

---

# 1 保護主義に傾斜するトランプ政権、2019年の米通商政策を占う

渡辺 亮司\* *Ryoji Watanabe*

米州住友商事ワシントン事務所 シニアアナリスト

## 要約

2017年、大統領が本来望む保護主義的な政策発動は政権幹部によって抑えられた。だが、年明け早々、それまでホワイトハウスの秩序を維持してきたケリー大統領首席補佐官の影響力が低下。米政権が無秩序の状況下、経済ナショナリストが台頭し、保護主義に走る大統領の意向が通商政策に大きく影響するようになった。対中政策では、ニクソン政権以降の約半世紀、米国が推進してきた「関与政策」をトランプ政権は「封じ込め政策」に舵を切った。米国は中国の不正貿易慣行を追加関税発動で取り締まると同時に各国とのFTA締結で中国を孤立させる戦略を打ち出している。その実現性は懐疑的な見方が支配的だが、米政権の最終的な狙いは中国とのサプライチェーンを寸断し、世界を米国と中国の経済圏に分断しようとしているとも言われている。米憲法では議会が通商権限を保有しており、大統領の強硬な通商政策を阻止することも可能だ。

今日の分極化した社会では、共和党内の大統領への支持率は約9割と高く、大統領の通商権限を剥奪しようとする共和党議員は少ない。歴代政権と異なり、通商政策で最終決定に大きく関与しているトランプ大統領本人に標的を絞った新たな手法で、昨今、米産業界はロビー活動を始めている。米中貿易摩擦は21世紀の世界の覇権争いであることから、早期解決は見込まれていない。ラストベルト地域への公約実現を果たそうとする大統領の保護主義的な通商政策は、早晩、米国経済の弱体化を招くリスクを秘めている。

---

\*平成29年度ITI米国研究会委員



---

## 1.2. トランプ大統領の追加関税への固執が表面化

大統領は常に本心では保護主義的な通商政策を実行することを望んでいるとも言われている。トランプ大統領は各種政策で突然、方向転換することが多いが、通商政策については企業人であった1980年代頃から、日本製品に対する関税引き上げなど保護主義的な対策を訴える姿勢に一貫性がある。共和党内では、トランプ大統領は関税・非関税障壁などの完全撤廃を目指す究極の自由貿易派との主張もある。だが、各国に対して追加関税を発動して管理貿易を推進するトランプ大統領の姿勢から見れば、そのような主張は実態とは異なるようだ。米中貿易摩擦で、産業界が最も懸念しているのは知的財産権侵害や技術移転強制問題などだ。だが、2017年、同問題をホワイトハウスで議論していた中、トランプ大統領はそれらの問題には関心を示さず、側近に追加関税案を持ってくるよう指示したという。同年、ウィルバー・ロス商務長官が、世界の鉄鋼過剰生産問題の主因である中国と交渉し、中国の生産稼働率を下げることで合意に至ったものの、トランプ大統領は追加関税へのこだわりからその解決策を却下したエピソードも報道されている。

2017年中、大統領が本来望む保護主義的な政策発動を抑えられた背景には、コーン委員長などグローバリストが推す「先ずは議会での税制改革法案可決を優先すべき」との主張を受け入れ、通商政策は後回しにしてきたことが影響していた。だが、2017年12月に税制改革法が成立し、更には2018年11月の中間選挙に向けた予備選が同年春に開始される中、2018年初め以降、大統領が保護主義的な通商政策発動をこれ以上待てない時が迫っていた。

今日、政権内のグローバリストの抵抗勢力は影響力を失い、経済ナショナリストの大統領の政策を阻止するまでの力はない。2018年初めの1974年通商法201条（セーフガード）に基づく追加関税発動に続き、1962年通商拡大法232条、1974年通商法301条の調査結果報告後、関税が次々と発動された。コーンNEC委員長が去った後は、それまで毎週火曜日にホワイトハウスで開催されていた貿易会合も崩壊し、ホワイトハウス高官の間で統一された通商政策が事実上策定されなくなった。従って、政権の通商政策の策定プロセスが無秩序状態の中、保護主義に走る大統領の意向が通商政策に大きく影響

