみると、第 1 弾から第 3 弾までの対中輸入

表 2 米国の対中追加関税対象品目の業種別輸入伸び率（2018-2019年伸び率）

（単位：%）

弾/業種	米国輸入	中国	
		中国	非中国
第1弾	1.9	△23.9	3.7
鉱物性燃料	0.0	0.0	0.0
工業品	1.9	△23.9	3.7
第2弾	1.2	△39.3	7.0
鉱物性燃料	△4.1	△57.8	△4.1
工業品	1.3	△39.3	7.2
第3弾	△6.0	△31.3	0.2
鉱物性燃料	△13.8	△70.2	△13.6
工業品	△3.5	△31.2	6.0
第4弾	3.0	0.1	5.0
鉱物性燃料	△0.4	△27.1	28.5
工業品	3.0	0.1	5.0
リスト4A	3.1	2.8	3.3
鉱物性燃料	△0.4	△27.1	28.5
工業品	3.2	2.8	3.3
リスト4B(未発動)	2.5	△1.8	31.2
鉱物性燃料	0.0	0.0	0.0
工業品	2.5	△1.8	31.2
追加関税対象品目計	△1.3	△14.4	2.6
鉱物性燃料	△13.7	△60.9	△13.5
工業品	0.2	△14.3	5.1
非対象品目	△3.6	△41.8	1.1
合計	△1.6	△16.2	2.4

注：2020年1月時点での追加関税対象品目で作成  
資料：米国貿易統計よりITI作成

は前年比 30%を超える大幅な減少幅、対非中国輸入は増加を維持している。関税引き上げが 2019 年にずれた第 4 弾のうち 15%の関税（2020 年 2 月からは 7.5%）が賦課されたリスト 4A の対中輸入伸び率は、0.1%増、非中国は 3.3%増となっている。関税賦課が延期された第 4 弾のリスト B は、対中輸入が 1.8%減、対非中国輸入は 31.2%増と急増している。追加関税対象品目ではあるが、関税賦課が延期されているリスト 4B の輸入で対非中国輸入が大きく拡大させている。

## 第 2 節 追加関税措置から見た米国の対中輸入構造

トランプ政権の対中追加関税措置は、米国の対中輸入構造の特徴を鮮明に浮き彫りにしている。まず、米国の対中輸入に占める追加関税措置別の構成比をみると、第 4 弾（リスト 4）の対中輸入金額が 6 割弱を占めている。米国の対中輸入の主力品目は、リスト 4 に集中している。表 3 は、米国の対中輸入に占める追加関税措置別の構成比である。2019 年で、第 1 弾（リスト 1）は、米国の対中輸入に占めるシェアが 5.1%、第 2 弾（リスト 2）が 2.0%、第 3 弾（リスト 3）が 28.8%、第 4 弾（リスト 4）が 59.2%と対中輸入の 6 割弱を第 4 弾が占めている。また、第 4 弾のリスト 4 のうち、リスト 4A が 25.4%、4B が 33.9%を占めており、4B の品目が輸入額では最も大きい。輸入額で一番大きなリスト 4B の品目は、消費財が多く、関税の賦課が直接的に消費者に影響することから、関税賦課が先送りされた。

一方、米国の対非中国輸入で

は、第 1 弾が 22.9%、第 2 弾が 38.0%、第 4 弾が 18.9%と第 4 弾の品目の構成比がもっと

表3 米国の対中追加関税品目の措置別輸入構成比(中国・非中国別)

弾/業種	米国の措置別構成比(単位: %)		中国		非中国	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
第1弾	19.0	19.7	5.7	5.1	22.6	22.9
鉱物性燃料	-	-	-	-	-	-
工業品	19.0	19.7	5.7	5.1	22.6	22.9
第2弾	4.6	4.7	2.7	2.0	5.1	5.3
鉱物性燃料	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1
工業品	4.5	4.7	2.7	2.0	5.0	5.3
第3弾	38.0	36.3	35.2	28.8	38.8	38.0
鉱物性燃料	9.0	7.9	0.1	0.0	11.4	9.6
工業品	29.0	28.5	35.1	28.8	27.4	28.4
第4弾	25.0	26.2	49.6	59.2	18.4	18.9
鉱物性燃料	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
工業品	25.0	26.2	49.5	59.2	18.4	18.9
リスト4A	18.0	18.9	20.7	25.4	17.3	17.4
鉱物性燃料	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
工業品	18.0	18.8	20.6	25.3	17.3	17.4
リスト4B(未発動)	7.0	7.3	28.9	33.9	1.2	1.5
鉱物性燃料	-	-	-	-	-	-
工業品	7.0	7.3	28.9	33.9	1.2	1.5
追加関税対象品目計	86.7	86.9	93.1	95.2	84.9	85.1
鉱物性燃料	9.1	8.0	0.1	0.1	11.5	9.7
工業品	77.6	79.0	93.0	95.1	73.4	75.4
非対象品目	13.3	13.1	6.9	4.8	15.1	14.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注・資料共に表2に同じ

小さい。特に、リスト 4B が占める比率は 1.5% に過ぎない。

米国の対中輸入の主力は第 4 弾の措置、リスト 4 にある。米国のリスト 4 の輸入額に占める対中輸入のシェアは、40.9%、とりわけリスト 4B では 83.5% を中国に依存している。第 1 弾の輸入に占める非中国のシェアは 95.3%、第 2 弾では 92.4%、第 3 弾は 85.6%、第 4 弾は 59.1% になっている。第 1 弾、第 2 弾、第 3 弾及びリスト 4B の輸入では、非中国が大宗を占めているが、リスト 4B の輸入品目は中国に過度に依存している。リスト 4B の輸入が、いかに過度に対中輸入に依存しているかがわかる。(表 4)。

追加関税措置の輸入構造を財別にみたのが表 5、6 である。表 5 は、リスト別輸入に占める中国と非中国のシェアを財別に比較したものである。まず、米国の財別輸入に占める中国のシェアは、2019 年で素材が 0.9%、加工品が 13.4%、部品が 13.9%、資本財が 31.7%、消費財が 21.2% である。中国は資本財と消費財に優位性がある。追加関税措置別では、過度に対中輸入に依存しているリスト 4 の品目は、資本財と消費財が大宗を占めている。特に、リスト 4B では、資本財の 81.8%、消費財の 86.4% が対中輸入で占められている。リスト 1

表4 米国の輸入に占めるシェア(中国・非中国別)

弾/業種	米国の輸入に占めるシェア(単位:%)		中国		非中国	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
第1弾	100.0	100.0	6.3	4.7	93.7	95.3
鉱物性燃料	-	-	-	-	-	-
工業品	100.0	100.0	6.3	4.7	93.7	95.3
第2弾	100.0	100.0	12.6	7.6	87.4	92.4
鉱物性燃料	100.0	100.0	0.1	0.0	99.9	100.0
工業品	100.0	100.0	12.8	7.7	87.2	92.3
第3弾	100.0	100.0	19.6	14.4	80.4	85.6
鉱物性燃料	100.0	100.0	0.3	0.1	99.7	99.9
工業品	100.0	100.0	25.7	18.3	74.3	81.7
第4弾	100.0	100.0	42.1	40.9	57.9	59.1
鉱物性燃料	100.0	100.0	52.0	38.0	48.0	62.0
工業品	100.0	100.0	42.1	40.9	57.9	59.1
リスト4A	100.0	100.0	24.4	24.3	75.6	75.7
鉱物性燃料	100.0	100.0	52.0	38.0	48.0	62.0
工業品	100.0	100.0	24.4	24.3	75.6	75.7
リスト4B(未発動)	100.0	100.0	87.1	83.5	12.9	16.5
鉱物性燃料	-	-	-	-	-	-
工業品	100.0	100.0	87.1	83.5	12.9	16.5
追加関税対象品目計	100.0	100.0	22.8	19.8	77.2	80.2
鉱物性燃料	100.0	100.0	0.3	0.1	99.7	99.9
工業品	100.0	100.0	25.5	21.8	74.5	78.2
非対象品目	100.0	100.0	11.0	6.6	89.0	93.4
合計	100.0	100.0	21.2	18.1	78.8	81.9

注・資料共に表2に同じ

から 3 を合計した品目では、中国が占めるシェアは、加工品が 12.8%、部品が 12.4%、資本財が 11.8%、消費財が 10.5% と 1 割強を占めるに過ぎない。大半は非中国輸入に依存している。

表 6 は、米国の財別対中輸入構成比である。2019 年で米国の対中輸入に占める加工品の比率は、16.4%、部品が 12.7%、資本財が 36.4%、消費財が 35.6% である。このうち、リスト 4 が資本財で 27.1%、消費財も 27.1% を占めて、リスト 4 に集中している。

表5 米国の輸入に占める財別シェア（中国・非中国別）

（単位：％）

	米国輸入			中国			非中国		
	2010	2018	2019	2010	2018	2019	2010	2018	2019
追加関税対象品目計	100.0	100.0	100.0	20.0	22.8	19.8	80.0	77.2	80.2
素材	100.0	100.0	100.0	0.3	0.8	0.7	99.7	99.2	99.3
加工品	100.0	100.0	100.0	15.5	17.7	15.0	84.5	82.3	85.0
部品	100.0	100.0	100.0	17.3	19.6	13.9	82.7	80.4	86.1
資本財	100.0	100.0	100.0	36.9	37.0	32.0	63.1	63.0	68.0
消費財	100.0	100.0	100.0	29.4	26.6	23.8	70.6	73.4	76.2
発動品目計	100.0	100.0	100.0	15.1	17.1	13.9	84.9	82.9	86.1
素材	100.0	100.0	100.0	0.3	0.7	0.6	99.7	99.3	99.4
加工品	100.0	100.0	100.0	11.8	14.7	11.7	88.2	85.3	88.3
部品	100.0	100.0	100.0	17.3	19.6	13.9	82.7	80.4	86.1
資本財	100.0	100.0	100.0	24.8	21.8	17.8	75.2	78.2	82.2
消費財	100.0	100.0	100.0	22.9	20.1	16.9	77.1	79.9	83.1
リスト1-3計	100.0	100.0	100.0	11.3	15.0	10.7	88.7	85.0	89.3
素材	100.0	100.0	100.0	0.2	0.5	0.4	99.8	99.5	99.6
加工品	100.0	100.0	100.0	13.8	17.0	12.8	86.2	83.0	87.2
部品	100.0	100.0	100.0	16.2	18.2	12.4	83.8	81.8	87.6
資本財	100.0	100.0	100.0	19.4	18.1	11.8	80.6	81.9	88.2
消費財	100.0	100.0	100.0	12.7	14.7	10.5	87.3	85.3	89.5
リスト4A	100.0	100.0	100.0	27.7	24.4	24.3	72.3	75.6	75.7
素材	100.0	100.0	100.0	4.4	5.0	4.1	95.6	95.0	95.9
加工品	100.0	100.0	100.0	7.1	7.8	8.0	92.9	92.2	92.0
部品	100.0	100.0	100.0	30.7	34.3	29.0	69.3	65.7	71.0
資本財	100.0	100.0	100.0	49.2	46.1	45.5	50.8	53.9	54.5
消費財	100.0	100.0	100.0	34.1	27.6	25.6	65.9	72.4	74.4
未発動品目(リスト4B)	100.0	100.0	100.0	75.3	87.1	83.5	24.7	12.9	16.5
素材	100.0	100.0	100.0	83.8	99.5	99.0	16.2	0.5	1.0
加工品	100.0	100.0	100.0	85.7	85.1	83.9	14.3	14.9	16.1
部品	100.0	100.0	100.0	64.4	90.5	96.7	35.6	9.5	3.3
資本財	100.0	100.0	100.0	69.0	87.0	81.8	31.0	13.0	18.2
消費財	100.0	100.0	100.0	86.6	87.4	86.4	13.4	12.6	13.6
非対象品目	100.0	100.0	100.0	15.3	11.0	6.6	84.7	89.0	93.4
素材	100.0	100.0	100.0	8.5	15.8	15.4	91.5	84.2	84.6
加工品	100.0	100.0	100.0	6.4	6.9	6.1	93.6	93.1	93.9
部品	100.0	100.0	100.0	21.7	51.5	52.2	78.3	48.5	47.8
資本財	100.0	100.0	100.0	34.1	39.9	24.0	65.9	60.1	76.0
消費財	100.0	100.0	100.0	21.7	2.9	2.5	78.3	97.1	97.5
合計	100.0	100.0	100.0	19.1	21.2	18.1	80.9	78.8	81.9
素材	100.0	100.0	100.0	0.4	1.0	0.9	99.6	99.0	99.1
加工品	100.0	100.0	100.0	12.5	15.9	13.4	87.5	84.1	86.6
部品	100.0	100.0	100.0	17.6	19.6	13.9	82.4	80.4	86.1
資本財	100.0	100.0	100.0	36.4	37.2	31.7	63.6	62.8	68.3
消費財	100.0	100.0	100.0	27.8	23.8	21.2	72.2	76.2	78.8

注1：2020年1月時点での対象品目で作成

注2：鉱物性燃料を含む。

資料：米国貿易統計よりIT作成

表6 米国の輸入財別シェア（中国・非中国別）

（単位：％）

	米国輸入			中国			非中国		
	2010	2018	2019	2010	2018	2019	2010	2018	2019
追加関税対象品目計	80.0	86.7	86.9	83.9	93.1	95.2	79.1	84.9	85.1
素材	15.6	7.7	6.5	0.2	0.3	0.2	19.2	9.6	7.9
加工品	14.9	18.8	18.2	12.1	15.7	15.1	15.5	19.7	18.9
部品	13.4	16.6	16.5	12.1	15.3	12.7	13.7	16.9	17.3
資本財	15.1	18.5	20.1	29.2	32.1	35.4	11.8	14.8	16.7
消費財	22.1	26.1	26.6	34.0	32.6	35.1	19.2	24.3	24.7
発動品目計	73.4	79.6	79.6	58.1	64.2	61.3	77.1	83.8	83.6
素材	15.6	7.7	6.5	0.2	0.3	0.2	19.2	9.6	7.9
加工品	14.1	18.0	17.4	8.7	12.5	11.2	15.4	19.5	18.7
部品	13.4	16.6	16.5	12.1	15.3	12.7	13.7	16.9	17.3
資本財	11.0	14.2	15.6	14.3	14.6	15.3	10.2	14.1	15.7
消費財	19.8	23.6	24.0	23.8	22.3	22.5	18.9	23.9	24.3
リスト1-3計	56.4	61.6	60.7	33.3	43.6	36.0	61.8	66.5	66.2
素材	15.2	7.2	6.0	0.1	0.2	0.1	18.7	9.1	7.3
加工品	9.8	13.6	13.3	7.1	10.8	9.4	10.5	14.3	14.2
部品	12.3	15.1	15.0	10.5	12.9	10.3	12.8	15.7	16.0
資本財	9.0	12.3	12.8	9.1	10.4	8.3	9.0	12.8	13.8
消費財	10.4	13.7	13.7	6.9	9.4	7.9	11.2	14.8	15.0
リスト4A	17.1	18.0	18.9	24.8	20.7	25.4	15.3	17.3	17.4
素材	0.4	0.5	0.5	0.1	0.1	0.1	0.5	0.6	0.6
加工品	4.3	4.5	4.1	1.6	1.6	1.8	4.9	5.2	4.6
部品	1.0	1.5	1.5	1.7	2.3	2.4	0.9	1.2	1.3
資本財	2.0	1.9	2.8	5.2	4.1	7.0	1.3	1.3	1.8
消費財	9.4	9.9	10.3	16.8	12.8	14.5	7.6	9.1	9.3
未発動品目(リスト4B)	6.5	7.0	7.3	25.8	28.9	33.9	2.0	1.2	1.5
素材	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
加工品	0.7	0.8	0.8	3.4	3.2	3.9	0.1	0.2	0.2
部品	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
資本財	4.1	4.3	4.4	14.9	17.5	20.1	1.6	0.7	1.0
消費財	2.3	2.5	2.6	10.2	10.3	12.6	0.4	0.4	0.4
非対象品目	20.0	13.3	13.1	16.1	6.9	4.8	20.9	15.1	14.9
素材	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1
加工品	7.4	3.7	3.9	2.5	1.2	1.3	8.6	4.4	4.5
部品	0.9	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0
資本財	2.7	2.0	0.7	4.8	3.8	0.9	2.2	1.5	0.7
消費財	5.8	3.5	3.8	6.6	0.5	0.5	5.6	4.3	4.6
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
素材	15.9	7.8	6.6	0.4	0.3	0.3	19.6	9.8	8.0
加工品	22.3	22.6	22.1	14.6	16.9	16.4	24.1	24.1	23.4
部品	14.2	16.6	16.5	13.1	15.3	12.7	14.5	16.9	17.3
資本財	17.8	20.5	20.8	34.0	35.9	36.4	14.0	16.3	17.3
消費財	27.9	29.6	30.4	40.6	33.1	35.6	24.9	28.6	29.3

注・資料：表5に同じ

## 第3節 リーマンショック後と対中追加関税措置後の対中輸入の比較

## 1. リーマンショック後と対中追加関税措置後の影響

米国の対中輸入は、2019年の前年比伸び率でリーマンショック時の落ち込み幅を上回っ

た。リーマンショック後の2009年と追加関税措置後の2019年の対中輸入落ち込みの違いを見たのが表7である。これは、2009年と2019年の業種別（HS2桁95業種）に前年比伸び率を比較して、増減率毎に業種の数を取りまとめたものである。

リーマンショック後の2009年に米国の対中輸入が増加した業種数は16、追加関税措置後の2019年では12である。リーマンショック後のほうが数が多い。2009年、2019年ともに増加していたのは航空機（HS88）と植物（HS6）であった。2009年には衣類（ニット）（HS61）が前年比増となっていた。

表7 リーマンショック後（2009年）と対中追加関税措置後（2019年）における米国の対中輸入増減離別業種（HS2桁）数

輸入増減率	リーマン ショック後 (2009年)	対中輸入 追加関税 措置後 (2019年)		対中輸入 追加関税 措置後 (2019年)	対中輸入 追加関税 措置後 (2019年)	
		中国	非中国		中国	非中国
0%～5%未満	1	4	1	21	5	31
5%～10%未満	2	6	2	11	4	21
10%～20%未満	-	5	-	3	2	7
20%以上	1	1	1	-	1	4
小計	4	16	4	35	12	63
0%～△5%未満	7	5	6	29	5	17
△5%～△10%未満	6	11	7	20	11	9
△10%～△20%未満	29	30	23	8	20	3
△20%～△30%未満	27	10	30	2	20	2
△30%～△40%未満	12	6	17	-	10	-
△40%～	10	17	8	1	17	1
小計	91	79	91	60	83	32
総計	95	95	95	95	95	95

注：2019年5月末時点での追加関税対象品目・除外品目で作成  
資料：米国貿易統計

一方、米国の対中輸入が前年比減となった業種数は、2009年では79、2019年は83と2019年には4業種多くなっているが、大きな差はない。ただし、減少幅を細かく見ると、対中輸入が20%以上減少した業種数は、2009年では33業種、2019年は47業種と2019年のほうが多い。2009年では、10～20%未満減の業種が30と比較的軽微であった業種が多かったが、2019年は20%から40%未満の減少業種が30に及び、おおきく落ち込んだ業種が多くあった。

リーマンショック時の米国の対非中国輸入は、30業種が前年比20～30%減と落ち込んだ業種が30もあり、中国より落ち込み幅が多かった。

しかし、2019年の対中追加関税措置では、米国の対中輸入が減少した業種数は83に達して非中国輸入は32にとどまり、かつ対中輸入が前年比30%以上減となった業種が27に達しており、対中輸入への打撃が大きかった。

対中追加関税措置で対中輸入額が大きく減少した最大の要因は、一般機械と電機の落ち込みである。いずれも2019年で前年と比べて100億ドル以上の減少となった(表8)。リーマンショック後の2009年では、対非中国輸入で一般機械と電機の輸入が100億ドル以上の減少を記録していたが、今回は中国であった。

なお、対非中国輸入では、鉱物性燃料の輸入額がリーマンショック後、対中追加関税措置後のいずれにおいても100億ドル以上の落ち込みを見せている。いずれも原油価格下落の影響を受けたものである。