した。

## 2. 米中間選挙後、トランプ政権はますます強硬策発動のリスクも

### 2.1. 膠着状態の米政治、大統領は通商政策に注力の可能性

2018年11月6日、米中間選挙が開催され、上院では100議席の約3分の1の議席（補欠選挙も含め35議席）、下院では全議席（435議席）が改選された。共和党が上院で多数派を維持した一方、民主党が下院を奪還し、ねじれ議会となる中、次期議会では重要法案の可決が困難になることが見込まれる。米政治が膠着状態に直面する中、トランプ大統領は自らの裁量で政策を実行に移すことができる通商政策やその他外交政策にますます注力する可能性が高い。

2018年10月、米通商代表部（USTR）は貿易促進権限（TPA）法に基づき、EU、日本、英国との貿易交渉開始の意思を議会に通知した。米政権はこれまでの韓国とのFTA再交渉やNAFTA再交渉と同様に、EUや日本にも232条（自動車・同部品「以下、自動車」）などの追加関税発動の脅威を武器に相手を威嚇し、譲歩を引き出そうとすることが予想される。EUや日本はメキシコ・カナダに比べ、米国への貿易依存度が低く貿易が多角化していること、国際貿易体制維持を重視していること、域内や国内の抵抗勢力も強固であることから、米国が譲歩を引き出すことは容易ではない。なお、EUや日本との交渉と同時並行で、今後、米国は中国に対して更なる強硬策を発動することが見込まれる。

### 2.2. 従来の「関与政策」から「封じ込め政策」へのシフトを狙うトランプ政権通商幹部

1972年のリチャード・ニクソン大統領の訪中以来、米国は関与を通じて米国内主導の国際体制に中国を取り込もうとする「関与政策」が根底にあった。だが、中国経済特有の国家資本主義に関わる貿易投資問題はWTOや国際通貨基金（IMF）など既存の世界の枠組みでは解決できず限界にあることが、浮き彫りになってきている。近年、世界経済における中国の台頭とともに、

---

米政府は国内からの政治的圧力もあり対策が迫られている。米中貿易摩擦はトランプ政権発足後に始まったことではない。301条調査報告書でトランプ政権が問題視している中国の知的財産権侵害や強制技術移転など中国の国家資本主義に起因する慣行に対しては、近年、自由貿易派・保護貿易派を問わず超党派で懸念が高まりつつあった。

米国が中国の不公正貿易慣行を認めない背景には、知的財産権侵害や強制技術移転などを防ぐことは米国の中長期的な競争力を維持することに直結するという理由がある。一方、中国も製造業振興策「中国製造2025（メイド・イン・チャイナ2025）」を掲げており、自国の将来にとって先進的技術の獲得・囲い込みの重要性は高いと認識している。「両国はイノベーション競争で自ら降伏することはない、またはすべきでない。降伏は21世紀を放棄すること」とフィナンシャルタイムズ紙は記述している<sup>注1</sup>。

中国との通商問題に対し、オバマ政権では特に政権末期に貿易救済措置の拡大やWTOを活用した対策が多く見られたものの、抜本的そして中長期的な対策として同問題は環太平洋経済連携協定（TPP）で解決することを選択した。つまり、米国主導で高度な貿易投資の枠組みをアジア太平洋地域に構築し、将来的に中国が参加せざるを得ないことを狙った「アメ戦略」を押し進めた。

しかし、2017年1月、トランプ政権は発足から僅か3日後に選挙中の公約であったTPP離脱を発表した。その結果、米国はTPPというハイスタンダードの経済圏をアジア太平洋地域で構築することによって中国を市場から締め出し、中国の国家資本主義に起因する不公正貿易慣行を中国が自発的に改革することを促す「アメ戦略」を放棄した。そして、同政権は主に201条、232条、そして301条に基づく追加関税で中国の不公正貿易慣行を米国単独で取り締まる「ムチ戦略」に切り替えた。最も対象貿易額が大きい301条では、中国による知的財産権侵害や強制技術移転についても、米国は追加関税をテコに同慣行を変えさせようとしている。