表8 米国の対中・対非中国輸入の増減額別業種(HS2桁)数～2009年、2019年～

増減幅	2009-2008 業種		2019-2018 業種	
	中国	非中国	中国	非中国
増額業種	16	4	12	63
～1億ドル未満	15	-	9	27
1億ドル～5億ドル未満	-	4	2	18
5億ドル～10億ドル未満	1	-	1	6
10億ドル～20億ドル未満	-	-	-	7
30億ドル～40億ドル未満	-	-	-	2
40億ドル～50億ドル未満	-	-	-	-
50億ドル以上	-	-	-	3
減額業種	79	91	83	32
～△1億ドル	41	22	39	18
△1億ドル～△5億ドル	25	27	22	6
△5億ドル～△10億ドル	5	10	7	1
△10億ドル～△20億ドル	3	10	9	3
84 一般機械	1	-	-	-
87 車両(自動車)	1	-	-	-
△20億ドル～△30億ドル	2	4	2	1
42 革製品	-	-	1	-
71 貴石、貴金属等	-	-	-	1
73 鉄鋼製品	-	-	1	-
△30億ドル～△40億ドル	1	2	1	-
87 車両(自動車)	-	-	1	-
△40億ドル～△50億ドル	1	5	-	-
△50億ドル～△100億ドル	1	5	1	2
44 木材、木炭	-	-	-	1
72 鉄鋼の一次製品	-	-	-	1
94 家具、寝具等	-	-	1	-
85 電気機器	1	-	-	-
△-100億ドル～	-	6	2	1
27 鉱物性燃料	-	1	-	1
84 一般機械	-	1	1	-
85 電気機器	-	1	1	-
総計	95	95	95	95

注・資料共に表7に同じ

表9 米国の業種（HS2桁）別対中輸入減少率（追加関税対象品目2019前年比基準）

対中輸入 減少率 (2019)	HS2 2桁品目名	対中追加関税措置 2019 前年比		リーマンショック後 2009 前年比	
		中国	非中国	中国	非中国
0～△5%未満		△ 4.5	7.1	△ 10.6	△ 9.7
	18 ココア	△ 2.3	5.6	△ 81.1	7.1
	09 コーヒー、茶、香辛料	△ 3.7	0.3	△ 16.2	△ 9.1
	79 亜鉛	△ 4.2	△ 6.9	△ 21.8	△ 38.4
	64 履物	△ 4.3	9.2	△ 7.5	△ 17.4
	95 がん具、運動用具	△ 4.6	12.9	△ 12.6	△ 12.5
△5～△10%未満		△ 7.8	2.6	△ 6.0	△ 21.7
	26 鉱石、スラグ及び灰	△ 5.6	13.6	△ 36.6	△ 25.9
	39 プラスチック	△ 6.5	△ 0.1	△ 9.9	△ 23.7
	36 火薬類、火工品	△ 6.7	△ 3.4	9.6	△ 12.8
	69 陶磁製品	△ 7.2	△ 0.6	△ 16.3	△ 31.5
	61 衣類(ニット)	△ 7.5	5.4	7.3	△ 18.0
	15 油脂	△ 8.4	△ 9.2	8.6	△ 28.0
	83 各種の卑金属製品	△ 8.9	6.2	△ 17.7	△ 26.2
	62 衣類(ニット以外)	△ 9.0	6.0	△ 9.6	△ 16.3
	35 たんぱく系物質等	△ 9.0	9.3	△ 4.7	△ 21.9
	80 すず	△ 9.6	7.5	△ 14.1	△ 13.1
	82 卑金属工具	△ 10.0	△ 1.2	△ 16.5	△ 26.6
△10～△20%未満		△ 17.6	3.2	△ 12.7	△ 24.8
	93 武器	△ 10.0	△ 3.2	3.3	21.4
	91 時計	△ 10.9	6.4	△ 15.9	△ 31.8
	14 植物性の組物材料	△ 11.2	21.4	△ 9.5	△ 16.2
	71 貴石、貴金属等	△ 14.3	△ 3.7	△ 16.0	△ 22.2
	19 穀物、ミルクの調製品	△ 14.5	8.3	△ 13.1	△ 1.0
	34 せっけん、洗剤等	△ 15.0	2.3	△ 0.3	△ 15.9
	90 光学機器	△ 15.4	3.4	△ 10.4	△ 15.5
	24 たばこ	△ 15.7	△ 2.5	8.0	7.1
	65 帽子	△ 15.9	20.1	△ 13.1	△ 23.2
	73 鉄鋼製品	△ 16.5	0.5	△ 38.9	△ 35.3
	01 動物	△ 17.6	10.2	△ 27.6	△ 34.8
	85 電気機器	△ 17.6	6.5	△ 7.6	△ 16.9
	58 特殊織物	△ 17.7	2.7	△ 18.0	△ 27.7
	76 アルミニウム	△ 18.0	△ 7.1	△ 6.6	△ 37.4
	70 ガラス	△ 18.3	1.8	△ 15.9	△ 23.7
	86 鉄道	△ 18.4	5.7	△ 40.7	△ 27.9
	04 酪農品、鳥卵等	△ 18.5	2.8	△ 66.6	△ 12.7
	07 野菜類	△ 19.4	6.1	△ 8.6	△ 4.0
	87 車両	△ 19.8	2.9	△ 21.8	△ 33.2
	48 紙	△ 19.9	0.3	△ 12.5	△ 21.1
△20～△30%未満		△ 22.5	3.6	△ 9.5	△ 26.8
	23 食品くず、調製飼料	△ 20.7	2.4	14.8	△ 7.6
	45 コルク	△ 21.1	△ 2.8	△ 16.2	△ 23.4
	84 一般機械	△ 21.4	7.7	△ 3.0	△ 23.1
	56 ウォッディング、不織布等	△ 21.6	9.1	△ 10.5	△ 17.6
	10 穀物	△ 21.8	△ 9.0	△ 78.6	△ 0.8
	46 組物材料製品	△ 23.5	34.3	△ 18.7	△ 21.6
	47 パルプ及び古紙	△ 23.8	△ 8.4	△ 60.0	△ 39.0
	22 飲料、アルコール、食酢	△ 23.8	5.7	1.2	△ 14.4
	94 家具、寝具等	△ 24.3	11.7	△ 17.5	△ 25.7
	72 鉄鋼の一次製品	△ 24.4	△ 21.0	△ 81.6	△ 59.4
	33 精油、調製香料等	△ 24.8	△ 0.8	△ 5.8	△ 13.4
	74 銅	△ 24.9	△ 11.4	△ 43.9	△ 46.4
	03 魚介類	△ 26.3	3.1	△ 45.9	△ 13.3
	08 果実類	△ 26.4	4.4	△ 36.1	3.4
	38 各種の化学工業生産品	△ 27.0	△ 3.5	△ 19.4	△ 26.7
	89 船舶	△ 27.3	6.3	△ 11.7	△ 25.2
	17 糖類	△ 27.4	2.5	0.9	△ 3.5
	60 メリヤス、クロセ編物	△ 28.3	1.1	11.9	△ 27.0
	29 有機化学品	△ 28.9	△ 7.6	△ 16.1	△ 28.9
	53 その他の植物性紡織用繊維・織物	△ 29.2	△ 2.9	△ 81.1	△ 28.1

対中輸入 減少率 (2019)	HS2 2桁品目名	対中追加関税措置 2019 前年比		リーマンショック後 2009 前年比	
		中国	非中国	中国	非中国
△30～△40%未満		△ 33.8	△ 5.2	△ 19.7	△ 30.0
	11 加工穀物	△ 30.4	2.3	8.5	△ 8.3
	59 紡織用繊維の織物類	△ 30.4	4.6	△ 6.3	△ 12.7
	42 革製品	△ 32.6	21.4	△ 17.3	△ 23.8
	57 じゆうたん等	△ 33.4	1.8	△ 19.3	△ 23.0
	44 木材、木炭	△ 34.2	△ 44.3	△ 18.3	△ 33.8
	28 無機化学品	△ 34.9	2.7	△ 39.0	△ 36.3
	25 塩、硫黄、土石類	△ 35.3	1.3	△ 49.7	△ 42.0
	40 ゴム	△ 35.5	6.2	△ 15.3	△ 25.9
	52 綿及び綿織物	△ 37.6	△ 0.8	△ 24.8	△ 29.9
	37 写真用又は映画用の材料	△ 38.6	1.2	△ 30.0	△ 17.2
△40%～		△ 48.5	△ 10.7	△ 33.2	△ 44.3
	75 ニッケル	△ 40.3	0.2	12.0	△ 50.5
	55 人造繊維の短繊維・織物	△ 40.5	4.1	△ 26.1	△ 30.9
	81 その他の卑金属	△ 40.6	△ 3.1	△ 51.7	△ 47.1
	54 人造繊維の長繊維・織物	△ 42.1	3.1	△ 22.4	△ 24.5
	32 染料	△ 42.4	3.2	△ 24.5	△ 23.2
	05 動物性生産品	△ 43.1	11.8	△ 13.7	△ 9.5
	02 肉類	△ 43.7	4.3	20.5	△ 8.6
	50 絹及び絹織物	△ 46.6	△ 6.2	△ 47.7	△ 39.5
	20 野菜・果実等の調製品	△ 47.7	△ 0.9	△ 30.0	△ 5.1
	12 採油用の種及び果実等	△ 47.8	0.3	13.0	△ 31.6
	43 毛皮	△ 48.2	7.9	△ 20.5	△ 19.9
	68 石、プラスター、セメント等	△ 50.3	13.1	△ 21.7	△ 30.1
	16 肉、魚介類の調製品	△ 52.5	2.7	△ 3.1	△ 13.2
	41 原皮、革	△ 56.2	△ 17.4	△ 45.6	△ 33.8
	27 鉱物性燃料	△ 60.9	△ 13.5	△ 63.2	△ 45.6
	51 羊毛、獣毛、馬毛の糸・織物	△ 64.0	1.1	△ 40.3	△ 32.9
	31 肥料	△ 64.1	△ 0.9	△ 71.4	△ 48.6
<b>2019 前年比マイナス業種計</b>		<b>△ 18.0</b>	<b>0.6</b>	<b>△ 11.2</b>	<b>△ 31.2</b>

注1: 2019年5月末時点での対象品目・除外品目で作成

注2: 追加関税対象品目のうち、**対中輸入の2019年前年比が減少している業種**を基準にまとめた

注3: HS2桁レベル

資料: 米国の貿易統計よりITI作成

#### 第4節 2019年の対中輸入の減少要因、価格要因か数量要因か

前述したように、2019年の米国の対中輸入額は、対中追加関税措置によって、大きく減少した。この対中輸入額減少には二つの見方がある。一つは、米国の輸入業者が輸入価格（ドル建て）に追加関税分25%をすべて負担して、販売価格に上乗せしたことで、中国製品の販売価格が値上がりして、販売数量が落ち込み、その結果、輸入数量が減少して輸入額も減少した。もう一つは、中国の輸出業者が、元建て輸出価格を引き下げて、追加関税分を全額あるいは一部負担して、ドル建て輸出価格を値下げして、輸出数量を確保する行動を見せた。元の対ドルレートは、2019年で前年比10%程度の元安をなっていることから、15%程度の輸出価格の値下げで価格は前年並みを維持できる。

以下では、対中追加関税品目のうち、電子部品、自動車部品、家電、アパレルの品目（HS8桁）を取り上げ、2019年の価格、数量の前年比伸び率、当該品目の輸入に占める中国のシェア（金額、数量）を比較して、価格要因の影響を見る。

## 1. 電子部品

トランプ政権は、対中追加関税措置第1弾で水産物や家具、照明器具とともに電子部品を標的にした<sup>2</sup>。コンピューターネットワークやネット接続に欠かせないスイッチやルーター、その他のデータ送信機器に加え、データ加工に使われるプリント板ユニット（PCBA）などが含まれている。これらはあらゆる電子機器に搭載されている基本部品である。通信機器やスマートデバイスなどはいずれもこうした部品を必要とするため、標的としては影響が大きい。中国から電子部品を米国に輸出する海外企業にも打撃を与えることになる。

表10は、第1～4弾にかけて対象となった主要な電子部品について、輸入金額上位30品目（HS10桁）を取り上げた。2019年の輸入数量が、前年比減となった品目は27品目、ほとんどが前年比減であった。このうち前年比20%以上落ち込んだ品目数は18品目、10%～20%が3品目と8割の品目で数量が大幅減となっている。

輸入単価が、前年比減となったのは15品目、このうち15%以上値下がりした品目は6品目、全体の2割体であった。逆に輸入単価が前年比増となったのは16品目、このうち前年比15%増が10品目もあった。追加関税に対応して輸入単価を引き下げた品目はわずかとみられる。

輸入数量が前年比減少した20品目のうち、輸入価格が前年比で上昇している品目は8品目、下落している品目は12品目である。このうち輸入価格が20%以上下落している5品目の数量の伸びを見ると、4品目が数量も大きく減少している。価格の下落が数量増に結び付いていない。当該品目の輸入に占める中国のシェアは、金額・数量ベースともに、26品目でシェアが低下している。

表10 電子部品等の対中輸入(2019年)

RANK	リスト	対中輸入(2019年)				前年比(%)				米国の輸入に占めるシェア(%)				
		金額		数量		金額		数量		金額		数量		
		(100万ドル)	(100万台)	(%)	(%)	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	
1	4	8523510000	不揮発性半導体記憶装置	2,092	128	16.33	△9.9	△48.0	6.0	△12.0	40.1	21.5	47.2	34.0
2	4	8518302000	ヘッドホン	1,119	307	3.65	18.6	2.5	6.2	△3.1	11.6	5.8	75.5	73.8
3	2	8542310001	集積回路(プロセッサ及びコントローラ)	988	241	4.13	50.1	△40.7	0.9	△49.5	48.7	17.4	7.8	4.6
4	4	8518220000	複素型拡声器(同一のエンクロージャーに取り付けられたもの)	930	20	45.49	0.1	9.4	△2.8	2.0	74.4	73.4	7.8	8.7
5	3	8504408500	スタティックコンバーター	676	103	6.58	2.5	△29.9	△8.4	△39.5	11.9	5.4	67.3	54.2
6	3	8504409570	スタティックコンバーター	647	12	52.43	16.6	4.2	△6.9	△10.1	25.3	15.9	43.3	37.1
7	3	8534000020	電子回路基板(印刷回路)	424	232	1.82	15.2	△17.7	5.1	△2.4	9.6	△15.6	45.3	43.4
8	4	8518210000	電子回路基板(印刷回路)	405	37	10.92	37.2	△13.4	25.1	△12.7	9.7	△0.8	68.3	64.1
9	2	8542390001	単一型拡声器(エンクロージャーに取り付けられたもの)	370	1,417	0.26	△2.1	△48.4	△3.8	△56.4	1.7	22.9	8.1	4.6
10	4	8518298000	集積回路(その他のもの)	356	63	5.69	1.7	△8.7	1.5	△10.2	0.1	1.8	45.8	41.6
11	3	8504409510	スタティックコンバーター	326	57	5.74	16.7	△23.0	11.8	△21.9	4.4	△1.4	59.2	50.3
12	3	8504406018	スタティックコンバーター	272	6	45.12	37.4	△28.4	50.0	△33.0	△8.4	6.9	74.8	54.1
13	1	8536694040	接続部品(プラグ及びソケット)	240	639	0.38	12.3	△30.8	△3.8	△35.6	16.7	7.5	32.7	27.6
14	3	8504409540	スタティックコンバーター	227	10	22.74	25.2	△24.0	8.1	△35.4	15.9	17.5	42.3	32.2
15	3	8504508000	変成器(インダクタ)	224	710	0.32	11.5	3.9	19.2	△32.5	△6.4	53.9	40.7	40.4
16	1	8541290095	半導体素子(トランジスタ・1m以上)	217	1,252	0.17	29.2	△15.0	17.3	△31.9	10.1	24.8	22.7	21.2
17	1	8541402000	半導体素子(光電性半導体デバイス)	216	2,602	0.08	△22.5	△55.5	△10.2	△40.8	△13.8	△24.9	37.1	21.9
18	3	8518402000	可聴周波増幅器	213	5	44.95	3.1	△24.4	1.0	△23.6	2.0	△1.0	32.2	25.2
19	4	8518108030	マイクホン及びそのスタンド	184	35	4.63	18.9	4.1	30.4	△1.1	△8.8	5.2	43.2	43.7
20	2	8536507000	その他のスイッチ	151	15	9.99	△0.5	△11.1	3.1	△30.3	△3.5	27.6	38.9	36.9
21	3	8523520090	スマートカード(ICを自蔵するカード)	146	272	0.54	△48.1	64.7	17.9	26.8	△56.0	29.8	36.9	49.2
22	3	8504409520	スタティックコンバーター	146	11	13.08	18.8	△15.2	22.9	△6.5	△3.3	△9.2	41.2	39.0
23	3	8534000095	電子回路基板(印刷回路)	142	502	0.28	6.6	△10.7	123.8	5.4	△52.4	△15.3	45.0	38.6
24	3	8534000040	電子回路基板(印刷回路)	135	203	0.67	10.5	△37.1	30.0	△34.4	△15.0	△4.2	62.2	52.0
25	1	8532240020	固定コンデンサ(半固定式を除く)セラミック多層	132	15,634	0.01	88.6	△0.6	14.5	△44.4	64.7	78.7	17.5	16.5
26	4	8504100000	放電管用安定器	131	18	7.50	△13.3	△15.2	50.8	△66.4	△42.5	152.6	44.7	49.6
27	3	8504407007	スタティックコンバーター	131	8	16.44	10.9	△24.1	12.9	△3.6	△1.7	△21.3	80.5	76.0
28	1	8504404000	スタティックコンバーター	123	2	56.01	△19.2	△41.5	△6.2	△25.1	△13.8	△21.9	23.3	13.8
29	3	8504407018	スタティックコンバーター	103	3	29.44	7.6	△53.9	35.4	△48.1	△20.5	△11.1	34.8	18.6
30	2	8541100080	半導体素子(ダイオード)	98	2,835	0.03	5.8	△55.3	5.0	△54.2	0.8	△2.3	50.5	33.4

注1:2019年5月末時点での追加課税対象品目・除外品目から対中輸入金額上位の電子部品を作成

注2:電子部品は、半導体等電子部品(HS8540-8542)、その他の電気・電子部品(HS8504、8518、8522、8523、8529、8532-8536)の2019年金額上位30品目

注3:単位は「NOJ」

資料:米国家貿易統計より作成

## 2. 自動車部品

第3弾の対中関税措置は、自動車部品業界を直撃するものであった<sup>3</sup>。追加関税の対象には、クランク軸やスパークプラグ、ワイパーブレードなど、さまざまな自動車関連部品が含まれている。自動車は第1弾、自転車は第3弾に含まれている。

表11は、第3弾の自動車部品30品目の対中輸入価格と数量の前年比伸び率を比較したものである。価格が前年比減となっている品目数は17品目、このうち10%以上価格が下落した品目数は10品目、3分の1を占めている。このうち、20%以上の減少となった品目数が15と過半を占めている。自動車部品の対中輸入は、価格の減少と数量の減少に見舞われたと見てよい。当該品目の輸入に占める中国製品のシェアは、金額では26品目でシェアが低下、数量では24品目でシェアが低下している。唯一、金額・数量共にシェアを上昇させたのが駆動軸である。

米国は、自動車メーカーや部品販売店が、中国企業1,000社以上から自動車部品を輸入している。米国が中国から輸入する自動車部品は年間100億ドルと、メキシコの230億ドルに次ぎ2番目の規模である。特に、中国製部品は、補修部品として普及しており。例えば、大半が中国で生産されているブレーキロータを交換する場合、25%の関税なら平均コストは280ドルから400ドル近くに跳ね上がる。そうなれば、自動車保有者は必要な修理を敬遠しかねないと指摘されていた。米国のブレーキ及びサーボブレーキの輸入を見ると、中国のシェアが金額数量ともに高いが、輸入額で上位にあるHS8708305030の場合、2019年に中国のシェアが金額で前年比4.2%ポイント減の57.0%、数量では2.5%ポイント減の75.7%とそれぞれ低下している。輸入単価は、前年比1.8%減、数量は7.8%減である。

米国の業界関係者によると、自動車業界はグローバル化が進み、中国のサプライヤーは供給網で極めて独占的な地位を占めるようになっており、特定の素材や部品については手頃な価格で迅速に調達できる代替先がほとんどないという強気な指摘があった。しかし、追加関税措置で中国製品の輸入価格は前年比減を余儀なくさせられて、しかも、輸入シェアも低下しており代替されている可能性もある。

表11 自動車部品の対中輸入(2019年)

RANK	リスト	HS10	部品品名	対中輸入(2019年)				前年比(%)				米国の輸入に占めるシェア(%)					
				金額 (100万円)	数量	単価 (円)	(%)	金額	数量	単価	2018	2019	金額	数量	2018	2019	
																	2018
1	3	8708704545	車輪並びにその部品及び付属品	1,628	25	64.1		92	△24.7	4.9	△21.7	4.2	△3.9	66.5	55.8	72.5	61.1
2	3	8708295060	車体のその他の部品及び付属品 - その他	1,394	276	5.1		10.7	△8.2	3.4	△23.0	7.1	19.2	11.1	10.1	12.9	10.4
3	3	8708998180	トラクター用部品	1,052	371	2.8		15.1	△20.9	5.1	△20.6	9.5	△0.3	15.9	12.5	22.7	18.7
4	3	8708005030	ブレーキ及びサスペンション並びにこれらの部品	854	73	11.6		18.9	△9.4	10.0	△7.8	8.1	△1.8	61.2	57.0	78.2	75.7
5	3	8708006590	懸架装置及びその部品	513	107	4.8		29.8	△13.0	7.8	1.7	20.4	△14.5	23.8	21.1	20.7	20.1
6	3	8708005090	ブレーキ及びサスペンション並びにこれらの部品	372	186	2.7		9.6	△13.4	2.5	△22.9	6.9	12.2	14.9	12.5	19.9	16.3
7	3	8708947550	ハンドル、ステアリングコラム及びステアリングボック並びにこれらの部品	237	39	6.0		18.3	△11.1	4.6	△15.6	18.1	5.3	11.7	12.8	12.0	11.3
8	3	8708915000	ラジエーター及びその部品	228	5	46.7		7.6	△26.2	7.8	△31.0	△0.2	7.0	39.8	31.8	46.1	41.0
9	3	8708996890	トラクター用部品	213	63	3.4		23.0	3.4	78.7	△1.7	△31.1	5.1	6.4	6.1	11.9	11.7
10	3	8708305040	ブレーキ及びサスペンション並びにこれらの部品	193	31	6.3		7.2	△10.9	13.8	△13.5	△5.8	3.1	27.1	22.0	26.1	20.8
11	3	8708925000	消音装置(マフラー)及び排気管並びにこれらの部品	158	37	4.2		49.2	△5.7	60.1	39.9	△6.8	△32.6	25.0	19.1	33.5	38.2
12	3	8708305020	ブレーキ及びサスペンション並びにこれらの部品	153	12	12.9		25.1	△2.7	59.8	△2.4	△21.7	△0.3	76.7	69.3	73.4	71.5
13	3	8708500850	駆動軸(差動装置を有するもの)及び非駆動軸並びにこれらの部品	136	5	26.9		89.3	138.1	78.6	156.0	6.0	△7.0	12.5	23.1	12.8	17.8
14	3	8708001600	懸架装置及びその部品	133	24	5.5		45.4	△18.5	28.0	△4.4	13.6	△14.8	13.2	10.5	31.9	29.3
15	3	8708945000	ハンドル、ステアリングコラム及びステアリングボック並びにこれらの部品	105	1	73.2		18.5	△17.6	28.6	△38.6	△7.9	34.1	6.3	4.6	8.9	5.9
16	3	8708992300	トラクター用部品	82	9	9.2		53.0	△22.4	63.9	△10.6	△6.6	△13.1	27.3	24.9	31.6	25.5
17	3	8708995800	トラクター用部品	75	3	22.6		8.7	△24.2	7.5	△25.7	1.1	2.0	42.4	34.7	52.0	40.1
18	3	8708995500	トラクター用部品	74	19	3.9		2.9	△39.8	△6.9	△44.6	10.6	8.5	23.7	15.0	30.6	20.6
19	3	8708500890	駆動軸(差動装置を有するもの)及び非駆動軸並びにこれらの部品	70	8	8.8		6.2	△35.0	31.1	7.3	△19.0	△39.5	8.9	5.1	10.6	9.2
20	3	8708927500	消音装置(マフラー)及び排気管並びにこれらの部品	68	15	4.4		13.3	△44.5	7.9	△42.4	5.0	△3.7	37.7	22.4	31.4	21.4
21	3	8708998115	トラクター用部品	65	2	27.5		0.4	△31.2	3.3	△31.9	△2.8	1.1	57.2	34.9	67.1	43.6
22	3	8708706060	車輪並びにその部品及び付属品	64	60	1.1		25.3	△11.3	34.1	△19.5	△6.6	10.2	32.9	28.8	26.2	27.5
23	3	8708937500	クラッチ及びその部品	58	19	3.0		2.3	△21.1	△20.3	△10.1	28.4	△12.3	8.2	6.3	14.0	12.2
24	3	8708001300	懸架装置及びその部品	57	2	31.8		16.70	△46.1	151.9	△39.1	6.0	△11.5	40.0	31.0	30.6	27.2
25	3	8708407580	ギヤボックス及びその部品	57	14	4.2		43.4	△28.3	33.1	△13.0	7.8	△17.6	2.9	2.2	6.2	5.6
26	3	8708704560	車輪並びにその部品及び付属品	56	2	31.0		9.5	△50.3	△8.4	△47.1	19.7	△6.0	47.4	39.4	52.8	44.3
27	3	8708996805	トラクター用部品	54	2	34.0		27.2	△36.7	38.9	△49.7	△8.4	27.7	11.4	7.6	23.6	12.4
28	3	8708706030	車輪並びにその部品及び付属品	52	2	27.9		96.5	△52.6	27.1	△34.7	54.6	△27.4	31.9	17.4	43.1	34.6
29	3	8708103050	パンパー及びその部品	40	1	32.6		42.7	△26.8	22.0	△8.9	17.0	△19.1	13.1	11.7	14.4	14.7
30	3	8708704530	車輪並びにその部品及び付属品	40	1	66.9		△15.9	△45.4	△22.9	△42.3	9.0	△5.3	27.4	15.9	23.7	14.6

注1:2019年5月末時点での追加開封対象品目・除外品目から対中輸入金額上位の自動車部品を作成

注2:自動車部品は、自動車用エンジン(HS8407.31-8407.34)、車体等(HS8707-8708)の2019年金額上位30品目

注3:単位は「NO」

資料:米国家貿易統計よりIT作成

### 3. 家電製品

トランプ政権の対中追加関税措置は、対象品目を通信機器、合金、医療機器など主に企業向けの品目に絞ることで消費者に痛手を与えることをおおむね避けてきた。しかし、第3弾では、冷蔵庫、掃除機、エアコンなどの白物家電が対象となった。第4弾には、スマートフォン、ノートパソコン、玩具等米国の消費者向け製品が多数を占めた。しかし、発動時期を遅らせることで消費者への打撃を避けた。

表12は、家電製品の対中輸入額上位30品目の輸入額、輸入数量・単価及び米国の輸入に占める中国のシェアである。輸入単価が前年比減の品目数は13、このうち10%以上減少した品目数は4品目と少ない。電子部品や自動車部品と比べて輸入単価が大幅に前年比減となった品目は少ない。輸入数量では前年比減の品目数は21品目、このうち15%以上減少した品目は、10品目である。家電製品は、輸入単価は下落せずに、輸入数量が落ち込んでいる。米国の輸入に占める中国家電製品のシェアはいずれも大きく、かつ価格競争も高いことから、中国企業による輸出価格の値下げは少なかったものと見込まれる。

トランプ政権が最初に発動した関税の一つは、洗濯機に対する20%の関税(2018年2月)だった。これは韓国メーカーを念頭に置いた措置であった。洗濯機の価格は、関税賦課後の3か月で17%も上昇した。輸入業者が関税を消費者物価に転嫁したためである<sup>4</sup>。もっとも、洗濯機の価格は、外国製品が主導して長年値下げが続いていたという。

表12 家電製品の対中輸入(2019年)

RANK	リスト	HS10 6桁品目名	対中輸入(2019年)			前年比(%)				米国の輸入に占める対中シェア(%)			
			金額 (100万ドル)	数量 (100万台)	単価 (ドル)	金額	数量	単価		金額	数量		
								2018	2019			2018	2019
1	4A	8528726460	1,886	7	276	219	△20.2	43.3	△18.2	24.2	19.0	37.2	28.5
2	4A	8525804000	1,848	26	72	5.6	6.6	10.9	35.7	50.9	49.9	75.4	79.2
3	4A	8507600020	1,769	153	12	45.1	23.9	42.0	20.0	52.0	56.3	75.1	76.9
4	4B	8516790000	1,759	182	10	18.8	28.2	△0.3	29.0	87.7	90.9	83.7	87.4
5	4B	8525501000	1,527	35	44	△5.2	△0.7	△4.1	11.8	91.1	92.5	94.7	92.0
6	4A	8528712000	1,429	17	82	20.8	△9.4	10.0	△2.3	72.8	72.0	66.0	68.7
7	3	8525803010	1,162	19	60	39.8	0.0	25.9	△1.2	42.5	45.8	53.8	57.8
8	4B	8516500090	858	10	83	14.2	△1.1	13.7	△2.4	82.9	81.8	87.6	87.3
9	4A	8528726440	846	5	171	5.4	△19.1	18.1	△12.3	62.1	55.4	67.1	58.2
10	4A	8516710020	549	23	24	0.5	△4.3	△13.0	1.4	82.3	74.9	90.8	87.9
11	3	8415103040	498	5	109	26.2	△32.7	23.1	△33.8	96.6	93.7	98.9	97.6
12	3	8516604070	474	14	33	58.9	△15.3	38.7	△17.7	93.9	96.7	95.5	98.9
13	4A	8528726430	354	3	105	4.0	△59.6	15.4	△55.8	77.6	58.7	77.8	59.3
14	3	8415103060	301	2	173	33.1	△27.9	29.1	△25.5	95.9	93.3	98.1	97.1
15	3	8418500080	286	1	279	81.9	△10.1	47.8	△11.2	46.7	42.3	78.8	76.0
16	3	8516290030	285	17	16	43.6	△2.7	35.2	△2.4	86.0	83.5	97.5	97.3
17	3	8415820105	241	1	170	15.2	△27.4	12.6	△27.8	83.5	76.9	97.6	96.3
18	3	8418210010	239	3	79	24.9	△23.0	25.8	△24.4	84.6	81.6	96.7	96.0
19	4B	8516310000	238	25	9	7.9	18.4	3.8	13.6	76.0	79.6	95.4	95.9
20	4B	8516606000	207	12	18	42.4	△42.5	22.8	△21.6	95.4	94.1	96.8	97.0
21	4B	8516404000	158	17	9	4.5	△7.8	7.1	△8.2	87.8	88.0	95.8	95.9
22	3	8525805050	147	3	42	△7.7	△53.5	△0.2	△56.6	46.0	19.4	64.7	32.6
23	3	8418300000	147	2	97	21.7	△22.0	14.6	△22.3	82.4	78.2	98.7	98.4
24	4B	8516320020	146	19	8	5.1	16.3	△0.9	11.2	94.7	98.3	98.2	97.6
25	4A	8528726420	146	1	104	81.3	△42.7	70.9	△51.4	84.1	83.5	86.2	83.0
26	4B	8516500030	140	4	35	1.0	4.2	△2.0	2.7	99.3	98.7	99.4	98.9
27	4B	8516500060	125	3	43	△23.6	△3.6	△23.4	△5.5	97.2	96.5	99.3	99.3
28	4A	8516100080	122	8	16	1.1	△24.7	11.9	△13.9	51.7	43.7	68.6	68.7
29	4A	8516710060	121	3	48	△7.4	18.1	△6.4	3.9	46.3	44.7	58.3	55.4
30	4A	8516720000	113	12	9	△6.2	△8.5	△4.4	△3.8	96.8	95.1	98.5	97.5

注1:2019年5月末時点での追加開封対象品目・除外品目から対中輸入金額上位の家電品を作成

注2:家電品は、エアコン(HS8415)、冷蔵庫(HS418)、洗濯機(HS8450)、リチウム・イオン蓄電池(HS8507.60)、家庭用電熱器(HS8516)、テレビ・ラジオ用の送信機器(HS8525.50)、デジタルカメラ(HS8525.80)、テレビ(HS8528.71-72)の2019年上位30品目

注3:単位は「NO」

資料:米国家貿易統計より作成

## 第5節 まとめ

### 1. 追加関税は誰が負担したのか

米国の2019会計年度（18年10月～19年9月）の関税収入は、前年度比71%増の708億ドル、データがある1954年以降で最高となった<sup>5</sup>。対中追加関税が関税収入を押し上げた。関税の支払いは原則として輸入側の米企業が負担する。最終的には、追加関税の負担は、米国の消費者、生産者に転嫁される。一方で、消費財では中国の輸出業者が値下げして実質的に負担しているケースも多くあると見込まれている。関税の負担は、中国の輸出業者と米国の消費者、生産者となる。

追加関税を中国の輸出業者が負担したとすれば、米国のドル建て輸入価格の低下が発生する。2019年の元の対ドルレートは、10%程度の減価（元安）であったことを考慮すると、25%の追加関税に対して元安分の10%を引いた15%程度のドル建て輸入価格の値下げがあれば、中国企業が負担したことになる。しかし、輸入価格が15%以上下落した品目は少ない。

WSJ紙は社説（「関税の悪影響、調査研究が再び示す」<sup>6</sup>）で、NBERの分析を引用して追加関税のほぼ100%を輸入業者、消費者が全額負担したと指摘している。ニューヨーク地区連銀は、トランプ政権による対中追加関税第3弾の影響で、米国の平均的な世帯は年間831ドル（約9万円）を負担することになるという報告をしている。

また、消費者と生産者のどちらが関税の負担を強いられたかという点では、消費者よりは生産者であろう。対中輸入の主力製品が多く含まれているリスト4の品目は、関税賦課が2019年後半に先送りされたか、関税賦課が猶予された消費財（リスト4B）が多くある。また、米小売り大手は、関税発動による痛みが広がるのに伴い、発注の削減や値下げ要求などを通じ、中国のサプライヤーへの圧力を強めたと指摘されている<sup>7</sup>。

### 2. 巧みな追加関税回避策

米企業は、関税負担を回避するために様々な工夫をしている。サプライチェーンを急に変更するのは難しいことから、短期間で可能な取り組みである。小口配送の特典を利用して、デポを中国からメキシコに移転し、メキシコから郵送で消費者に届ける。中国原産を回避するために、付加価値の大きな基幹部品の生産を周辺国に移転させて、その基幹部品を中国に輸入して、中国原産を回避する取り組み。委託先の中国企業や韓国企業に中国以外の国での

生産を要請するなど米企業は多彩な戦略を駆使し、サプライチェーン（供給網）を大幅に変えることなく、対中輸入関税を巧みに回避している<sup>8</sup>。例えば、3次元（3D）プリンターメーカー、フォームラズは、回路基板の一部の生産を中国からベトナムに移した。税関当局が最終製品を3Dプリンターにしているのは、そのコンポーネント（主要回路基板）だと判断したためだ。

こうした米企業は組み立てラインや輸送ルートに多少の手を加え、米政府に関税を支払う義務が生じない方法で業務の大半を中国に維持している。

### 3. 対中追加関税措置が2019年の米国経済に与えた影響

2019年9月4日公表された地区連銀景況報告（ベージュブック）では、関税や貿易政策を巡る懸念はあるものの、景気の拡大が続く中、企業は景気の先行きに対して依然楽観的であることが示された。関税の影響を巡る報告はまちまちだった。ニューヨーク地区の小売業者と自動車販売業者は、価格への影響は認識できていないと述べた。シカゴ地区のある業者からは新たに中国からの輸入品に課された関税の影響は2020年早期まで小売価格への影響はない可能性があるとの見方が示された<sup>9</sup>。

2019年の米経済は、18年1月から実施されている大規模な税制改革や歳出拡大等により約3%の成長率を実現した18年と比較すると成長が鈍化するものの、堅調な雇用・所得環境に支えられた個人消費の増加等から、成長率は2.3%となった。2009年6月を景気の谷として持続していた景気拡大が途切れることはなかった。

製造業が現在の米経済に占める直接的な比率は大きくない。雇用全体に製造業が占める割合は8.5%にすぎず、1970年の25%、1990年の16%から大幅に低下している。同様に、国内総生産（GDP）に占める比率もわずか11%にとどまる。2019年は世界各地の株式相場が過去10年で有数の上昇率を記録した。米中貿易摩擦を背景に世界経済の成長が鈍化し、強気相場が一変するとの年初の予想を覆した<sup>10</sup>。

---

1 ジェトロ「米国の通商法301条に基づく対中国追加関税 一覧」  
[https://www.jetro.go.jp/world/n\\_america/us/us-china/timeline\\_us.html](https://www.jetro.go.jp/world/n_america/us/us-china/timeline_us.html)

2 「米国の対中追加関税、電子部品が標的に 水産物なども」WSJ、2018年7月12日

3 「対中関税最大30%に引き上げへ トランプ氏表明」WSJ、2019年8月24日  
「自動車関税に備える米ディーラー 日本勢に試練～25%の自動車関税発動で輸入車は米国で平均5,800ドル値上がりする」WSJ、2018年7月18日  
「トランプ政権、自動車関税の決断を半年先送り」WSJ、2019年5月16日  
「米対中関税第3弾、自動車部品業界を直撃へ」WSJ、2018年9月20日

- 
- 4 「矢継ぎ早のトランプ関税、米経済への影響じわり」WSJ 2018年6月20日
  - 5 「米財政赤字7年ぶり高水準 19年度、関税収入は1.7倍」日経新聞、2019年10月26日
  - 6 「【社説】関税の悪影響、調査研究が再び示す」2つの新たな調査報告「貿易戦争は消費者と輸出にマイナス」と指摘。WSJ、2020年1月21日
  - 7 「中国メーカーが悲鳴、関税で米小売りが圧力」WSJ、2018年11月29日
  - 8 「対中関税、米企業は生産回帰より巧みな回避」WSJ、2020年2月7日
  - 9 「米経済活動、貿易不透明でも穏やかに拡大=ページブック」WSJ、2019年9月5日
  - 10 「世界市場、強気のまま2020年に突入か〜ダウ平均はこの10年間で170%の伸びも買われ過ぎの懸念なし」WSJ、2020年1月1日

## 第7章 米中デカップリングと日本の対応 —バイデン政権の誕生で流れは変わるのか—

杏林大学 名誉教授

(一財) 国際貿易投資研究所 理事

馬田 啓一

### 要約

- ポンペオ米国務長官（当時）は20年7月の演説で、米中対立を民主主義と共産主義の「体制間競争」と捉え、中国共産党に対抗するため民主主義国家による対中包囲網の構築の必要性を訴えた。これを受けて、米国は中国企業を排除するため、安全保障を理由に強引な措置を相次いで実施していった。
- 米国はまず中国通信機器大手のファーウェイを標的にし、グローバル・サプライチェーンのアウトプットとインプットの両面から遮断する措置を打ち出した。また、中国企業の排除はモバイルアプリを運営する企業にも及び、トランプ前大統領は動画共有アプリ「ティックトック」の配信禁止と米国事業の売却を命じた。
- さらに、米国は国内の通信ネットワークから中国企業を一掃する「クリーンネットワーク構想」を打ち出し、キャリア、アプリ、クラウド、ケーブルなど中国排除の対象を5分野追加。ファーウェイやティックトックの排除も、この構想の一部に位置付けられ、反中戦線は拡大傾向にある。
- 米中デカップリングによって、日本が「踏み絵」を迫られるリスクが高まっている。ファーウェイに対する両面封鎖、クリーンネットワーク構想への参加など米国の踏み絵に対して、中国も「報復条項」を盛り込んだ輸出管理法などで牽制しようとしている。米国の制裁に闇雲に従うと、日本も豪州の「二の舞」となり、中国の「エコノミック・ステイトクラフト」（経済的圧力）に直面する恐れがある。米中デカップリングに対しては、WTO協定との整合性の観点から個々の案件に是々非々で臨み、米国が暴走しないよう自制を促していくのが日本の基本的スタンスだろう。
- バイデン新大統領は中国に対する強硬姿勢を継続するが、具体的な対中戦略は一部見直されるだろう。二国間主義から転換し、中国を牽制するため同盟国との連携を強める方針だ。一方、中国は、米国の政権移行期の政治空白を突いたEUとの投資協定合意によって、米欧の間に楔を打ち込んだ。米国とEUの間に亀裂が生じれば、ほくそ笑むのは中国だ。米欧を取り持ち、対中包囲網の再構築に向けて連携強化を図っていくのが、調整役としての日本の役割ではないか。

## はじめに

バイデン政権の誕生によって米中関係の悪化に歯止めがかかるのか。今後の米中デカップリング（分断）の行方に世界の関心が高まっている。新型コロナウイルスの感染拡大によって、米世論の対中感情が悪化の一途をたどる中、米国の対中強硬姿勢は今や、米政府だけでなく議会も党派を超えたコンセンサスとなっている。トランプ氏からバイデン氏へと政権交代があっても、米中がデカップリングに向かうという基本的な流れに変化はないだろう。

コロナ禍で疲弊する世界経済への影響が懸念される中、デカップリングによる「とぼっちりの構図」が、日本にとってもはや絵空事ではなくなってきた。本報告では、経済と安全保障を一体化した米国の対中規制に焦点を当てながら、米中デカップリングと日本の対応について考える。

## 第1節 トランプ前政権下で激化した米中対立

### 1. 関税による「脅しとディール」は限界

トランプ前大統領にとって最大の誤算は、二国間主義にもとづく関税による「脅しとディール」の交渉術が中国に思い通りに通用しなかったことだろう。追加関税の乱用は、米国経済にも痛みをもたらすようなもろ刃の対中強硬策となった。

トランプ前政権は2018年7月、1974年米通商法301条（不公正貿易の制裁条項）にもとづき、中国による知的財産権侵害への制裁として追加関税を発動した。だが、中国も報復措置をとったため報復合戦となり、第4弾の発動までエスカレートするなど、米中貿易戦争は危険なチキンレースに突入した。