だが、米国の追加関税に対し、中国は報復措置を発動して抵抗し、米国が問題視している不公正貿易慣行を変える可能性が低い。そのため、米国の追













じない可能性がある。TPP署名後、ITCはオバマ政権が要請した調査短縮に応じなかった経緯があり、USMCAでも同様のことが想定される。10月16日、上院共和党トップのミッチ・マコネル院内総務はレームダック会期内での可決の可能性を否定し、レームダック会期中の法案可決の可能性は極めて低い。

表 貿易促進権限 (TPA) 法の交渉・議会批准プロセス

TPAタイムライン		TPAに基づく手続き	進捗状況
1	交渉開始90日前	大統領は交渉開始を議会に通知	2017年5月通知
2	交渉	交渉期間に期限なし	2017年8月交渉開始
	署名180日前	大統領は貿易救済関連法の変更の可能性について議会通知	2017年9月通知
	署名90日前	大統領は議会とITCに署名の意思を通知。ITCは内容を審査	2018年8月31日通知
	署名60日前	USTRは交渉妥結内容を一般公開	2018年9月30日公開
3	交渉妥結・協定署名		2018年11月末
4	国内批准手続き	実質、議会での批准手続きに期限なし（議会は模擬審議を通じ政権が交渉妥結した貿易協定に対し修正を要請することが可能）	
	署名から60日後	大統領は貿易協定に準拠するために必要な現行法の修正箇所を議会に提出	2019年1月28日以降
	署名から105日後	ITC報告書を議会に提出（貿易協定の米国への影響に関する調査報告書）	2019年3月14日以降
	施行法案提出30日前	大統領は協定文最終版を議会に提出	2019年2月12日以降
5	施行法案提出（大統領は協定文最終版および施行法案を議会に提出）		2019年3月14日以降 *ITC調査105日の場合
6	議会承認（議会稼働日最長90日）	議会は提出された施行法案に修正をかけることはできない。上下両院の過半数で可決（立法・行政協定）。上院では稼働日最長30日、下院では稼働日最長60日で可決。	
7	施行法案に大統領署名	期限なし	
8	発布により協定発効	期限なし	

出典：TPA法に基づき、米州住友商事ワシントン事務所作成

TPA法に基づき議会本会議へのUSMCA施行法案提出は早ければ2019年3月半ばあたりの可能性があるが、本会議提出前に模擬審議などを通じて議会在再交渉・一部修正の要請を行う可能性がある（表参照）。その場合、議会本会議提出までの期限設定がない中、歴代政権が経験したFTA交渉・批准過程と同様に、施行法案提出前の審議に時間を要することも大いに考えられる。本会議にUSMCA施行法案が提出された後、初めて最長90日という議会審議の締め切りが設けられ、施行法案の修正なしで採決となる。従い、本会

議への同施行法案提出までは議会は憲法で認められている通商権限（米国憲法第1章第8条）を行使し、民主党が勝ち取れる他の案件で共和党の協力を得るなど政治的取引がない限りは、施行法案提出前の審議に時間をかける可能性が想定される。

#### 4. トランプ政権の強硬策に対する米産業界の新たな抵抗

2018年9月30日のUSMCA暫定合意後、米議会や米産業界からは歓迎の声が支配的だ。楽観的な見方ではあるが、トランプ政権がこれまで強硬に主張してきた保護主義的内容の「毒薬条項」<sup>注5</sup>で同政権が譲歩したことで、NAFTA崩壊懸念などが和らぎビジネスの不確実性がやや低下したという安堵の声のようだ。米政権が多くの強硬な毒薬条項の提案を撤回した背景には米産業界の強いロビー活動があったと思われる。

NAFTA再交渉開始から約2か月後の2017年10月、ワシントン市内でNAFTA維持・近代化を米産業界が連携して訴える「NAFTA連合」が立ち上がった。同連合メンバーには米国商工会議所、ビジネス・ラウンドテーブル、全米外国貿易評議会（NFTC）、全米製造業者協会（NAM）、サービス産業連盟（CSI）、米国農業会連合（AFBF）など米産業界を代表する業界団体が勢ぞろいした。多岐に渡る業界をカバーする「NAFTA連合」以外にも自動車業界、食料・農業、小売・アパレル業界など個別の業界において続々と業界団体や企業が連携し、政府に対するNAFTA維持・近代化のロビー活動を展開してきた。2017年10月、自動車業界では「Driving American Jobs（米雇用増を推進）」と称する連合を立ち上げ、NAFTA推進の活動を展開している。自動車業界の様々な企業・団体が参画しており、業界関係者によると、ここまで幅広く自動車業界が一体となってロビー活動を行うのは米国史上初という。