紛争解決が難しくなったのは、トランプ前政権が途中からゴールポストを動かしたからだ。米中貿易戦争の焦点は貿易不均衡の是正から「中国製造2025」潰しに変わるなど、ハイテク分野の覇権争いの様相を呈している。トランプ前政権は、中国の根幹にかかわる国家資本主義（国有企業や補助金の根源）を批判し、中国に構造改革を要求し出したので、中国はこれに反発した。

2018年12月に開始された米中貿易協議は、当初、中国側が輸入拡大や規制緩和など、米国の要求に応じる姿勢を見せたため、合意も間近と思われた。しかし、2019年5月、中国が「中国の原則に関わる問題」（＝国家資本主義）に踏み込み過ぎだとして、土壇場で合意

文書案を破棄したため、貿易協議は決裂した。その後 G20 大阪サミットをきっかけに米中の貿易協議が再開され、10月に暫定合意にこぎ着け、2020年1月、「第1段階の合意」に正式署名した。

この部分合意は、知的財産権、技術移転、貿易拡大など7項目からなるが、合意しやすい分野に絞った政治的な妥協の産物にすぎない。米農産品の対中輸出が中国の報復関税で大幅に減少、大統領選挙に向けたトランプ氏の再選シナリオに狂いが生じ、支持基盤である米中西部をテコ入れする必要があった。そのため、トランプ前政権は農産品輸出の大幅増加を最優先し、中国の国家資本主義の根幹に関わる構造問題は棚上げにした。結局、中国の構造問題をめぐる米中の溝は深く、関税による脅しに頼った米国の対中戦略の限界が露呈した形となった。

## 2. コロナ禍を契機に米中対立が再燃

米中貿易戦争は「第一段階の合意」によって一時休戦したが、新型コロナウイルスの感染拡大ですぐにまた米中対立が再燃した。トランプ前大統領は、米国のコロナ対策の失敗を覆い隠すため、新型コロナ感染拡大の責任は中国にあり、中国による情報隠蔽が世界的なコロナ対策の遅れにつながりパンデミック（感染症の大流行）を招いたと批判し、制裁措置の発動も辞さない構えを見せた。その背景には、米国民の対中感情が悪化し、トランプ氏にとって、対中強硬策が大統領選挙を有利に進めるための手段になっていたからである。

一方、いち早くコロナ封じ込めに成功した中国は、感染発生イメージ悪化を払拭すべく、「マスク外交」と呼ばれる医療用品や医薬品などの医療物資の支援を通じて、内向きの保護主義傾向が強まる米国との違いを誇示し、中国への支持と国際的な影響力の拡大を狙った。中国外務省によれば、2020年5月末時点ですでに中国のコロナ関連の支援を受けた国が150か国に達していた。だが、中国に対しては、「医療品などの輸出を外交手段の一つとして使い、各国に圧力をかけている」との批判も多かった。

米国は輸入する医療用品の多くを中国からの輸入に依存していた。トランプ前政権は、新型コロナ感染拡大を受け、医療物資のサプライチェーンを見直し、生産のリショアリング（国内回帰）を促す措置を講じた。中国からの輸入に過度に頼るリスクが浮き彫りとなったからだ。

欧米がコロナ対策に追われる中、中国はその隙を突く形で、中国の「核心的利益」に関わるものとして、香港、台湾、南シナ海、インドなどで攻撃的な「戦狼外交」を展開、米国内

では中国の強権主義への警戒が高まっていった。

### 3. 米中対立の新たな争点：経済中心から外交全般へ

新型コロナウイルスの感染拡大を契機に、経済問題が中心だった米中対立は覇権争いを背景に外交全般に及ぶようになった。米中対立の新たな争点について、主な事例をいくつか挙げておこう。

第1に、「香港国家安全維持法」の制定である。2020年6月、中国全人代常務委員会が一国二制度の約束を破る同法案を可決した。これに対して、トランプ前大統領は7月、議会が可決した香港自治法に署名するとともに、香港への優遇措置撤廃の大統領令を発動した。

第2に、南シナ海での中国の海洋進出である。中国は、南シナ海の岩礁を埋め立てて軍事拠点化を進めている。2020年7月、米国務長官は従来よりも踏み込んだ形で、南シナ海の海洋権益に関する中国の立場を「完全に不法」と公式に否定し、2016年7月のオランダ・ハーグの仲裁裁判所の判決を支持する考えを示した。

第3に、新疆ウイグル自治区の人権問題である。米政府は2020年7月、少数民族に対する人権侵害に関与したとして、中国企業11社を輸出規制の対象となるエンティティ・リストに追加することを明らかにした。

第4に、米台関係の強化である。2020年8月、米国のアザー厚生長官（当時）が7月に亡くなった李登輝元総統の弔問のため台湾を訪問、蔡総統と会談したことに中国は反発した。さらに、中国は米国の台湾への武器売却拡大にも警戒を強めた。

### 4. ポンペオ演説で弾みをつけた米中デカップリング

とくに注目すべきなのが、ポンペオ米国務長官（当時）が行った2020年7月の演説である<sup>1</sup>。演説の内容は、ホワイトハウスが20年5月に議会に送付した「米国の対中戦略的アプローチ」と題した報告書の内容をほぼ踏襲している。そのポイントは、以下の通りである。

第1に、中国の発展に関与し、中国を国際社会に組み入れれば民主化できると考えたが、この対中関与政策は期待外れの大きな失敗だったとし、対中強硬姿勢に方針転換した。

第2に、すべての元凶は中国共産党だと断定し、中国が共産主義による覇権への野望を抱いていると警戒感を示した。

第3に、米中対立を、民主主義と共産主義の「体制間競争」と捉え、中国共産党に対抗するため、民主主義国家による中国包囲網の構築の必要性を訴えた。

米国の対中強硬姿勢は今や、米政府だけでなく議会も党派を超えたコンセンサスとなっている。ポンペオ演説を受けて、米国は中国企業を排除するために、安全保障を理由になりふり構わず、強引な措置を相次いで実施していった。

## 第2節 米中デカップリングと対中規制の強化

### 1. 米国による対中規制の法的根拠

トランプ前政権は、①政府調達、②対米投資、③対中輸出の3つの手段を用いて、対中規制を強めていったが、それらの法的な根拠になったものはいずれも国内法である。

米国の対中規制に関する最も重要な国内法が、2018年8月に成立した「国防授權法（NDAA）2019」である。同法は、米国防予算の大枠を決めるために毎年作られ、いくつかの法律の集合体である。

第1に、NDAA889条（政府調達の禁止）にもとづき、2019年8月にファーウェイ（華為技術）など中国ハイテク5社の製品の政府調達を禁止した<sup>2</sup>。さらに、2020年8月には5社の製品を使う企業が米政府と取引することも禁じた。

第2に、外国企業による対米投資の規制を強化するため、「外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）」を盛り込んだ。対米外国投資委員会（CFIUS）の権限を強化し、米国の技術が中国に流出する懸念の高い投資の審査を厳しくした。2020年8月に売却命令を下されたティックトックの米国事業は、運営元のバイトダンス（北京字節跳動科技）が2017年に米企業を買収したのが始まりだ。CFIUSが買収後に審査を開始、安全保障上の懸念があると判断した。

第3に、輸出管理強化のため、「輸出管理改革法（ECRA）」を盛り込み、輸出規制の対象を新興技術14分野まで拡大した。2019年5月から実施されたファーウェイに対する措置がその代表的な事例だ。安全保障や外交政策上の懸念があるとして「エンティティ・リスト（EL）」に掲載され、米国企業からの製品・部品の輸出ができなくなった。

その他、緊急時に大統領に広範な権限を認めた「国際緊急経済権限法（IEEPA）」がある。「特殊な脅威」に対してIEEPAに基づく非常事態宣言を出した後、大統領令を発動する事例が増加。ティックトックの配信禁止を命じた2020年8月の大統領令の法的な根拠となっている。

## 2. 米国のファーウェイに対する規制強化

トランプ前政権は中国通信機器大手のファーウェイを標的にし、グローバル・サプライチェーンのアウトプット（販売）とインプット（部品調達）の両面から遮断する措置を次々と打ち出した。アウトプットの面では、2019年8月、ファーウェイ製品の政府調達を禁止したのに続き、2020年8月、ファーウェイ製品を使う企業からの政府調達も禁止した。

また、インプットの面でも、2019年5月と8月、ファーウェイとその関連会社を輸出管理規制に基づくエンティティ・リストに追加、これにより、ファーウェイへの米国製品の輸出が原則禁止となった。しかし、米国以外の企業にも域外適用されたが、米国の技術が25%以上含まれていなければ対象外になることが抜け穴となった。このため、禁輸の厳格化が図られ、米国の製造装置や部品、ソフトを使った半導体について、2020年5月にファーウェイからの生産受託品を輸出禁止、8月に受託品以外の半導体（汎用品）もファーウェイ禁輸の対象となった。

ファーウェイに対する「兵糧攻め」によって、半導体のサプライチェーンは分断された。ファーウェイはこれまでTSMC（台湾積体回路製造）に半導体の生産を委託していたが、米政府による2020年5月の規制強化で、TSMCへの委託ができなくなった。このため、ファーウェイは急遽、中国の半導体受託生産最大手、SMIC（中芯国際集成回路製造）に切り替えた。

しかし、2020年10月、米国からの製造装置などのSMIC向けの輸出も米政府による規制対象となった。SMICは半導体生産に米企業の製造技術を利用しており、米商務省の輸出許可が下りなければ、半導体生産に支障が出るのは避けられず、SMICから供給を受けるファーウェイも大きな打撃を受けることになった。

SMICは中国の半導体産業の牽引役である。習近平政権は、ハイテク産業振興策「中国製造2025」で半導体の自給率向上を掲げ、米国依存脱却を図ったが、その計画に狂いが生じた。

## 3. なぜティックトックまでが標的にされたのか

米国が排除しようとする中国企業は、ファーウェイなど通信機器メーカーにとどまらず、モバイルアプリを運営する企業にも及んでいる。トランプ前大統領は2020年8月、動画共有アプリ「ティックトック」を運営する中国IT企業のバイトダンスと、米国の企業や個人との取引を禁止する大統領令に署名した。さらに、米国事業の売却を命じる大統領令にも署

名した。アプリが「トロイの馬」のような役割を果たし、利用者の個人情報や中国共産党に提供され、企業のスパイ行為などにつながると恐れたからだ。

米国事業の売却については、マイクロソフトやオラクル、ウォルマートなどが買収交渉に名乗りを挙げた。9月にバイトダンスはオラクルとウォルマートとの提携案で大筋合意したが、新たな事業会社の支配権をめぐる米中の思惑が交錯し、交渉の先行きには不透明感が漂った。中国政府は8月末、ティックトックに使われているアルゴリズム（計算手順）など人工知能（AI）の輸出制限を強化するなど、裏で米国事業の売却を妨害した。

一方、配信禁止についても、バイトダンスが大統領令の取り消しを求めて提訴、9月に米連邦地裁が配信禁止の一時差し止めを命令したが、米政府が執行を求め上訴した。このように、提携交渉は停滞し、配信禁止も法廷闘争に持ち込まれ、米国の対中アプリ戦略は躓いてしまった。

### 第3節 拡大する反中戦線と中国包囲網

#### 1. 中国排除とクリーンネットワーク構想

米務長官は2020年8月、米国の通信ネットワークから中国企業を一掃する「クリーンネットワーク構想」を発表した。これは、「市民のプライバシーと企業の機密情報を、中国共産党などの悪意ある攻撃者から守るための米国の包括的なアプローチ」と言える。4月に公表した次世代通信規格（5G）のクリーンパス構想を拡大、キャリア、アプリ、クラウド、ケーブルなど中国排除の対象を5分野追加した。中国を排除する6つの「クリーン」は、表1に示されたとおりである。

表1 中国を排除する6つの「クリーン」

クリーンパス (Clean Path)	5Gによる通信が米国の外交関連施設を通過する際、ファーウェイやZTEなど、「信用できない中国のベンダー」からの機器・サービスを一切介さない。
クリーンキャリア (Clean Carrier)	「信頼できない中国の携帯電話会社(キャリア)」を米国の通信ネットワークに接続させない。
クリーンストア (Clean Store)	ティックトックやウィーチャットなど、「信頼できない中国製のアプリ」を米国のアプリストアから排除する。
クリーンアップス (Clean Apps)	ファーウェイなど、「信頼できない中国のスマホメーカー」の製品で、米国製アプリを利用できなくさせる。
クリーンクラウド (Clean Cloud)	アリババ、バイドゥ、テンセントなどの中国企業が、米国のクラウドにアクセスすることを防ぐ。
クリーンケーブル (Clean Cable)	中国と各国のインターネットをつなげる海底ケーブルが、中国による情報収集のために使われないようにする。

(出所) 各種資料より筆者作成

ファーウェイやティックトックの排除も、この構想の一部に過ぎず、反中戦線はさらに拡大する可能性が高い。中国企業の台頭を座視できなくなった米国の次の標的は、アリババなどの中国企業のクラウドサービスだとの見方が多い。米国は、クリーンネットワーク構想への参加を日本など各国に呼び掛けたが、中国による報復の可能性を恐れてか、同調の動きは鈍い。

## 2. 「チャイナ・イニシアティブ」による取り締まり強化

米司法省は 2018 年 11 月、中国による企業秘密の窃盗、スパイ活動などの取り締まりを強化するため、「チャイナ・イニシアティブ」を立ち上げた。中国の市民と組織に国家の情報活動への協力を義務付けるため 2017 年に制定された「国家情報法」を受けて、米捜査当局は米国内の企業だけでなく、大学、研究機関に所属する中国人に対する締め付けも強化している。最近の事例をいくつか挙げておこう。

- ① 2020 年 1 月、ハーバード大学の教授を、軍事研究で米国防総省から資金援助を得ながら、中国の武漢理工大学との関係（中国の人材プログラム「千人計画」に参加）について虚偽の申告をした容疑で逮捕した。
- ② 5 月、中国の記者を対象とするビザ有効期間を 90 日に制限した。
- ③ 7 月、中国のスパイ活動の拠点だとして、テキサス州ヒューストンの中国総領事館の閉鎖を命じた。なお、中国も対抗措置として四川省成都の米総領事館を閉鎖させた。
- ④ 10 月、米務長官は、米国内の大学に設置されている「孔子学院」を中国共産党の宣伝機関だとして、年末までに閉鎖させる方針を表明した。

## 3. 金融分野にも米中デカップリングが拡大

米国による米中デカップリングは、金融分野にも拡大している。第 1 に、中国企業の米株式市場への上場を制限する動きがある。米上院は 2020 年 5 月、外国政府の支配下でないことの証明などを義務付ける「外国企業説明責任法」案を可決、これにより、順守困難な中国企業は米証券取引所への株式上場が廃止される可能性が高まった。そうした中、ニューヨーク証券取引所は 2021 年 1 月、中国通信大手 3 社の上場を廃止すると発表した<sup>3</sup>。

第 2 に、中国金融機関に対する制裁が可能となった。米国は「香港自治法」が 2020 年 7 月に成立したことで、香港の自治侵害に関与した人物だけでなく、それら人物と取引のある中国金融機関の制裁が可能になった。金融制裁の一環として米国に違法とされた中国の銀

行は、国際的なドル決済網といえる SWIFT（国際銀行間通信協会）から排除の可能性も出てきた。このため、中国はデジタル人民元の発行を急いでいる。

第 3 に、アリババ系金融会社アントに対する制裁論も浮上した。2020 年 10 月、米商務省が、スマホ決済サービス「アリペイ」を通じて中国政府に個人情報が入ることを懸念して、アントをエンティティ・リスト（EL）に追加する案をトランプ政権に提出した。

#### 4. 米国の対中規制は WTO 協定に違反か

米中対立の先鋭化によって、安全保障を理由とした貿易や投資の規制が急増しているが、米国の対中規制は WTO 協定違反の恐れもある。WTO 協定では GATT 第 21 条、さらにはサービス貿易に関する GATS 第 14 条などにおいて、安全保障例外を規定している。しかし、従来、各国がこの条項を自肅的に運用することが「暗黙の了解」だった。

安全保障上の理由を客観的に認定するのは難しい。安全保障の概念が曖昧なためだ。そこに付け込んで一線を越えたトランプ前政権は、通商拡大法 232 条や国防授權法などの国内法を根拠に、恣意的に強引な拡大解釈によって乱用した。しかし、WTO のパネルは 2020 年 9 月、米国の対中制裁関税について WTO 協定違反と報告、クギを刺した。

日本は、安保上の懸念が生じないよう米国と連携しつつも、中国に対し余計な刺激を与えないよう独自の対応を模索すべきだ。クリーンネットワーク構想に関しても闇雲に参加すれば、日本も米国と一緒に中国から WTO に提訴される可能性もある。米中デカップリングに対しては、WTO 協定との整合性の観点から、個々の案件に是々非々で臨み、米国が暴走しないよう自制を促していくのが日本の基本的なスタンスではないか。

### 第 4 節 対中制裁に対する中国の対抗措置

#### 1. 中国版「輸出管理法」で対中圧力を牽制

「やられたらやり返す」というのが中国だ。中国版の「輸出管理法」が 2020 年 10 月、全国人民代表大会（全人代）常務委員会で成立、12 月から施行された。安全保障を理由に、特定企業への輸出を制限できるようになった。米国の対中規制に対する対抗措置と位置付けられている。

同法はまだ原則的な内容しか示しておらず、今後順次、発表される見込みだ。主なポイントは以下のとおりである。

第1に、中国は今後、戦略物資や技術など管理品目を指定し、その輸出に許可制を導入する。ソフトウェアの設計図や計算手順などの技術やハイテク製品の生産に欠かせないレアアースなどが管理品目に含まれると見られる。

第2に、特定企業を禁輸リストに掲載し、輸出を禁止する。米国が中国企業への制裁を強めているが、中国が対抗措置として米企業を禁輸対象にすれば、対中制裁に同調した外国企業も制裁対象に含まれる可能性がある。

第3に、中国は域外適用を本格化させる構えだ。中国から管理品目となった原材料、部品を輸入し完成品を海外に再輸出する第三国の企業も対象となる。

中国の輸出管理法に関して特に警戒すべき点は、各国が米国の対中制裁に同調しないようにするための牽制として、「報復条項」が盛り込まれていることだ。中国の安全や利益に反する恐れがあると判断した場合、輸出を禁じたり禁輸リストに掲載するとしている。

## 2. 米追随企業に賠償請求：「不当域外適用阻止弁法」

中国商務省は2021年1月、「不当域外適用阻止弁法」を施行した。この規則によれば、米国などの域外適用ルールによって中国企業が外国企業との取引を阻害された場合、米国の対中制裁に追随した外国企業を相手に、中国企業が損害賠償を請求できるようにする新規則である。

中国ではバイデン政権が発足してもハイテク分野の対中圧力は続くと見ており、覇権争いの長期化が避けられないと見て、輸出管理法の施行に続き対抗措置を整備している。新規則はその一環として位置づけられる。米国のバイデン政権の発足を前に、対中制裁に同調する外国企業の動きを牽制するのが狙いだ。新規則の施行によって今後、米中対立の狭間で外国企業は板挟みになる恐れがある。

## 3. 米中デカップリングで「踏み絵」を迫られる日本

米中デカップリングによる影響を警戒しているのが日本企業だ。最先端技術の中国への流出を防ぐため、今後、米国による対米投資規制と輸出管理の強化によって米中デカップリングが一段と進みそうだが、日本企業はその影響から逃げられそうもない。

例えば、対米投資規制の強化によって、中国資本が導入されている日本企業に対しては、最先端技術が中国に流れる懸念があるとして、米国企業への投資について厳しい審査が行

われる。また、もっと深刻な問題として、米国の最先端技術を使って生産を行っている日本企業は、今後米国による厳格な輸出管理により、米国の内外を問わず、対中輸出（現地法人向けを含む）や対中技術移転（中国への事業売却を含む）が極めて困難になる。

グローバル・サプライチェーンを通じて経済的な相互依存関係が密接になる中、米国の最先端技術を守るため、デカップリングの対象がどこまで拡大するのかが不透明である。トランプ前政権は2020年8月、ファーウェイなど中国企業5社の製品を使う企業が米政府と取引することを禁じる法律を新たに施行したが、対象の日本企業は800社を超え、該当する中国製品の排除が必要となった。今後、日本企業が米中デカップリングに翻弄されるという「とぼっちりの構図」を過小評価するのはあまりにも危険である。

米中デカップリングによって、日本が「踏み絵」を迫られ股裂きにあう事態が現実味を帯びてきた。ファーウェイに対する両面封鎖やクリーンネットワーク構想への参加など米国の踏み絵に対して、中国も「報復条項」を盛り込んだ輸出管理法の施行などで牽制しようとしているからだ。