昨今、米産業界はNAFTA維持のためのロビー活動から、米中貿易戦争の早期解決を求めるロビー活動に軸足がシフトしつつある。そして、歴代政権と異なり大統領の影響が大きい現政権の通商政策を考慮し、米産業界は最終

---

決定権を握るトランプ大統領本人に標的を絞ったロビー活動なども強化するようになっている。2018年9月、米国の小売産業の業界団体が結成した連合「自由貿易を支持する米国民（Americans for Free Trade）」と米国の農業の業界団体が結成した連合「自由貿易を支持する農家（Farmers for Free Trade）」がトランプ政権の追加関税政策に反対するロビー活動「関税は米中心部を害する（Tariffs Hurt the Heartland）」を開始した。

ロビー活動の最終的な狙いはトランプ大統領の通商に関する考え方に影響を与えることだ。同活動では、中国との貿易戦争がもたらす悪影響を懸念するテレビ広告を、ホワイトハウスのあるワシントンDCとトランプ大統領が主に休暇を過ごす高級別荘「マールアラゴ」のあるフロリダ州パームビーチの2か所に絞って放送している。そして、同ロビー活動では、大統領の再選に重要な10州を選定し、同州でトランプ政権の通商政策の被害を受けている有権者の声を大統領に伝えることを行っている。NAFTA再交渉の時と同様に、経済に悪影響をもたらしかねない対中強硬策を、このような米国内のロビー活動の広まりによって政権はやや和らげる可能性はあろう。

## 5. 不確定要素は強硬な交渉姿勢と大統領の関与

米国の中国に対する「封じ込め政策」の有効性には2つの不確定要素がある。1つ目は米国が同盟国などと連携して中国の不正貿易慣行に対抗することが可能かどうか不透明な点だ。ライトハイザーUSTR代表が、1980年代以降多用している得意技である「関税で威嚇して相手の譲歩を導き出す」という手法をEUや日本との交渉にも活用することが想定される。今後、米国がEUや日本などの同盟国に232条（自動車）などの追加関税に基づく強硬姿勢で交渉を行い関係が悪化した場合、その後遺症で米国が対中政策でこれら同盟国と連携することが難しくなる恐れがある。

2つ目が、そもそも通商政策の最終決定を行っている大統領がこのような政権幹部が構想する対中戦略に基づいて通商政策を進める意思があるかどうか不明な点だ。過去の米政権では通商政策で大統領の関与は限定的であっ

た。大統領は事務方に交渉を任せ、USTR代表が通商交渉全体の首席交渉官であった。スーザン・シュワブUSTR代表（任期：2006～09年）は、WTOドーハ・ラウンド交渉時にジョージ・W・ブッシュ大統領からは「（米国にとって）最良のデールを獲得せよ」との指示があっただけで、あとは政府職員に交渉を任せたと、当時を振り返って後年語っている。だが、トランプ政権下の米通商政策は状況が大いに異なる。

2000年にトランプ氏が発行した書籍『我々にふさわしいアメリカ』で、同氏は「自らが大統領に当選した場合、自らをUSTR代表に指名する」と述べ、「日本、フランス、ドイツと個人的に交渉する。彼ら貿易相手はテーブルを挟んでドナルド・トランプの真向かいに座り、米国を略奪する行為をやめることを保障する」と語っていた。今日、トランプ大統領は通商交渉に深く関与し、実質、米国の首席交渉官となっており、2000年の書籍の執筆内容が現実のものになっている。大統領は同盟国を含む世界各国が貿易面で米国をうまく利用し、米国は損しているとの考えを長年保持している。従い、中国を封じ込めるという政権の通商幹部が推進する中長期的な通商政策を大統領が後押しするかどうかは不透明だ。2018年10月、大統領はカンザス州で行われた支持者集会で中国に対する米国の貿易赤字について問題視し、米中間で何らかの合意に至る可能性も述べた。