中国の反発を買うと、豪州の「二の舞」となりかねない。豪州のモリソン首相が2020年4月、新型コロナウイルスの発生源などをめぐり独立した調査を求めたことに中国が猛反発、5月以降、一部の豪産食肉の輸入を停止し、大麦には80%超の追加関税を課した。また11月には豪産ワインに対してアンチダンピング（不当廉売）の対抗措置を取るなど、次々と輸入制限措置を取っている。

日本もこのような中国の「エコノミック・ステイトクラフト」（経済的圧力）に直面する恐れがある。中国の意に沿わない国を経済力で脅し、屈服を迫るような中国のやり方に警戒が必要だ。米国のエンティティ・リストによる禁輸やその他の制裁に闇雲に従うと、中国から処罰されるかもしれない。日本企業は虎の尾を踏まぬよう、安全保障に目配りした危機管理が不可欠となっている。

## 第5節 バイデン新政権の対中戦略と日本の対応

### 1. トランプ前政権による対中「駆け込み制裁」

トランプ前政権はバイデン政権への交代を直前に控え、中国への圧力を強める政策を駆け込みで次々と打ち出した。トランプ前政権の「置き土産」のうち、主なものを時系列的に挙げておこう。

- ① トランプ前大統領は 2020 年 11 月 12 日、中国軍関連企業 31 社に対する投資を禁止する大統領令に署名した。
- ② 米商務省は 12 月 3 日、中国共産党員とその家族に対するビザの有効期限を最大 10 年から 1 か月に短縮した。
- ③ 12 月 7 日、香港の民主派議員の資格はく奪を受け、中国全人代常務委員会の副委員長ら 14 人に米国入国禁止や米国にある資産凍結などの制裁を科した。
- ④ トランプ前大統領は 2021 年 1 月 5 日、アプリの利用継続を認めると安全保障上の脅威になるとして、「アリペイ」など 8 つの中国系アプリに関わる取引を米国内で禁止する大統領令に署名した。
- ⑤ 1 月 13 日、ウイグル族への中国の弾圧に対する制裁として、新疆ウイグル自治区の主要産品である綿製品とトマトの輸入を全面禁止した。
- ⑥ 1 月 14 日、米司法省は、中国から多額の資金を受け取っていながら米エネルギー省の研究に関わり、研究費を詐欺したなどとして、米マサチューセッツ工科大教授を起訴したと発表した。
- ⑦ ポンペオ前国務長官は 14 日、南シナ海の人工島造成や軍事拠点化などに関与した中国共産党や海軍当局者、国有企業幹部らに対して、ビザの発給を制限すると発表した。
- ⑧ 商務省も 14 日、南シナ海において近隣国への威圧に協力しているとして、中国の国有石油会社「中国海洋石油」(CNOOC) を安全保障上の輸出規制リストである「エンティティ・リスト」に追加すると発表した。
- ⑨ 国防総省は 14 日、米国からの投資禁止の対象となる中国軍関連企業として、「小米科技」(シャオミ) など 9 社を追加で認定すると発表した。

中国への「駆け込み制裁」は何を意図したものなのか。バイデン政権に対中強硬策の継続を迫る狙いからなのだろう。副大統領時代から「親中派」と呼ばれ、中国に対する宥和姿勢が見え隠れするバイデン氏が大統領に就任すれば、当面は対中関税を解除しないと言っても、いずれオバマ政権時代の対中政策に回帰するのではないかと恐れて、元には戻せないようにクギを刺したのだろう。中国への圧力を強める一連の措置は、バイデン政権の対中戦略に影響を及ぼしそうだ。

## 2. バイデン政権による対中戦略の見直し

バイデン政権の通商政策にとって最大の課題は対中戦略の再構築である。だが、2020 年 1 月 20 日の米大統領就任式では、残念ながらはっきりした方針は表明されなかった。バイ

デン政権の下で、米国の対中戦略はどう変わるのだろうか。

第 1 に、米国の対中強硬姿勢は、今や米政府だけでなく議会も党派を超えたコンセンサスとなっているため、トランプ政権からバイデン政権に移行しても、米中がデカップリングに向かうという基本的な流れに変化はない。

第 2 に、バイデン米大統領は中国を脅威として捉えているが、対中圧力の手法はトランプ前政権とは異なる。二国間主義から転換し、中国を牽制するために同盟国との連携を図りながら、強固な対中包囲網を構築していく方針だ。

第 3 に、懲罰的な貿易手法は取らないことを表明しているので、報復関税の応酬はなくなるだろう。ただし、トランプ前政権が中国からの輸入に課した制裁関税は当面維持する方針で、交渉カードに使うと見られる。関税の撤廃は中国側の譲歩と引き換えに小出しに実施するなど、米国の対中圧力はトランプ前政権よりも巧妙になるだろう。

第 4 に、ただし、当面はコロナ禍で痛んだ国内経済の立て直しに注力し、新たな通商交渉の開始を急ぐつもりはなく、通商政策は後回しになりそうだ。

第 5 に、バイデン政権は、気候変動、核不拡散、グローバルな公衆衛生など一部の分野で中国との協力を探ろうとしている。中国には、トランプ前政権が打ち出した強硬路線がバイデン政権に引き継がれることへの警戒があり、米国との対話の糸口と見るのが気候変動である。今後の米中関係を見通す上で、そこが重要なポイントになるだろう。

なお、サキ米大統領報道官が 1 月 25 日の記者会見で、「我々は中国と激しい競争をしている」と述べ、中国に対する強硬姿勢を鮮明にしたが、その際、「戦略的忍耐を持ちたい」と言及したことが、波紋を呼んでいる<sup>4</sup>。

この戦略的忍耐 (strategic patience) とは、北朝鮮が非核化に取り組むまで交渉に応じないというオバマ政権時代の北朝鮮政策を指す。だが、結果的に核開発を止められなかったという意味で、マイナスイメージが残る用語である。新たな対中戦略の策定には同盟国との調整で一定の時間を要するという意味なのか、その真意は明らかでない。

### 3. 米欧の亀裂をほくそ笑む中国

欧州連合 (EU) と中国が 2020 年 12 月末、投資協定の締結で大筋合意をした。7 年に及ぶ交渉が妥結したのは、米大統領選後に中国が EU に歩み寄ったからだ。大筋合意で中国は、中国市場への EU 企業の参入拡大、国有企業への補助金削減、技術移転の強要禁止、人権問題でも強制労働を禁じる国際労働機関 (ILO) 基本条約の批准を目指すとしている。

中国は、バイデン新政権発足の前に EU と合意すれば、米欧の間に楔を打ち込めると考えた。バイデン氏はトランプ前政権で悪化した米欧関係を修復し、EU と対中包囲網を築き中国に構造改革を迫る方針だった。だが、米国の政権移行期の政治空白を突いた今回の合意でその戦略は躓いた。

米欧関係だけでなく EU 内でも溝が深まっている。コロナ禍で打撃を受けた欧州経済を立て直すには、中国市場への参入拡大が急務だ。だが、新疆ウイグル自治区の人権問題や香港国家安全維持法の制定などを問題視し、中国との関係強化に慎重な EU 加盟国も少なくない。EU が一枚岩となるのは難しく、EU の批准にはなお曲折が予想される。

今回の大筋合意の立役者はメルケル独首相だ。EU 議長国としての任期が終わる直前に合意にこぎつけた。中国との合意に踏み切ったのは、今後の米欧関係を懐疑的に見ているからだ。メルケル氏は 2017 年 5 月、「米国に頼れる時代は終わった」と発言したが、バイデン氏が米大統領に選ばれても、その見方は変わっていない。

米国と EU の亀裂をほくそ笑むのは中国だ。米欧による対中包囲網に風穴をあけるため、EU を取り込んだ。しかし、EU が中国にすり寄るのは地政学上の影響を考えると危険だ。EU が中国への経済的依存を深めれば、安全保障や外交で中国の圧力に抵抗できなくなる。尖閣諸島問題で中国と対立する日本にとって、これは対岸の火事で済まない。米欧を取り持ち、対中包囲網の再構築に向けて連携強化を図っていくのが、調整役としての日本の役割ではないか。

#### 4. 習近平の TPP 参加発言の本気度

中国の習近平国家主席が 2020 年 11 月、アジア太平洋経済協力会議（APEC）の首脳会議で環太平洋経済連携協定（TPP）への参加に前向きな姿勢を表明した。その狙いは何か。東アジアの地域包括的経済連携（RCEP）協定が署名された直後のタイミングを狙って、中国が自由貿易の推進者であるかのごとく見せる戦略的ポーズにすぎないとの見方も多いが、中国は案外本気かもしれない。そう思わせるような根拠が 3 つ考えられる。

第 1 に、TPP を通じてアジア太平洋地域の対中依存度を高めるのが狙いかもしれない。習主席は 20 年 4 月の中央財經委員会で、磁場のようにグローバルなサプライチェーン（供給網）が中国に依存する状態を目指すと明言した。米中分断が進む中、他国からの経済制裁を想定して威嚇・反撃能力を強化しようとしている。

第 2 に、TPP による対中包囲網を阻止するのが狙いかもしれない。TPP の拡大により孤

立を恐れた中国を TPP 参加に追い込み、構造改革を迫るとというのが日米共有のシナリオだった。トランプ前政権の TPP 離脱で頓挫しかけたが、日本の主導で米抜き TPP が発効した。米国不在の間に TPP を中国の色に染めるつもりか。

第 3 に、APEC が目指す環太平洋自由貿易圏（FTAAP）の実現に向けて主導権を握るのが狙いかも。米国が TPP、中国が RCEP を通じて FTAAP の主導権を争った米中角逐の構図はトランプ前大統領によって崩れた。主導権を狙って RCEP の合意を急いだ中国は TPP 参加への関心を示し、米国に揺さぶりをかけようとしている。

仮に中国が本気でも、実際のところ TPP への参加は難しい。RCEP と違い、中国にとって国有企業規律や知財権保護など TPP のハードルは高い。日本は 21 年、TPP の議長国である。TPP の戦略的意義を踏まえると、例外措置を講じてまで中国の TPP 参加を認めるべきではない。参加表明をしている他国への影響も懸念される。むしろ、中国より先に米国が TPP に復帰するのが望ましい。

ただし、バイデン大統領が今すぐ TPP 復帰に動くことはない。支持基盤の労働者層に、雇用流出への警戒感が根強いからだ。新型コロナウイルス対策と雇用対策など内政を優先し、通商交渉は後回しにする姿勢を見せている。したがって、英国やタイ、インドネシアなどの加盟拡大によって TPP の価値を高め、参加しないと不利になると米国を焦らせる一方、長期戦を覚悟で、日本はバイデン政権に対して TPP 復帰を粘り強く説得していくべきである。

## 終わりに

米中対立はバイデン政権になっても収束する気配はない。米中デカップリングによる「とばっちりの構図」を軽視するのは禁物だが、国際生産ネットワークの拡大で深化した米中を含むアジア太平洋の相互依存関係は、そう簡単には壊せない。

米中は安全保障で対立しても、経済ではどこかで折り合うしか解決の道はない。デカップリングは全面的なものではなく、ハイテク分野を中心に管理された部分的なものに限定されるべきだ。また、生産や貿易を中国に過度に依存することのリスクが認識された。日本が今なすべきことは、「チャイナ+1」を軸にグローバル・サプライチェーンの多元化と強靱化を図ることだろう。

先鋭化する米中対立にどう歯止めをかけるのか、最も悩ましい問題だ。ルールにもとづく

多国間の枠組みに米中両国を取り込むことが必要であろう。米国の TPP 復帰や中国が参加する RCEP の質向上が望まれる。機能不全に陥っている世界貿易機関 (WTO) に代わって、保護主義と反グローバル化に対する防波堤として、メガ FTA (自由貿易協定) と呼ばれる多数国による経済統合の重要性が一段と増している。新たな通商秩序を主導する日本の覚悟が試されている。

## 参考文献

- ・ 馬田啓一「コロナ後の通商秩序はどうかー先鋭化する米中対立ー」 『世界経済評論インパクト』 No.1833 (2020年8月3日)。
- ・ 馬田啓一「米大統領選後の米中対立の行方」 『世界経済評論インパクト』 No.1939 (2020年11月9日)。

---

<sup>1</sup> 「中国を甘やかす時代は終わった」と明言したペンス副大統領 (当時) の演説 (2018年10月) をさらに発展させた内容となっている。

<sup>2</sup> ハイテク 5 社とは、ファーウェイ (華為技術)、ZTE (中興通訊)、ハイテラ (海能達通信)、ハイクビジョン (杭州海康威視数字)、ダーファ・テクノロジー (浙江大華技術) である。

<sup>3</sup> 上場廃止となった 3 社は、チャイナテレコム (中国電信)、チャイナモバイル (中国移动)、チャイナニコム (中国聯通) である。

<sup>4</sup> 日本経済新聞、2021年1月27日付。

## 第8章 米中対立に悩む韓国、最大の課題は対中依存度引き下げ

(公財) 中曽根平和研究所 主任研究員

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員

百本 和弘

### 要約

韓国では米中対立によるリスク軽減のために過度な対中貿易依存度を引き下げるべきとの主張がなされている。輸入については、素材・部品の輸入総額に占める中国からの輸入の割合は30%を超え、なお上昇中である。個別品目では中国からのワイヤーハーネス輸入停止により韓国国内の自動車生産が一斉に停止する事態に見舞われた。輸出についても、韓国最大の輸出品目のメモリー半導体は輸出全体の5割が中国向けになっているなど、中国への依存度が高い。対中依存度軽減のため韓国政府はリショアリング政策やASEAN・インドとの貿易拡大に注力しているが、決め手に欠いている。

華為（ファーウェイ）問題が韓国企業に及ぼす影響は、同社が韓国企業にとって顧客であり、競合相手でもあるため、単純ではない。また、韓国では、同盟国との関係強化を目指すバイデン政権発足により米中二者択一を迫られる事態に陥る可能性があるとして警戒感が広がっている。

### はじめに

韓国では「安美経中」という言葉がしばしば使われる。安全保障では米国（韓国語で「美国」）と協調し、経済面では中国との関係を緊密化することを意味し、韓国にとって米中両国との良好な関係の維持が生命線となっている。さらに、米国との関係は安全保障のみではない。米国は中国に次ぐ第2の輸出先であり、経済的にも重要である。他方、中国との関係も経済面のみではない。韓国にとって南北関係の管理は死活問題であるが、韓国の北朝鮮に対する影響力は限定的である。北朝鮮の後ろ盾となっているのが中国であり、中韓関係が良好であってはじめて、中国を通じて北朝鮮に対して影響力を発揮できる。

米中関係が良好であれば、韓国としては良好な米韓関係・中韓関係の両立は可能である。しかし、米中対立が鮮明になる中、韓国政府は米中のバランスに頭を悩ませている。

最近の韓国政府の対米、対中政策は「戦略的曖昧性 (strategic ambiguity)」という用語に象徴されよう。例えば、中国が提唱した一帯一路構想や、日米が推進してきた「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」のいずれに対しても、韓国政府は自らが進める「新南方政策」(後述)と一致する範囲で協力するという立場で、いずれか一方に肩入れすることはない。在韓米軍基地への THAAD (終末高高度防衛ミサイル) 配備問題について、韓国政府は THAAD 配備は一時的であり、また、THAAD の追加配備は行わないと中国側に伝えている。

しかし、このような韓国政府の戦略的曖昧性も米中対立が厳しさを増す中で限界に近付いていると韓国国内でも指摘されている。それではどうすればよいのか。韓国の専門家が共通して指摘しているのが、過度な対中依存度の軽減である。以下はいずれも米国大統領選挙前に発表されたものであるが、政府系シンクタンクの産業研究院 (KIET) は、米国の大統領選の結果にかかわらず米国の対中牽制は変わらず、韓国の取るべき対応策は対中貿易依存度を引き下げであるとした (産業研究院 [2020a])<sup>1</sup>。同じく政府系シンクタンクの対外経済政策研究院 (KIEP) も、バイデン当選時には米中二者択一を迫られる可能性が高まるため、韓国としては対中貿易依存度を引き下げ、米中二者択一を迫られた場合のリスクを最小化すべきと結論付けた (対外経済政策研究院 [2020b])<sup>2</sup>。

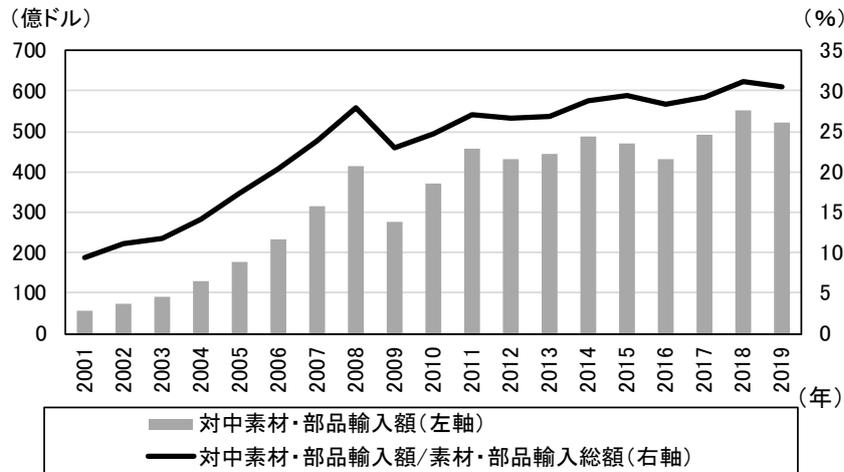
そこで本稿では、輸入・輸出における韓国の対中依存の現状と韓国政府による対中依存軽減策について焦点を合わせる。さらに、華為 (ファーウェイ) を巡る問題が韓国企業にどのような影響を及ぼすか、バイデン政権発足が韓国の通商政策などにどのような影響を及ぼすと予想されるかに関する韓国での見方についても言及する。

## 第1節 サプライチェーンの対中依存

### 1. 対中依存の現状

韓国の素材・部品の対中輸入依存度は比較的高い。韓国の中国からの素材・部品輸入額は増加が続いており。素材・部品の輸入総額に占める対中輸入の割合も上昇傾向で、2019年には30.5%に達している (図1)<sup>3</sup>。

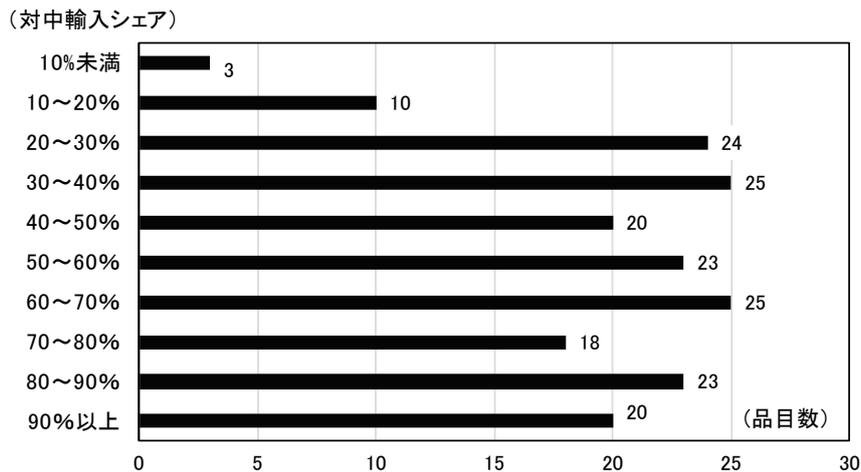
図1 韓国の対中素材・部品輸入の推移



出所：産業通商資源部・韓国産業技術振興院・韓国機械産業振興会「素材部品総合情報網 (MCT-NET)」より作成

また、素材・部品に限らないが、品目別 (HS6 桁ベース) で対中輸入額が 1 億ドル以上の品目 (全 191 品目) について対中輸入シェア (対中輸入額/輸入総額) をみると、半数を超える 109 品目が 50%以上、うち、20 品目が 90%となっており、対中輸入に大きく依存した品目が少なくないことが確認できる (図 2)。

図2 対中輸入シェア別品目数 (2019年)



注 1：対中輸入シェア=対中輸入額/輸入総額

注 2：品目は HS6 桁ベース。対象は対中輸入額 1 億ドル以上の全品目 (191 品目)。

出所：韓国貿易協会データベースより作成

このような高い対中輸入依存は、2010年の尖閣諸島沖漁船衝突事件で中国が取ったレアアースの事実上の対日禁輸措置のような中国側の報復措置による対中輸入の停止や、次に述べるサプライチェーンの断絶もありうるため、経済安全保障上も過度な対中輸入依存はリスクが大きい。

この中国依存リスクは、2020年の新型コロナウイルスの感染拡大の初期局面で図らずも現実のものとなってしまった。特に象徴的だったのが、中国国内の工場の操業停止により中国からのワイヤーハーネス輸入が滞り、同年2月に韓国の自動車メーカー各社が一斉に操業中断に追い込まれた事態である。韓国はワイヤーハーネスを輸入に依存しているが、2019年の韓国のワイヤーハーネス輸入実績をみると、輸入額全体の86.7%が中国からで、中国依存度がかかなり高い。貿易統計からは把握できないが、韓国の各メディア報道によると、対中輸入といっても輸入元は中国・地場企業ではなく、中国に進出した韓国企業だった。