従い、トランプ大統領が常に称賛する習近平国家主席と、今後、首脳会談で貿易赤字削減を実現する中国の輸出自主規制や輸入自主拡大などの管理貿易を含む内容で合意に至り、「米中貿易摩擦を解消した」と訴える可能性もあり得る。

## 6. 懸念が払拭されない中長期的な経済的影響

ラストベルト地域への公約実現を果たそうとする大統領の通商政策は、一部産業での短期的な勝利だけにとどまり、中長期的には米経済に深手を負わせかねない。TPP離脱に加え、201条、232条、301条など各種通商政策は早晩、米国経済の弱体化を招くリスクが高い。

---

本来、TPPをテコに中国が市場参入のため自発的に改革を進めざるを得なくすることを狙った「アメ戦略」が中長期的には米国にとって最善策だと、いまだに多くの専門家が捉えている。一方、トランプ政権がTPPに盛り込んだ内容を一部含んだ2国間FTA締結をアジア太平洋地域で進め、追加関税策などによる「ムチ戦略」で徐々に中国を孤立させる手法は次善策と捉えられている。GDPで世界1位と2位の米中両国の貿易戦争が長引き、消費者や企業の投資マインドにも影響すれば、両国経済だけでなく世界経済に与える影響は少なくない。2018年10月、IMFは2018年と2019年の世界経済の成長見通しを、貿易摩擦と政策金利引き上げを理由にいずれも前回（2018年7月）予測値の3.9%から3.7%へ下方修正した。そして、米国が232条（自動車）や中国に対し追加関税を発動すれば、世界経済成長率の更なる下方修正の可能性も示唆した。

2018年初め、ホワイトハウス内の貿易戦争においてグローバリストが経済ナショナリストに敗れた。それ以来、トランプ大統領の足枷がはずれて、トランプ政権は保護主義的な通商政策を次々に実行に移し、米通商政策への保護主義推進派の影響力が急速に拡大した。TPPによる「アメ戦略」では米国は中国との間で「トゥキディデスの罠」<sup>注6</sup>を回避できたかもしれないが、米国の「ムチ戦略」でこの罠を回避することが出来るか不透明だ。勿論、業界や有権者からの圧力によって大統領の政策は軌道修正される可能性があり、実際、NAFTA再交渉でも、前代未聞の幅広い産業からのロビー活動が功を奏し米国のNAFTA離脱は回避され、協定の大幅な修正は免れる見通しと考えられている。

とはいえ、中国との貿易関係に不満を抱く国民は多く、中国の国家資本主義問題は超党派で支持されている。米中貿易関係は、今後も予測不能なトランプ大統領の突発的な判断で左右される。だが、米中貿易摩擦は21世紀の世界の覇権争いであることから、早期解決は見込めないとの見方が支配的だ。2018年、経済ナショナリストが主導権を握ったトランプ政権は、中国に対し「関与政策」から「封じ込め政策」に舵を切った。米中貿易戦争のエスカレートを皮切りに、間もなく「米中冷戦」が幕を切って落とされる兆しだ。

注

- 1 フィナンシャルタイムズ紙 「トランプ大統領と習国家主席が貿易戦争を回避できない理由」 2018年4月10日
- 2 ウォール・ストリート・ジャーナル紙 「姿を現した米中貿易冷戦」 2018年9月26日
- 3 ワシントンポスト紙 「トランプになりきらなかったことが敗因、全ての共和党候補が心配すべきこと」 2018年6月22日
- 4 NBC/ウォール・ストリート・ジャーナル紙世論調査 2018年7月15～18日 (ギャラップの世論調査(2018年10月1～28日)でも89%と同水準)
- 5 「毒薬条項」とは交渉相手国や自国産業などが決して受け入れることがない提案。例えば原産地規則の大幅強化、投資家対国家の紛争解決 (ISDS) の大幅な弱体化や撤廃、政府調達の変更など。NAFTA再交渉では米国が「毒薬条項」を堅持すれば交渉が暗礁に乗り上げることが予想されていた。
- 6 「トゥキディデスの罠」とは、支配勢力である国を新興勢力である国が追い上げ、両国が拮抗し戦争勃発のリスクが高まるといった現象。ハーバード大学ケネディ行政大学院のグレハム・アリソン教授が提唱した概念