本件は決して例外的な事態ではない。韓国企業の中国進出は1992年の中韓国交正常化以降立ち上がり、特に2000年代に急増した。しかし、2000年代末に中国の人件費上昇が顕著になると、中国を第三国向け輸出拠点として活用していた韓国企業はベトナムなど、人件費がより安い国に移転することで「脱中国」を図った。他方、中国の人件費が上昇したとはいえ、中韓の賃金格差は大きく、また、中国が韓国に近いという物流上のメリットもあり、韓国向け生産拠点としての中国の位置づけは不動だった。ちなみに、在中韓国系企業の販売先構成比は、2004年は中国49.4%、韓国14.5%、第三国36.2%だったが、2018年には中国56.7%、韓国36.6%、第三国6.7%となり、第三国が低下した半面で韓国が上昇した（韓国輸出入銀行〔各年〕）。よって、今後、韓国向け生産拠点としての中国の見直しが必須であろう。

## 2. リショアリング政策

高い対中輸入依存のリスクを軽減する方策として韓国政府が重視しているのがリショアリング（製造業の国内回帰）<sup>4</sup>促進政策である。ただし、韓国政府のリショアリング促進政策は米中対立の激化、対中依存度の軽減のために近年、新たに始められたものではなく、すでに何年も前から実行されていた政策である。きっかけになったのはリーマン・ショック以降、日米など先進国の一部でみられた製造業企業のリショアリングの動きである。韓国政府は国内製造業の空洞化リスク、雇用機会の不足に悩まされていた（現在も同様）。そこで、他の先進国の例に倣い、製造業の空洞化を抑え、雇用機会を創出すべく、2013年12月に

「海外進出企業の国内回帰支援に関する法律」を施行した。この法律は、一定割合以上、海外生産を縮小し、その分、国内に生産拠点を新・増設した場合に、法人税減免、立地・設備補助金支給といったインセンティブを企業に供与する内容であった。しかし、インセンティブを受けるための認定条件が厳格すぎる、インセンティブの内容が不十分といった理由で企業の評判は芳しくなかった。実際に認定された企業の数も少なく、2018年末までの累計では48社<sup>5)</sup>に過ぎなかった。そこで韓国政府は2018年11月に「Uターン企業総合支援対策」を発表、インセンティブの拡大を図った（表1）（産業通商資源部 [2018]）。

表1 Uターン企業総合支援対策の概要

分野	項目	従来	改定後
認定範囲拡大	海外事業縮小条件緩和	海外事業場50%以上縮小	海外事業場25%以上縮小
	対象業種拡大	製造業のみ	知識サービス業を追加
	生産製品範囲拡大	同一業種の定義は細分類(4桁)	同一業種の定義は小分類(3桁)
インセンティブ強化	立地・設備補助金支援条件	常時雇用人員数30人以上	常時雇用人員数20人以上
	同支援対象拡大	大企業は対象外	海外事業場清算・譲渡時に対象に
	雇用補助金支援期間	1年間	2年間
	法人税・関税の減免	大企業は対象外の場合が多い	大企業も対象に
支援体系の簡素化	手続きの簡素化	各支援制度別に個別申請・審査	申請・審査の一元化(ワンストップ化)
	申請期限簡素化	補助金申請のために11種類の期限を遵守	3種類の期限を廃止、3種類の期限を延長
Uターン企業誘致活動強化		海外進出企業データベース構築・整備 対象企業の発掘、制度の広報強化	

出所：産業通商資源部 [2018]

こうした中で、2020年2月に前述のワイヤーハーネスのサプライチェーン断絶という中国発コロナ・ショックに見舞われたわけである。こうしたことから、韓国政府はリショアリング促進政策の目的にグローバルサプライチェーン安定化を追加した。具体的には、2020年2月に「新型コロナウイルスの企業隘路解消および輸出支援対策」を、同年6月に「Uターン企業誘致のための総合パッケージ」をそれぞれ発表、政策の具体化に向けて動き出している（表2）（政府関係部署協同 [2020a]、同 [2020b]）。

表2 Uターン企業誘致のための総合パッケージの概要

分野	概要
税制	・国内事業所増設による事業所得に対し税制支援
	・海外生産削減量の要件を廃止し、生産削減量に比例し減免
立地	・多角的に各社の立地隘路解消を推進
	・工業団地入居時の支援強化(分譲優先権付与など)
補助金	・事業所当たり非首都圏200億ウォン、首都圏(先端産業のみ)150億ウォン
設備	・スマート工場、ロボット普及事業支援強化
金融	・Uターン企業対象の施設・設備投資金融支援拡充
人材	・海外事業所労働者の韓国国内採用のためのE-9(雇用許可制)ビザ斡旋
コンサルティング	・Uターンに必要なコンサルティング費用支援の拡大

出所：政府関係部署協同 [2020b]

それにもかかわらず、韓国政府のリショアリング促進政策は、韓国企業の関心が高くないこともあり、十分な成果を上げていない。例えば、有力経済団体の全国経済人連合会が2020年5月に大企業を対象に実施したアンケート調査の結果をみると、「グローバルサプライチェーンの再編に備えた貴社の対応策は何か」という設問に対し、「海外生産基盤の国内移転(リショアリング)」と回答した企業は全体の3.0%に過ぎなかった(全国経済人連合会[2020])。中小企業中央会が同年6月に中国、ベトナムに現地法人を有する中小企業を対象に実施したアンケート調査の結果をみても、「新型コロナウイルス感染症の感染拡大が続く場合、国内に生産拠点を移転する意向があるか」という設問に対し、「意向がある」と回答した企業は全体の8.0%だった。韓国企業がリショアリングにさほど積極的ではない理由として、これら経済団体はインセンティブの不十分さ、韓国の高い人件費、各種の規制を挙げ、政府にさらなる改善を求めている。

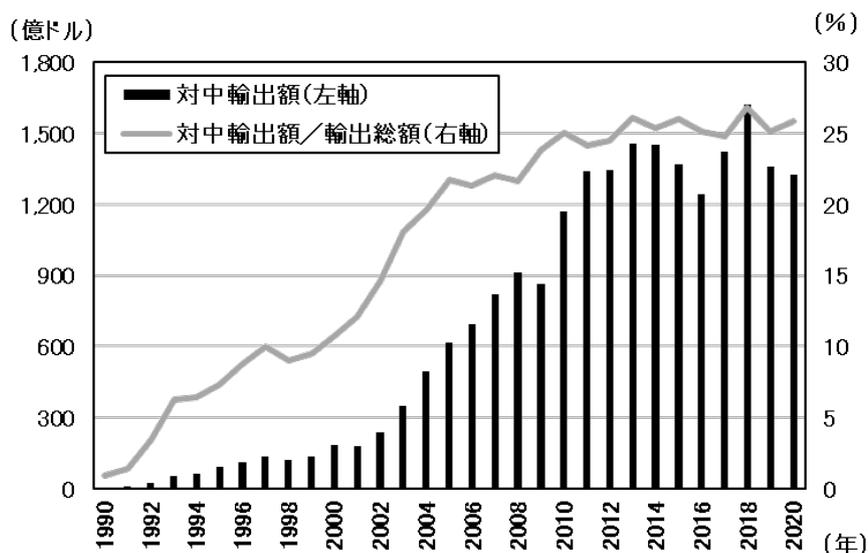
しかしながら、サプライチェーンのリスク軽減のための方策として、リショアリング促進政策のみを推進することは賢明ではないであろう。リショアリング促進政策はあくまでもグローバルサプライチェーン再構築の方法の一つとして位置付けるべきである。例えば、前述のワイヤーハーネスは労働集約型の品目であり、賃金水準が製品競争力に決定的な影響を及ぼす。この点、政府の政策如何にかかわらず、韓国国内生産は不利である。韓国のワイヤーハーネス・メーカーは中国に主力の生産拠点を置きつつも、ベトナム、カンボジア、フィリピンにも生産拠点を有している。過度の中国依存を減らすにはリショアリングよりもこれらASEAN諸国での生産を拡大する方が現実的である。これに関連して、2020年2月

に韓国政府は「特定国家・企業に独占的に依存している場合、第三国などへのサプライチェーン分散を推進する」と発表している（産業通商資源部 [2020]）。そのために政府では ASEAN 諸国やインドなどとの FTA の活用促進、海外調達先候補の発掘調査、新たな輸入品の環境関連の審査の迅速化などを行っているとしている。これらの政策が実際にどれだけ成果を生み出していくか注目される。

## 第 2 節 輸出先としての中国

韓国の対中依存度は輸出面でも顕著である。韓国の対中輸出は特に、2000 年代に急増した（図 3）。その結果、韓国の輸出総額に占める対中輸出額の割合は近年、25%前後で高止まりしている。ちなみに 2020 年の対中輸出の割合は 25.8%で、対米・対日輸出合計の割合（19.4%）よりも高く、また、対中・対香港輸出の合計では 31.8%と、対米・対日・対 EU 輸出合計（29.5%）を上回っている。

図 3 韓国の対中輸出等の推移

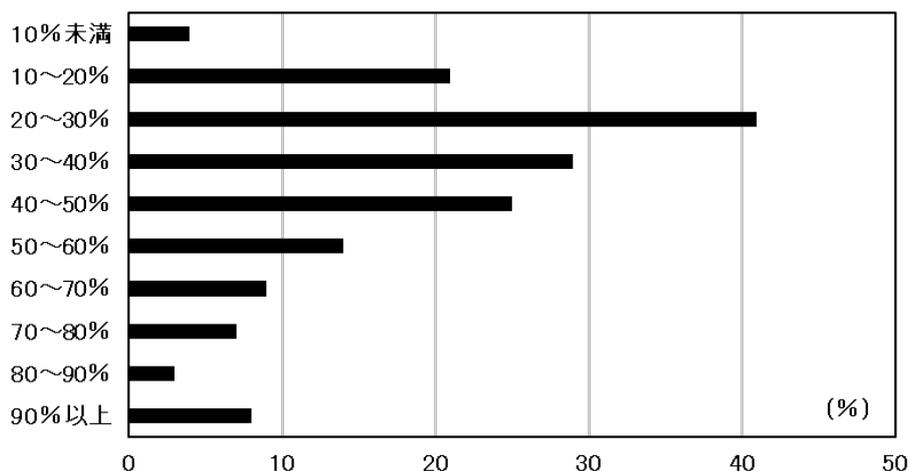


出所：韓国・関税庁

さらに、品目別にみると、対中輸出依存度が高い品目が少なくない。2019 年の対中輸出額 1 億ドル以上の 161 品目について対中輸出シェアをみると、全体の 6 割の 95 品目が 30%以上、うち、全体の 4 分の 1 に当たる 41 品目が 50%以上となっている（図 4）。ちなみに、韓国最大の輸出品目のメモリー半導体（全輸出の 9.8%を占める）は、輸出総額に占める対

中輸出額の割合が 48.8%とほぼ 5 割、香港向け輸出を加えると、その割合は 79.5%とほぼ 8 割に達する。つまり、輸出立国・韓国の象徴ともいえるメモリー半導体の輸出は、対中輸出の状況次第ということになる。

図 4 対中輸出シェア別品目数 (2019 年)



注 1：対中輸出シェア＝対中輸出額／輸出総額

注 2：品目は HS6 桁ベース。対象は対中輸出額 1 億ドル以上の全品目 (161 品目)。

出所：韓国貿易協会データベースより作成

このような対中輸出依存度の高さは韓国にとってリスク要因である。そのため、韓国政府にとって輸出先の多角化が課題になっている。しかしながら、日・米・EU といった先進国への輸出は当該国の経済成熟化により頭打ちになっており、今後、大きな拡大は望みにくい。そこで韓国政府が期待しているのが新興国、中でも、地理的にみて韓国から比較的近く、経済成長も望める ASEAN 諸国やインドである。韓国の対 ASEAN 輸出は増加傾向にあり、輸出総額に占める割合も 2019 年時点で 17.5%と、すでに対米輸出 (13.5%) を上回っている。さらに、対インド輸出は水準こそ低いものの、近年、増加傾向にあり、同年の輸出総額に占める割合は 2.8%に達している。こうした ASEAN 諸国、インドとの関係強化を目指すべく、韓国政府は「新南方政策」を展開している。新南方政策特別委員会 [2019] は新南方政策について「ASEAN、インドなどの新南方国家と政治・経済・社会・文化等、幅広い分野で周辺 4 強 (米国、中国、日本、ロシア) と類似の水準で関係を強化し、韓 (朝鮮) 半島を超え、東アジア、全世界の共同繁栄と平和を実現しようという韓国の新しいパラダイム、核心の外交政策」と紹介している。貿易については、相互交流の観点から輸出ではなく貿易

総額を目標としているが、対 ASEAN 貿易については 2018 年 1,597 億ドルから 2020 年までに 2,000 億ドルへ、対インド貿易については 2018 年 215 億ドルを 2030 年までに 500 億ドルに拡大することを目指すとした。ただし、2020 年の対 ASEAN 貿易は目標未達だったようである<sup>6</sup>。

また、輸出に限っていうと、確かに韓国の対 ASEAN 輸出は増加傾向にあるが、これは韓国企業の ASEAN 進出によって誘発されている側面が強い。ベトナムを中心に ASEAN 諸国に進出する韓国企業が増加し、これら企業の韓国からの部材の調達が増えている。韓国企業の ASEAN 拠点は第三国向け輸出用生産拠点としての性格も強い。よって、韓国の対 ASEAN 輸出は世界経済の影響を受けやすい。逆に、ASEAN を最終需要地とする輸出はなお、限定的である。OECD データベースによると、付加価値ベースで輸出先（最終需要地）別構成比をみても、執筆時で最新の 2015 年時点で最大の輸出先は中国（25.3%）、次いで米国（18.3%）となっており、新南方政策でターゲットとする ASEAN・インドは合計で 10.2%にとどまっている。決して低い水準ではないものの、中国リスクを補うには十分とはいえない。

### 第 3 節 米国政府のファーウェイに対する半導体輸出規制の影響

米国政府のファーウェイに対する半導体輸出規制が韓国企業に及ぼす影響は単純ではない。韓国企業にとってファーウェイは顧客、競合企業の二面性があるため、ファーウェイ失速時には韓国企業にマイナス、プラスの双方の影響をもたらす。また、影響は短期的にみるか、中長期的に見るかによっても異なってくる。よって、影響度の総合的な評価は難しい<sup>7</sup>。

まず、顧客としてのファーウェイという側面では、短期的にはファーウェイへの販売が打撃を受ける恐れが出てくる。「聯合ニュース」（2020 年 9 月 15 日）は「短期的には（韓国の輸出に）影響を及ぼすものとみられるが、予測は難しい」とする政府関係者の話を伝えている。2019 年におけるファーウェイに対する半導体販売はサムスン電子が 7 兆ウォン、SK ハイニックスが 3 兆ウォン（「韓国経済新聞」2020 年 9 月 10 日、電子版）、ファーウェイ向けのスマートフォン用ディスプレイ販売は、サムスンディスプレイ<sup>8</sup>が 2 兆 5,000 億ウォン、LG ディスプレイが 2,350 億ウォン（「毎日経済新聞」2020 年 10 月 27 日、電子版）とそれぞれ報じられている。今回の措置によりこれらが影響を受ける恐れがある。

次いで、中長期的にみると、ファーウェイのスマートフォン市場でのシェア低下分を他社

が獲得することになるため、他社への販売を増やすことでファーウェイ向け販売減を相殺できるとの見方がある。中国市場ではファーウェイに代わってOPPO、vivo、小米（シャオミ）など他の中国企業のシェア拡大が予想される。さらに、世界のスマートフォン市場ではサムスン電子、LG 電子がファーウェイのシェアの一部を獲得できるとの期待もある。「聯合ニュース」（2020年9月15日）は「今年、2億6,500万台と予想されるサムスン電子のスマートフォン販売量は来年、3億台に肉薄できるという見方も出ている」と報じている。

また、5G通信設備市場で、ファーウェイの持っているシェアの一部をサムスン電子が獲得できるとの見方もある。「毎日経済新聞」（2020年9月8日、電子版）は「業界では米中対立で急減しているファーウェイの通信設備市場シェアの一部をサムスン電子が獲得できるとみている。サムスン電子は世界初の5G商用化、世界1位の通信事業者の米国ベライゾンと8兆ウォンの輸出契約を締結するなど、技術力が認められている」と紹介している。

なお、今回の半導体輸出規制により、中国政府が半導体国産化推進にさらに注力し、韓国の半導体産業が脅威を受けるとの警戒感もある。対外経済政策研究院 [2020a] は「短期的にはファーウェイを相手にした韓国企業の半導体輸出に打撃があるであろうが、米国の措置がファーウェイのみをターゲットにしている点で、中国の先端産業全般に及ぼす影響は限定的であり、長期的には今回の措置が韓国の半導体産業に及ぼす影響も限定的と判断される」としつつも、「逆に中国は今回の経験を通じ先端半導体の国産化にさらに拍車を掛ける見通しで、韓国の半導体産業が比較優位を維持するために中国との技術格差を維持することが一層、重要になる」と述べている。

#### 第4節 バイデン氏勝利後に発表された韓国の通商政策への影響評価

米国大統領選挙でバイデン氏が勝利した。バイデン氏の勝利宣言を受け、韓国の主要な研究所はバイデン政権発足が韓国のマクロ経済や通商政策などに与える影響などに関する報告書を相次いで発表している。それらはバイデン政権の通商政策について、トランプ政権の米国第一の単独主義から同盟国との協調・WTO ルールの活用を軸にした多国間協調にシフトし、同時に、人権・環境などの価値観を通商政策に反映させていくと予想するなど、日本での見方と同様である。しかし、日韓の立ち位置の違いにより、バイデン政権の政策が自国に及ぼす影響については、韓国の見方は日本とはやや異なっている。特に、米中対立に関しては、バイデン政権が同盟国との協調を重視する中で、韓国が米中拮一を強いられる恐れが

あり、韓国政府に対して対策の検討を促している。

このうち、対外経済政策研究院（KIEP）は韓国の通商政策などに対して次の3点を提案している（対外経済政策研究院 [2020c]）。第一に、バイデン政権が中国を牽制すべく、労働・環境分野などで現行のCPTPPのレベルを高めた上でこれに加盟し、韓国に対しても加盟を求める可能性があり、韓国政府は対応策を検討する必要があるとしている<sup>9</sup>。第二に、バイデン政権がWTO改革を進めるにあたって同盟国に同調を要求することが予想されるため、韓国政府は対応策を検討すべきとしている。特に、「発展途上国」地位、産業補助金、電子商取引といった分野で韓国の立場を明確にすべきとしている。第三に、バイデン政権が中国を除外したサプライチェーン構築を進めることが予想される中、韓国が強みを有する半導体、自動車などの分野で米国のサプライチェーンに食い込む方策を模索すべきとしている。

ついで、韓国貿易協会傘下のシンクタンクの国際貿易通商研究院（IIT）は、バイデン政権発足による米国経済、為替レート、原油価格、米国の通商政策の見通しについて点検した上で、韓国の輸出環境の行方について展望している（国際貿易通商研究院 [2020]）。このうち、米国の通商政策については、対中強硬政策や保護貿易主義的基調が続くことが予想されるために韓国企業としては徹底したモニタリングが必要であり、また、炭素調整税の導入などの環境政策の動向を注視すべきとしている。

#### 参考文献（すべて韓国語、カナダラ順）

- ・ 国際貿易通商研究院 [2020] 「米国大統領選結果が韓国の貿易に及ぼす影響」『TRADE BRIEF 2020年11月8日 No.15』
- ・ 対外経済政策研究院 [2020a] 「トランプ政府の対ファーウェイ半導体輸出規制拡大と展望」『KIEP 世界経済フォーカス 2020年8月11日 Vol.3 No.25』
- ・ 対外経済政策研究院 [2020b] 「2020年米国民主党大統領候補確定および主要公約」『KIEP 世界経済フォーカス 2020年9月11日 Vol.3 No.27』
- ・ 対外経済政策研究院 [2020c] 「米国バイデン政府の経済政策の展望と示唆点」『今日の世界経済 2020年11月6日 Vol.20 No.27』
- ・ 産業研究院 [2020a] 「2020年米国大統領選挙の展望と韓国の通商環境に及ぼす影響」『KIET 産業経済 2020年7月号』
- ・ 産業研究院 [2020b] 「わが国のUターン企業の実態と改善方向」『KIET 産業経済イシュー』

一 2020年9月3日 第91号』

- ・ 産業通商資源部 [2018] 『Uターン企業総合支援対策』発表」
- ・ 産業通商資源部 [2020] 『『コロナウイルス感染症-19』企業隘路解消および輸出支援対策』
- ・ 新南方政策特別委員会 [2018] 「新南方政策推進戦略」
- ・ 新南方政策特別委員会 [2019] 「新南方政策特別委員会 政策紹介集」
- ・ 全国経済人連合会 [2020] 「グローバル供給網変化に対する企業認識調査」
- ・ 政府関係部署協同 [2020a] 「新型コロナウイルスの企業隘路解消および輸出支援対策」
- ・ 政府関係部署協同 [2020b] 「2020年下半期経済政策方向」
- ・ 中小企業研究所 [2020] 「ポストコロナ時代の国内中小企業のリショアリング活性化方案研究」
- ・ 韓国輸出入銀行 [各年] 「海外直接投資経営分析」

- 
- <sup>1</sup> 産業研究院 [2020a] は、「確実なのはどちらの候補者が当選しても米国の中国に対する牽制が強まる可能性が高い点である。韓国の立場からは貿易における中国依存度の引き下げと通商関係の多元化を通じ、どちらが大統領に当選してもリスクを最小化する必要性がある」と結論付けている。
  - <sup>2</sup> 対外経済政策研究院 [2020b] は、「バイデン候補が大統領に当選した場合、同盟国との連帯強化を通じた対中圧迫戦略を実施しようとするため、その過程で韓国は両国間で選択を強要される可能性が高まる。従って、韓国の立場からは中国に対する貿易依存度を引き下げ（中略）、米中間の選択を強要される状況でリスクを最小化するために努力すべき」と結論付けている。
  - <sup>3</sup> 本稿執筆時点（2021年1月15日）では、2020年通年の輸出入実績について、主要国別総額は発表されていたものの、その他の国別総額、および国別品目別輸出入実績は発表されていなかった。そのため、本稿では輸出入実績について原則として主要国別総額のみ2020年を、それ以外は2019年をそれぞれ最新値として取り扱った。
  - <sup>4</sup> 韓国では「Uターン」という呼称も一般的に用いられている。
  - <sup>5</sup> 2019年以降、企業数は増えたものの、それでも2020年11月25日までの累計企業数は86社に過ぎない（産業研究院 [2020b]、韓国経済新聞（2020年11月25日、電子版））。
  - <sup>6</sup> 産業通商資源部発表（2021年1月1日）によると、対ASEAN輸出入は2020年1月1日から12月25日までの累計で1,413億ドル（暫定値）にとどまった。
  - <sup>7</sup> ちなみに、「聯合ニュース」（2020年9月10日）は「ファーウェイ制裁5日前 サムスン電子に得か損か」とタイトルを付け、「サムスン電子とファーウェイはメモリー半導体供給企業と顧客の関係である半面、スマートフォンと通信設備市場では競争状態にある。今回の制裁で15日からメモリー半導体の取引は事実上、中断することになったが、ファーウェイとのシェア争いでは短期的なメリットを享受することになる。ただし、米国の制裁がいつまで続くか分からない状況であるだけに、どの程度の損得があるかは様子を見なければ分からないと業界ではみている」と報じている。
  - <sup>8</sup> インターネット新聞「朝鮮ビズ」（2020年10月27日）をはじめとした韓国メディアは、複数の業界筋の話として、サムスンディスプレイが米国政府からファーウェイ向けスマートフォン用ディスプレイの輸出許可を得たと報道した。
  - <sup>9</sup> これに関連し、文在寅大統領は2020年12月8日に開催された「貿易の日」の記念式典の演説の中で「CPTPPの加盟を引き続き検討していく」と発言、加盟に意欲を示した。

## 第9章 グローバリゼーションと米国製造業

(一財) 国際貿易投資研究所

客員研究員 鈴木 裕明

### 要約

- ① 米国の製造業は、(第Ⅰ期) 第2次大戦後1979年まで、生産の大幅増、雇用増、労働生産性上昇、(第Ⅱ期) 1979年から2010年まで、生産の増加幅鈍化、雇用減、労働生産性は上昇率維持、そして2010年以降は、生産の増加がゼロ近傍まで鈍化、雇用が微増して、一時、労働生産性のマイナス転落という懸念すべき状況となった。生産の鈍化・停滞が問題である。
- ② 生産鈍化・停滞の一因としては、経済成長率が緩やかに鈍化する中での、グローバリゼーション進展を背景とする輸入品による国内生産品代替が挙げられ、そこには、スマイルカーブ&GVC (グローバル・バリューチェーン) 戦略が影響しているとみられる。1990年頃から、通信技術革新、WTO 設立、資本移動の自由化進展により GVC 構築が進み、製造・組立工程の新興国へのオフショアリングがスムーズになったことから、スマイルカーブ戦略も進展した。特に、2001年の中国のWTO加盟は、電子製品製造業のスマイルカーブ&GVC 戦略推進を後押しした。
- ③ その結果、米国企業は隆盛を誇るようになったものの、米国内の製造・組立 (=生産量) は停滞、雇用も減少した。付加価値の高いスマイルカーブの上流と下流において十分な雇用が生まれているのであれば、広義の製造業 (スマイルカーブ全体) で栄えるから良いといった考え方も成り立つ可能性はあるものの、現実はそうならない。
- ④ 米国の製造業雇用は、1979年から減り始め、2000~2010年に減少ペースが加速した。近年の研究では、製造業から流出した労働者が他産業にうまく転職できていない状況が実証されてきており、就業年齢層における無業者の割合も高止まるなど、経済+政治+社会的な問題となっている。
- ⑤ 2010年以降は、雇用が僅かながらも増加を続けており、GVCの一段落、トランプ政権の強引な雇用政策などが貢献した可能性はあるが、無業者問題など解決には程遠く、従来型の雇用政策では不十分とみられる。このほか、製造・組立部分の衰退からは、軍事・医療面での安全保障確保の問題なども生じている。
- ⑥ グローバリゼーションの動向は、GVC 展開などを通じて米国製造業に大きな影響を与える。グローバリゼーションは、技術革新と意思に左右される。過去、進化を続けてきたグ

ローバリゼーションは、近年、貿易、投資、移民など多方面で鈍化傾向を示している。

- ⑦ 鈍化の要因として、(1) GVC 新規構築の一巡[賃金格差縮小と GVC フロンティア消滅、省力・機械化の影響、コロナ禍での輸入依存の修正、米中デカップリングによる GVC 再構築（±両面）]、(2) 貿易自由化政策の停滞 [WTO 等グローバルな自由化推進の動き停滞、米国の保護主義政策、米中デカップリングによる各種規制、FTA・EPA の動向（鈍化を抑制）]、(3) 中国等での内製化進展、(4) 需要構造の趨勢的变化などが挙げられる。
- ⑧ これらの状況を纏めると、グローバリゼーションを進化させようとする意思の回復は、当面難しいものと予想される。技術革新については、情報技術革新によりオフショアリングを用いての労働コスト削減の必要性が低下する一方で、通信技術革新はオフショアリングを促進する。非貿易財であったサービス業の貿易財化がさらに進み、オフショアリングが増えていくことが予想される。以上より、財貿易など従来型のグローバリゼーションは、当面鈍化が続くものの、サービス業での新しいタイプのグローバリゼーションが拡大していく可能性がある。
- ⑨ こうした流れが進んでいけば、製造・組立工程のオフショアリングは引き続き伸びの鈍化傾向が続き、この部分に関する製造業の生産、雇用、労働生産性に好影響を及ぼすものの、米国企業として、さらには米国経済全体では効率や収益性に悪影響が生じることが考えられよう。他方、サービス業のオフショアリング増加に伴い、開発・設計、マーケティングなど、スマイルカーブでいうところの両端の部分が新興国にシフトしていくことが予想され、中長期的には米国企業の国際競争力および雇用にとって新たな挑戦となるう。

## はじめに

トランプ政権が、通商法 301 条、通商拡大法 232 条などを駆使・濫用して保護主義に走った背景には、ラストベルト地帯に象徴されるような（元）製造業労働者の苦境があった。ところがその一方では、産業としての米国製造業は ICT 産業などにおいて先端技術を保持・開拓し、高い競争力を誇っている。

そこで第 1 節では、米国製造業をめぐる長期的な環境変化、具体的には、技術革新とグローバリゼーションが米国製造業の生産、雇用、労働生産性にどのような影響を及ぼしたかを俯瞰的に概観し、高効率・高利益率達成の代償として生じた雇用問題の難しさを示す。

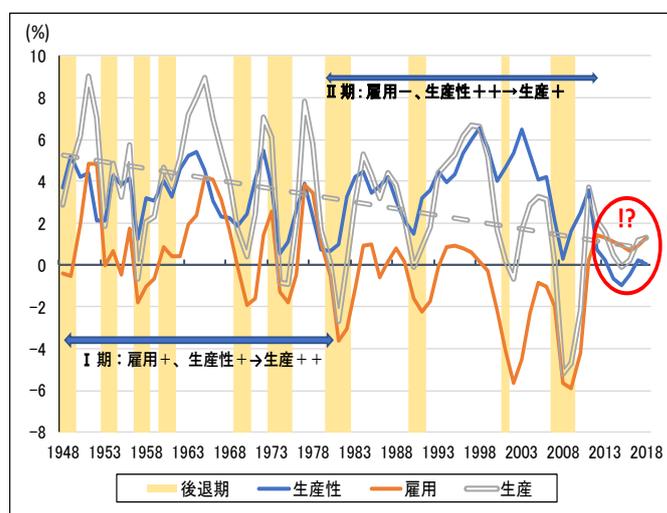
次に、第 2 節では、グローバリゼーションが技術革新と意思で進展することを確認した上で、近年のグローバリゼーション鈍化の要因を概観しながら、今後の新たな方向性と製造業への影響について検討する。

## 第1節 米国製造業をめぐる長期的な環境変化

### 1. 生産、雇用、労働生産性

経済活動は、突き詰めて言えば、労働と資本による価値の創造（=生産）であり、これは「生産量=労働量×労働生産性」で示すことが出来る。労働生産性の上昇無しでは、労働量当たりの生産量は増えず、分配の問題をひとまず置いておけば、労働者一人当たりの取り分は増えない。したがって、労働生産性上昇は個々人が広くより豊かな生活を送るための必要条件といえる。そして、そうした労働生産性の上昇は、第一に、機械化（技術革新と資本装備率上昇）によってもたらされる。

図1 製造業3指標（3年移動平均前年比）



出所：FED、BLSより筆者作成

標すべてがプラス基調を維持することになった。特に1950～60年代は、米国経済の「黄金時代」と呼ばれるが、それがこの3指標からも確認できる。

しかし、第I期中でも年を経るごとに3指標の伸びに鈍化傾向がみられる。特に70年代には失速が隠せない状況になる。

そして、1980年以降の第II期になると、雇用はマイナス基調に転じる。この時期、米国経済はレーガン革命から90年代クリントン政権でのICTブームへと繋がり、技術革新などによって労働生産性は高い伸び率を維持する。しかし生産は、90年代後半のブーム期を除けば鈍化傾向から脱することが出来ず、2000年代に入ると鈍化が顕著となる。その結果、第II期では労働生産性の伸びが生産の伸びを上回り雇用は減少基調となった。特に2000年代、リーマンショックに至るまでの期間には、雇用は大幅な減少を経験する。

第2次世界大戦後の、米国製造業の生産、雇用、労働生産性の関係を示したのが、図1である<sup>1</sup>。

まず、1979年までの第I期をみると、旺盛な内・外需を背景として生産が、また機械化も進み労働生産性も、いずれも高い伸びを示している。ここで、生産の伸びが労働生産性の伸びを上回っているため、製造業はより多くの雇用を吸引、生産、雇用、労働生産性の3

このように、Ⅰ期、Ⅱ期を通して、生産の伸びは鈍化、雇用の伸びは鈍化から減少、労働生産性の伸びは維持といった、長期間ほぼ一貫した傾向がみられる。

それが 2010 年代になると、生産鈍化はさらに加速してゼロ近傍まで落ち、それにもかかわらず雇用が僅かとはいえプラスで推移し、労働生産性が一時マイナスに転落するといった、これまでにない現象がみられるようになった。足元の数年に限ってみれば、雇用に加えて、生産と労働生産性にも回復がみられるが、そのペースは鈍い。

過去、生産は、景気後退期に鈍化・減少することはあっても、景気拡大期になれば米国製品需要も拡大し、回復を果たしていた。しかし、その回復の勢いは次第に衰えてきて、ついに 2010 年代以降は景気拡大期であるにもかかわらず回復できていない。労働生産性上昇は技術革新や資本装備率上昇がもたらすものだが、生産が増えないのであれば産業自体の見通しも暗くなり、研究開発や設備投資の意欲は削がれる。望むべき方向性としては、生産鈍化を解消し、労働生産性を上げ、生産増に相応しい雇用回復を目指すことであろうが、そもそも、なぜ生産の鈍化加速が生じたのか。

本稿ではその一因として、そもそも経済成長率全体が緩やかに鈍化していく中で、グローバル化を進展を背景とした輸入品による国内生産品の代替が進んでいったことに注目したい。そこには、スマイルカーブ&GVC（グローバル・バリューチェーン）戦略が影響しているものとみられる。そしてこの生産の鈍化・停滞は、製造業の余剰雇用という大きな経済+政治+社会問題を生み出している。

まずは次項において、スマイルカーブ&GVC 戦略と生産動向について、見ていきたい。

## 2. なぜ生産が増えなくなったのか

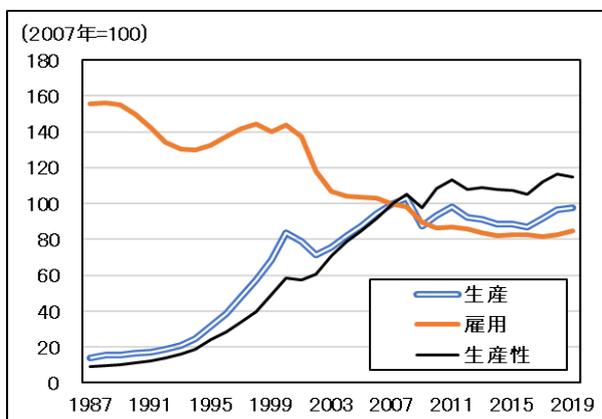
スマイルカーブ戦略について確認しておけば、製造業の工程を、①開発・設計、②製造・組立、③マーケティング・販売の 3 つに大別すれば、近年の傾向として、先進国では①と③の付加価値が高く、②の付加価値が低くなってきている。そのため、賃金水準の高い先進国では①と③に特化し、②については賃金水準の低い新興国にオフショアリングしてコスト削減を図り、企業利益の最大化を図ろうとすることは合理的といえる。縦軸に付加価値、横軸に工程の流れを取ってグラフを描くとスマイルの形になることから、スマイルカーブと呼称された。

この戦略を推進するためには、製造・組立工程のオフショアリングをスムーズに実施することが必要であり、そのためには最適化された GVC の構築が求められる。そしてその環境

が整っていったのが、1990～2010年にかけてであった。具体的には、通信技術の急速な革新によって1990年前後からアイデアの移動が促進され、国境をまたいでの生産の擦り合わせが可能となったことから、GVCもまた、急速な発展をみせる[ボールドウィン(2018)]。さらには、90年代以降、WTOの発足により貿易投資の自由化が促進され、さらには、資本移動の自由化も進んだことから、新興国におけるJVなど出資が進めやすくなった。そして、特に電子製品製造業のGVC構築において大きな影響を及ぼしたのが、2001年の中国のWTO加盟であろう。

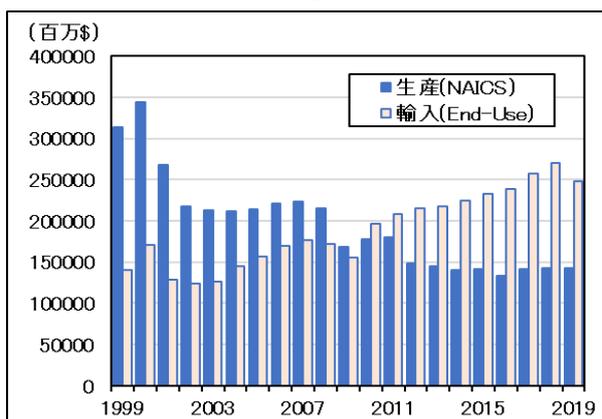
スマイルカーブ&GVC戦略の最大の利活用者としては、しばしばApple社などのICT企

図2 電子製品製造業の生産、雇用、労働生産性



出所：BLSより筆者作成

図3 コンピュータ・通信機器・半導体合計の推移



出所：BEA、BLSより筆者作成

(NAICSベース)と輸入額(End-Useベース)の推移をみると(名目ベース)、製品分類が異なる等、厳密な比較は出来ないが、1999年には生産が輸入の2倍を超えているのに対して、2010年には両者が逆転、2018年には輸入が生産の2倍近くにまで差を広げている(図3)。国内生産品と輸入品の勢力が交代していった様子がよく分かる。

業が言及される。そこで、電子製品製造業について、生産、雇用、労働生産性の推移を示したのが図2である。図からも明らかなように、電子製品製造業の生産は2000年のITブームをピークとする急成長の後、調整を経て2008年まで伸びはやや緩やかになるものの増大を続ける。しかし、リーマンショックによる急減の直前、2008年が生産の最大値であり、以降は概ね横這いとなっている。生産増が止まり、電子製品製造業の労働生産性上昇も停滞した。

個別品目別に生産額をみると、通信機と半導体は2000年、コンピュータは1998年がピークで以降は減少に転じる。その一方で、輸入は増加を続ける。これら3品目の生産額

1990年代以降の期間はまさに、米国 ICT 業界においてスマイルカーブ&GVC 戦略が進展していった時期にあたり、そこで製造・組立部分がオフショアリングされ、国内生産から輸入へと切り替わっていったことが推察される。この戦略を取れば、米国市場は、米国企業/米国産製品と他国企業/他国産製品との競争から、米国企業/他国産製品と他国企業/他国産製品との競争となるため、たとえ好況で市場が拡大していたとしても国内生産が伸びにくくなる。製造業全体での生産の推移も、電子製品製造業ほど極端ではないにせよ、2000年以後の鈍化、リーマンショック後の一層の鈍化といった動きは概ね同様である。スマイルカーブ&GVC 戦略は ICT 業界以外の企業にも取り入れられ、その影響は製造業に広く及んでいるものとみられる。

この戦略は、米国の ICT 企業などに高効率・高利益率をもたらした。比較優位に則り、付加価値の低い製造・組立工程をオフショアリングするというのは、極めて理屈に合った企業判断であったといえるだろう。ただし、こうした企業の隆盛の代償として、米国内での製造・組立部分は鈍化・停滞の道を進むことになり、国内生産量は鈍化・停滞、雇用も減少した。

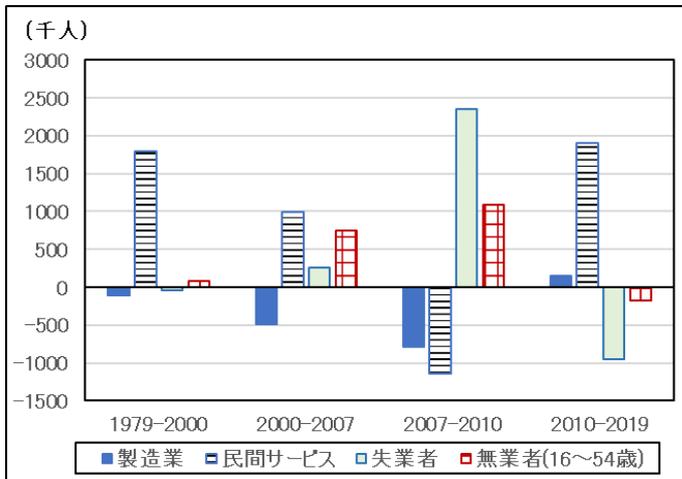
その分、付加価値の高いスマイルカーブの上流（開発・設計）と下流（マーケティング・販売）において十分な雇用が生まれているのであれば、狭義の製造業（製造・組立）は衰退しても、広義（スマイルカーブ全体）で栄えるから良いといった考え方も成り立ちうる。しかし、現実はそのようになっていない。

### 3. 製造業と雇用問題

#### (1) 2010年までの減少

米国の雇用構造の変化をみたのが図4である。米国製造業の雇用は、1979年に1,942.6万人でピークとなり、以降は減少トレンドに転じて、2010年には1,152.8万人まで減っている。この1979～2010年の31年間は、なだらかな減少にとどまった前半21年間（1979～2000年：年10.3万人減）と、急激に減少した後半10年間（2000年～2010年：年57.4万人減）に分けることが出来る。後半については、リーマンショック以前の好況期（2000～2007年）でも雇用は年48.3万人減少しており、それがリーマンショック（2007～2010年）によって加速して年78.4万人減少となる。製造業雇用は2010年まで、好況期においても

図4 米国の雇用構造／年平均増減



出所：BLS より筆者作成

減少トレンドを加速させ続けてきたといえる。

ただし、たとえ製造業雇用が減少しても、流出した余剰雇用が新規産業に吸収されるのであれば、必ずしも雇用問題が生じているとはいえない。一見すると、リーマンショック期を除けば、いずれも製造業の減少幅をサービス業の増加幅が上回っていて、製造業から流出した余剰雇用はサービス業が吸

収し、問題がないようにも見える。

しかしここで注意すべきは、無業者（高齢化の影響を排除するため16～54歳で推移を比較）の存在である。2000年までの期間では無業者の増加はほとんど見られないものの、2000～2007年では製造業の減少幅を上回る無業者の増加が認められる。リーマンショック期では無業者の増加ペースはさらに加速する。ここからは、機械化あるいはGVCによるオフショアリングによって失業した製造業従事者が、サービス業に転職できずに無業者（加えて、リーマンショック期には失業者）となっている可能性が示唆される。

こうした製造業雇用の問題を実証的に指摘したのが、Acemoglu et al.(2016)、Autor et al.(2014)などであった。前者の論文では、1999～2011年で、対中輸入増加によって、少なくとも、直接的に56万人、間接的なものも含めると98.5万人の製造業雇用が喪失したこと、この間の製造業雇用は560万人減少しているため、各々、製造業雇用減の10%、18%に相当すること、さらには、労働市場は不完全であり、貿易で失われた雇用が他産業でうまく再雇用されていないことなどが示された。また後者の論文では、低所得者ほど輸入で圧迫された製造業の外に転職できないこと、地域外へ移動して新たな職を求める動きは限定的であることなどが示されている。

こうした無業者のうち少なからぬ者がオピオイドのような薬物中毒に陥るなど社会問題化し、これらの人びとの発生を懸念する層の声を擲り上げる形で、2017年にはトランプ政権が誕生することとなる。

## (2) 2011 年からの増加

以上、2010 年までの製造業雇用減少の背景を見てきたが、しかし、上述の通り、雇用は 2011 年から緩やかとはいえ増加に転じる。そして対前年比増は 2019 年まで 9 年間に及ぶ。生産が増えない中での、雇用の 9 年にも及ぶ増加をどう見るべきだろうか。

この期間を通じて雇用増の背景にあるのは、好況が続いたこと（リストラの手が緩む）、生産指数に織り込み切れない品質の向上（生産指数が上昇しなくても、品質向上のための雇用増が生じうる。これは、本来は生産指数がもっと増加しているべきとの指摘でもある<sup>3)</sup>）などが考えられる。

また、前半数年間については、リーマンショック期に急減した分のリバウンドが要因として考えられる。

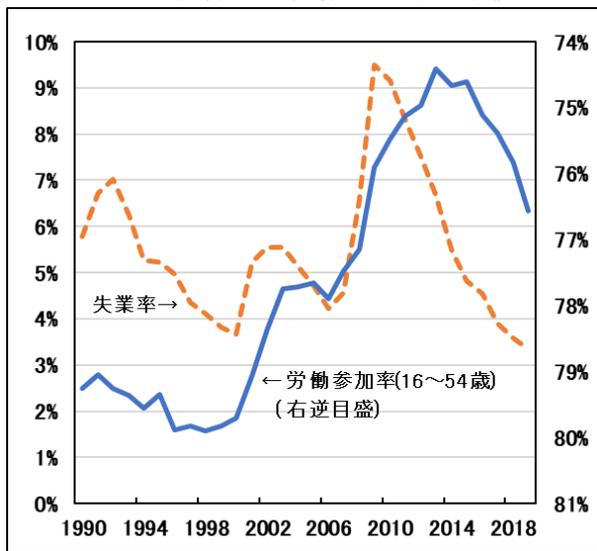
他方、後半期間については第 2 節で検討するように、グローバル化の勢いが鈍化してきた影響が出ている可能性がある。たとえば、GVC について、米国など先進国と新興国・途上国との間の賃金格差の縮小などにより、新規展開が一段落してきたとみられており、これが国内製造業の生産・雇用にポジティブな影響を及ぼしたことが考えられる。2016 年以降 2019 年にかけては、生産もプラス基調に戻りつつあり、この時期に限れば、生産も雇用も増える状況となっていた。

また、後半期間では、トランプ政権による強引な雇用維持政策も多少は影響した可能性が考えられる。トランプ政権の具体的な対応策は、保護主義を取ることによって、製造・組立工程のさらなるオフショアリングを阻止するとともに、少しでも自国へ回帰させようとするものであった。だがこれは、国際的には WTO などの規範から逸脱するとともに、国内的にもコストを上昇させて、経済効率や消費者の利益は低下、輸出競争力の低下にもつながるなど、米国経済全体にとってはマイナスとなる可能性の大きい施策であった。

## (3) 2020 年以降の見通し

ただし、こうした雇用増も 2020 年のコロナ禍により途絶えることになった。そして、もしコロナ禍が無かったとしても、無業者の減少ペースについては、極めて鈍いままだった。図 5 は無業者率（逆目盛にした労働参加率）と失業率の推移を示したもので<sup>4)</sup>、失業率が歴史的低水準まで大きく改善していたのに対し、労働参加率の回復は道半ばに止まる。そこにコロナ禍が襲い、回復していた分もすべてご破算となった。

図5 失業率と労働参加率の推移



出所：BLS より筆者作成

米国政府もこの問題に無策だったわけではなく、特に民主党政権は、貿易調整支援 (TAA: Trade Adjustment Assistance) のような、雇用シフト支援を続けてきた。しかし、ICT、さらに今後はAI、IoTなどと進化が進む機械化や、非製造業部門にも拡大するオフショアリングなどで、求められる雇用シフトの量は拡大、スピードは速まり、必要とされる新たなスキルは高度化している。そのため、従来の政策の延長では明らかに不足してきている。

2020年の選挙において、従来にない大胆な労働者向け政策を取った（内容の是非はともかく）候補者、つまり、社会主義的な施策を示すサンダース候補、保護主義のトランプ大統領、両候補への支持は、伝統的な雇用支援を掲げるバイデン候補への支持に比べて、熱烈であり、かつ支持者数においても、サンダースとトランプ両候補分を合算したなら、バイデン支持者数を上回っていたものとみられる。まさに、「大統領選の勝者は左派とトランプ主義」[会田 (2020)] であり、バイデン新政権には大きな困難が待ち受ける。

#### 4. まとめ

以上を纏めれば、米国製造業は、スマイルカーブ&GVC 戦略を推進するなど、開発・設計における高い競争力と利益率を保持しており、主要企業の興隆ぶりをみれば順調に見える。しかし他方において、生産（製造・組立）は鈍化・停滞、雇用が余剰となり、無業者の増加など経済+社会+政治問題化し、解決の糸口は見えていない。

また、ここでは触れなかったが、このほかの米国の製造・組立工程衰退から生じうる問題としては、

- (1) 製造・組立工程が手薄になって、軍事・医療面における安全保障確保が可能か
- (2) 製造・組立工程の技術力が国内から失われた際、上流部分の研究・開発力への悪影響はないのか

といった点も挙げられるであろう。特に(1)については、トランプ政権がこれを理由にして鉄鋼・アルミニウム製品への追加関税を賦課したが、それから数年もしないうちに実際に大いに問題となったのは、コロナ禍での医療製品不足と対中輸入依存であった。

今後の米国製造業（生産、労働、労働生産性）の動向を占うに当たっては、これまで製造業の動向を規定してきた要因、すなわち、①機械化（技術革新と資本装備率）、②グローバル化（スマイルカーブ&GVC戦略）、これらをどう見るかということにかかってこよう。

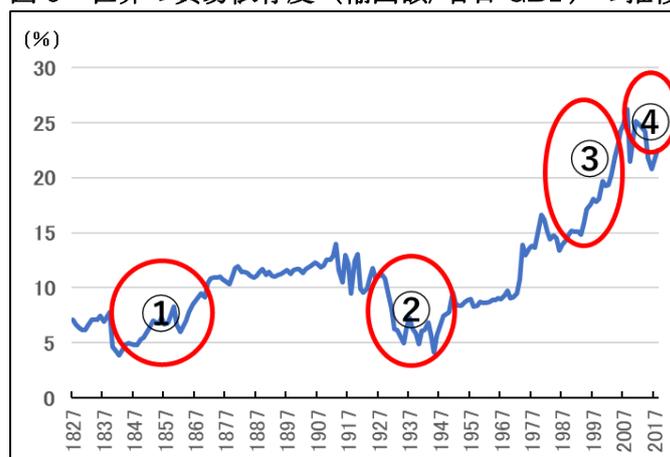
次節では、そのうちの後者、グローバル化と GVC について概観したい。

## 第 2 節 グローバリゼーションと米国製造業の行方

### 1. これまでのグローバル化の推移

まず、グローバル化の推移について、少し俯瞰的に見てみたい。過去、グローバル化は、技術革新を背景にして超長期での大きな方向性としてはプラスを維持してきた。輸送、通関、金融等の技術革新により貿易コストが低下、近年は通信技術革新により遠隔地との擦り合わせが容易になり、工程間国際分業が一気に広がるとともに、資本移動やデータ/情報の移動、さらには事実上の人の移動（ネット会議など）まで可能になりつつあるからだ。

図 6 世界の貿易依存度（輸出額/名目 GDP）の推移



出所：Our World in DATA、IMF、UNCTAD より筆者作成

ボールドウィン（2018）は、過去約 2 世紀のグローバル化について、蒸気機関の普及によるモノの輸送コスト削減（図 6 の①）、2 つの世界大戦と戦間期のブロック経済化（②）、ICT 革命によるアイデアの移動コスト削減とそれによる GVC の展開（③）を示した。こうした過去の歴史から言えることは、グローバ

ライゼーションの進展は、それを物理的に可能とする技術革新と、政治的に可能とする意思の、2 つが揃って初めて加速するということであろう。

ただし、世界貿易の対 GDP 比は 2008 年をピークに低下トレンドに入ってきており、現在は「スロー・トレード」と呼ばれるように、グローバリゼーションは鈍化傾向を示している。

こうした傾向は貿易面に限ったことではない。対外直接投資 (FDI) の動向をみても、1990 年代に資本移動の世界的な自由化拡大、ICT 革命によるアイデアの移動コスト削減 (=GVC の展開) が生じたことから、FDI の対 GDP 比は、1990 年代から 2000 年代にかけてレンジが上方修正された。しかしその後、2010 年代になると、むしろ伸びは停滞気味である。また、先進国の移民の対人口比をみても、2010 年代は伸びが鈍化した。

## 2. グローバリゼーション鈍化の要因と今後の見通し

こうしたグローバリゼーション鈍化傾向の要因は何か。技術革新と意思、いずれの問題なのだろうか。高富康介他 (2016) は近年のスロー・トレードを分析、そこで、貿易量の所得係数の低下要因として、世界の需要構造の趨勢的な変化、中国などにおける内製化の進展、GVC の拡大一服、貿易自由化の停滞を挙げている。これを参考にして 2021 年時点の状況を踏まえて纏めると、以下のような要因が考えられる。

### (1) GVC 新規構築の一巡

#### ①賃金格差縮小と GVC フロンティア消滅

これまで、広義のインフラ (物流、労働の質と量、法制度の整備、治安等) を備えた GVC 先として、アジア、東欧などへのオフショアリングが拡大してきた。しかし近年、こうした国々の賃金が高騰し、賃金格差が縮小してきているために、新たなオフショアリングのインセンティブが低下してきている [高富康介他 (2016)]。新たな GVC フロンティアとして、より低賃金で、なおかつインフラも充足している国を探索、あるいは育成しようとする動きは続いているものの、なかなか適地が見つからないという状況がある。

#### ②省力・機械化の影響

IoT などを利活用したさらなる省力・機械化の進展によって、これまでほど労働コスト (賃金格差) を考慮する必要性がなくなることが考えられる。業種や商品によってはオフショアリングするのではなく、逆に、より最終市場に近い自国への国内回帰 (リショアリング) が進むことも考えられる。

### ③コロナ禍での輸入依存の修正

国内回帰に関しては、コロナ禍での医療関連の必需品で輸入依存度の高いものについて、必要量の確保に困難をきたしたケースが頻出した。そのため、内外での製造コストが小さいものに限ってはあがあるが、政府補助等の施策があれば、国内回帰が進む可能性がある。

### ④米中デカップリングによる GVC 再構築

米中デカップリングの手段として、輸出規制や投資規制などが実施されてきており、既存の GVC が機能しなくなる状況が現れつつある。そのため、各種規制・制裁を回避する形で、各国は GVC の組み換え・再構築を進めることが予想され、既存 GVC の引き揚げと、新規 GVC 構築が同時に起きることが想定されるが、デカップリング前と比較すれば制約が生じる分、ネットではマイナスとなろう。

## (2) 貿易自由化政策の停滞

### ①グローバルな動き

低下を続けてきた世界の関税率はリーマンショック前にはほぼ「底打ち」し、以降は世界的な保護主義傾向もあり、低下傾向が止まっている [高富康介他 (2016)]。また、WTO ドーハラウンドも頓挫するなど、貿易自由化の歩みが鈍っている。

### ②米国の保護主義政策

2017 年に発足したトランプ政権は、通商法 301 条、通商拡大法 232 条に基づき追加的関税を賦課、これに対して中国など相手国の多くも報復関税を賦課し、関税の応酬となったことから、関税率は上昇した。

### ③米中デカップリングによる各種規制

上述の通り、輸出規制、投資規制など、さらにはその一部が第三国にも適用され、中国側も同様の報復措置に出ていることから、貿易投資は大きく阻害される事態となっている。

### ④FTA・EPA の締結

TPP11 (CPTPP)、RCEP、日 EUEPA などの大型 FTA の締結や発効が相次ぎ、BREXIT のような逆行する動きはあるものの、総じてみれば、FTA・EPA、特に複数国を包含する大型 FTA が、保護主義への防波堤として一定の役割を果たしつつある。

ただし、現在交渉が進んでいるものには、経済規模の大きな FTA はあまりなく、期待のかかる TTIP あるいは TPP への米国復帰も、保護主義傾向の強まりを考慮すれば、すみやかな進捗は難しいものとみられる。

### (3) 中国等での内製化進展

中国等で製造業において内製化が進展しており [高富康介他 (2016)]、国内付加価値向上に努めていることが貿易拡大の逆風となっている。しかも、現在進行している米中デカップリングにより、中国はさらに内製化を進める流れにある。

### (4) 需要構造の趨勢的变化

より構造的な動きとして、グローバルにみて、長期的なトレンドとして GDP に占める設備投資のシェアが低下し、変わって消費が増加している [高富康介他 (2016)]。設備投資は輸入誘発力が高いため、このシェアが低下すると、貿易の伸びが鈍化する要因となる。先進国において見られたように、経済発展と共に経済構造は投資主体から消費主体へとシフトする傾向がある。そうした中、中国は例外的に設備投資のシェアを伸ばしてきたが、これも既に頭打ちから低下に向かっている。

その一方で、現在、AI や IoT、5G など、ICT の新たな技術革新の波が生じている。2000 年の IT ブーム、リーマンショックまでの世界的な好況期には、設備投資のシェアが一時的に回復しており、今回も、低下トレンドの逆転は難しいとしても、一時的に低下が止まり回復を見せる可能性はある。

## 3. グローバリゼーションの米国製造業への影響

### (1) グローバリゼーションを進める意思と技術革新

以上の要因を俯瞰して整理してみれば、まず、グローバリゼーションを進化させようとする意思の面では、多方面において後退が見られる。前節でみたように先進国の製造業雇用が損なわれ、経済+政治+社会問題となったことから、米国でもトランプ政権という強烈的な保護主義が台頭した。また、イデオロギーを異にする中国の経済・外交・軍事・技術的な台頭に対して、米国が安全保障上の脅威を抱くようになったため、センシティブな部分を中心として米中デカップリングを進めようとするに至った。この 2 つの問題に関しては、近々、解

消に向かうような兆しはなく、むしろ、今後さらに悪化していく恐れすらある。

次に、グローバル化の原動力たる技術革新に関しては、上記 2. (1) ~ (4) に少し補足・整理すると、ICT のうちの情報技術 (IT: Information technology) と通信技術 (CT: Communication Technology) では、グローバル化に対して逆向きの効果を及ぼす [ボールドウィン (2018)、(2019)]。IT については、製造技術への利用が進み、労働コストが機械化によってさらに縮小していけば、製造・組立工程をわざわざオフショアリングする必要性が低下することになる。その意味では技術革新がグローバル化の逆風となる可能性がある。他方において、CT の進展は、GVC のオペレーションをよりスムーズにすることによって、グローバル化を支える役割を果たす。そのみならず、CT は、これまで非貿易財であった各種サービスの貿易財化 (サービス業のオフショアリング) を一層進めることになる。サービス業のオフショアリングは、業種・方法によっては把握や規制が困難なケースも多く、水面下で進行することが考えられる。こうしたサービス業のオフショアリングは、移民 (ヒトの移動) の代替という側面もある。

以上の意思・技術革新の動きを踏まえれば、今後当面の間、モノのグローバル化は鈍化・停滞が続くことが予想される。ただしその一方で、サービスのグローバル化が静かに進んでいく。分かりやすく目立つのは、リアルな動き、すなわち、財貿易や移民となるため、グローバル化は下火になったように見えるかもしれないが、それはグローバル化の形が変わっていくものと捉えるべきであろう。

## (2) 米国製造業への影響

仮にこうした流れが進んでいくのだとすれば、グローバル化の米国製造業への影響も、これまでとはだいぶ異なったものになってくることが見込まれる。すなわち、①製造・組立工程のオフショアリングは引き続き伸びの鈍化傾向が続くものの、②代わって、これまで米国の優位部分とされた開発・設計、マーケティングなどの、スマイルカーブでいうところの両端の部分が、比較的付加価値の低いところから、静かなオフショアリングによって新興国にシフトしていくことが予想される。

①については、需要拡大が国内生産=製造・組立部分に反映されやすくなり、この部分に関する製造業の生産、雇用、労働生産性には好影響を及ぼす。その一方で米国企業として、さらには米国経済全体では、効率や収益性に悪影響が生じることが考えられよう。②につい

では、米国企業にとって短期的には効率や収益率を上昇させることが想定されるが、中長期的に先端部分の新興国への技術移転が加速していくのであれば、優位性を失う危険性が増すとも考えられよう。また、米国の雇用面では、開発・設計、マーケティングなどの職種で雇用の海外流出が生じることが見込まれ、新たな挑戦となろう。

## 参考文献

- ・ Acemoglu, Daron, David Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson, and Brendan Price. 2016. “Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s” *Journal of Labor Economics*, 2016, 34 (S1), S141–S198.
- ・ Autor, David H., David Dorn, Gordon H. Hanson, Jae Song. 2014. “TRADE ADJUSTMENT: WORKER-LEVEL EVIDENCE” *Quarterly Journal of Economics*, 2014, 129(4), 1799–1860.
- ・ 会田弘継、2020、「バイデンの民主党は歴史的敗北を喫した—米政治主流派の破産と凋落」、現代ビジネス 2020年11月13日
- ・ 高富康介・中島上智・森知子・大山慎介、2016、「スロー・トレード：世界貿易量の伸び率鈍化」、BOJ, Reports & Research Papers, 2016年10月
- ・ リチャード・ボールドウィン、2018、『世界経済 大いなる収斂』日本経済新聞出版
- ・ リチャード・ボールドウィン、2019、『グローボティクス』日本経済新聞出版

- 
- <sup>1</sup> 長期時系列をとるため、FED 生産指数及び BLS 雇用者数より概算にて労働生産性 (output per employee) を産出。1987 年以降の BLS 公表の労働生産性と比較すると、90 年代後半に 1%pts 程度上振れ、リーマンショック期は逆に 1%pts 弱、下振れしている。
  - <sup>2</sup> 電子製品製造業では製品の著しい機能向上が価格に十分反映されていなかった時期があり、1990 年代後半をピーク (15%pts 超) として、価格・品質調整による生産指数上昇率の押し上げ効果が働いていたが、現在ではほぼ効果は無くなっており、これが生産指数と実額の推移の差となっている。デフレーターを外した実額でも増減の大きな動きは概ね指数と同様ながら、生産のピークは、指数より 8 年早く IT ブーム期の 2000 年になり、スマイルカーブ & GVC 戦略の状況を示した図 3 と重なる。本稿では取り扱えないが、機能・品質については、その推移や計測正確性など、製造業の生産指数をみるうえで重要な論点といえる。ただし製造業全体では、価格・品質調整の影響は小さくなり、推移をみると、むしろ資源価格等物価動向に強く影響されているものとみられる。
  - <sup>3</sup> 脚注 2 参照。
  - <sup>4</sup> 年齢階層を絞った労働参加率算出における統計の制約により原数値 4Q を使用、失業率もこれに合わせて原数値 4Q を使用している。



〔禁無断転載〕

---

トランプ政権の通商産業政策が製造業の競争力に与える影響

発行日 2021年3月

編集発行 一般財団法人国際貿易投資研究所 (ITI)

〒104-0045 東京都中央区築地1丁目4番5号

第37興和ビル3階

TEL : (03) 5148-2601 FAX : (03) 5148-2677

Home Page : <http://www.iti.or.jp>

---

