

1 大統領選後の米国の通商政策

木村 誠 *Makoto Kimura*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

要 約

本稿脱稿時点の2020年11月7日、米国大統領選挙結果は、ジョー・バイデン候補がドナルド・トランプ大統領をおさえ当選確定と伝えられているものの、トランプ大統領は投票に不正があったとし提訴しており確定していない。このため、新政権の通商政策については民主、共和両候補および両党の政策を比較するかたちで展望する。

第一点目は、米国の通商政策が国内の産業構造や人口構成の変化にあわせて変容している点に触れる。合衆国憲法では通商に関する権限は連邦議会にあり、通商交渉上の合意を法律として発動させるには議会の承認が必要となる。このため米国の通商政策には様々な国内要因が絡んでくる。米国の産業構造は経済のグローバル化によって大きく変化し、移民の増加が非白人の政治的発言力を高めている。

第二点目はレーガン政権以降、米国の通商政策が、政党を問わずそれまでの自由主義から保守主義に傾斜していることに注目する。米国の反ダンピング関税と相殺関税の発動件数は、クリントン政権からブッシュ政権までは年間20件程度で推移してきたのに対して、オバマ政権の2009～2015年では年間120件を超えている。

第三点目はトランプ政権とバイデン候補の通商政策を比較し、トランプ後の通商政策の方向性を探る。トランプ政権は、二国間交渉を通じて貿易相手国の不正慣行を指摘し、アンチダンピング関税や相殺関税など貿易救済措置を機動的に発動してきた。これに対してバイデン候補は、高関税により輸入急増を抑え込むのではなく、バイアメリカン、大規模投資などによって国

内産業の保護育成を目指す。

1. 産業構造・人口構成の変化と今後の通商政策への影響

合衆国憲法では通商に関する権限は連邦議会にあり、通商交渉上の合意を法律として発動させるには議会の承認が必要となる。このため議会は貿易促進権限（Trade Promotion Authority：TPA）を大統領に付与し、TPAのもとに大統領は諸外国と通商協定上の交渉を行うのが一般的である。この連邦議会の関与の過程で、米国の通商政策には様々な国内要因が絡んでくる。

大統領選挙における選挙人数は1964年以降米国全体では538人で変わらないが、共和党が優勢なフロリダ州は1964年の14人から2012年以降は29人へ、テキサス州は25人から38人へ、ジョージア州は12人から16人へといずれも増加している。一方、民主党の支持者が多い北東部の選挙人数は、自動車ビックスリーが本社を構えるミシガン州は26人から11人へ、ラストベルトのペンシルベニア州は29人から20人へ減少し、各州の政治的な発言力は産業の盛衰とそれにともなう人口移動によって大きく変化している。民主党の地盤のカリフォルニア州の選挙人数は、同期間40人から55人へ、アリゾナ州は5人から11人へと増えているが、移民の増加、新たな成長産業の集積による人口増を反映している。

各州から選出される連邦議員数でみると、連邦上院議員は人口規模にかかわらず各州2名ずつの割り当てであるが、連邦下院議員定数は国勢調査での人口に連動しており、人口増加が著しいアッパーサウスやディープサウス地域、移民の流入が顕著な西部地域で議員定数が増えている。

地域的な変動に加えて、近年、米国では人種的マイノリティであるヒスパニック系とアジア系の人口が増大しており、政治的発言力が向上している。ピュー・リサーチ・センターによれば、1960年には総人口の85%を占めていた白人の割合は2018年には67%に低下しており、2050年には47%と半

数を割り込むことが予想されている。これに対して、ヒスパニック系は1960年で人口の3.5%に過ぎなかったが、1965年の移民法改正もあり2015年には18%に増大している。米国における人種問題としてBLM（Black Lives Matter）がメディアで取り上げられる機会が多いが、（アフリカ系）黒人は、1960年には人口の11%だったが、2015年に12%と微増したものの、足元ではヒスパニック系住民を下回っている。

注目すべきは近年アジア系住民が総人口の6%と黒人の半分規模にまで迫っている点である。アジア系住民は2000年から2015年にかけて72%増加している。ヒスパニック系は移民としての流入は2000年代に減少しはじめ、米国在住のヒスパニック系は今や米国生まれの2世、3世の時代に入っている。他方流入数が増加しているのが、アジア系の移民である。2018年には、ヒスパニック系移民の比率が31%に対し、アジア系が37%となり、アジア系は移民の最大勢力となっている。

アジア系移民は総じて学歴や所得水準が高い。とりわけ所得水準は、米国平均を上回っている。ブッシュ政権で労働長官、トランプ政権で運輸長官を務めるイレーン・チャオは台湾系移民1世のアメリカ人で、配偶者は共和党院内総務のミッチー・マコネル。バイデン候補が民主党の副大統領候補に指名したカマラ・ハリス上院議員はインド系アメリカ人である。

民主党、共和党にとっての課題は、人口の25%を占めるヒスパニックやアジア系住民の声をいかに政治に取り込むかである。民主党は総じてヒスパニック系の取り込みに成功している。ピュー・リサーチ・センターによると、2020年大統領選に向けてバイデン候補支持を表明したヒスパニック系有権者は63%あったが、トランプ大統領支持は29%にとどまった（調査時点は2020年9月）。今回の大統領選では、民主党はメキシコ系移民の増加が顕著なアリゾナ州で勢力を伸ばし、一方共和党はキューバ系移民（親米派）が多いフロリダ州を制している。

2. 米国通商政策の変遷

米国の通商政策は、①1930年に成立したスムート・ホーリー関税法の下での高関税政策の時代、②ルーズベルト大統領（民主党）の下で1940年頃から始まった関税引き下げの時代、③ケネディ政権（民主党）以降カーター政権（民主党）までの互惠貿易主義の時代、④レーガン政権（共和党）以降、オバマ政権（民主党）までの公正貿易訴求の時代、⑤トランプ政権（共和党）によるユニラテラリズムの時代に大きく分けて捉えることができる。

先に合衆国憲法では通商に関する権限は連邦議会にあると述べた。議会の役割は今でも変わっておらず、通商政策上の重要な役割は連邦議会、とりわけ財政委員会や歳入委員会の委員長が担っている。しかし、1930年頃まで議会による関税引き上げが貿易禁止的な高関税をもたらしたことで、複雑化する貿易や投資環境へ即時の対応が求められるため、議会は通商交渉（関税交渉）権限を、期限付きで大統領に付与し同時に、輸入急増に対する貿易救済措置の役割を大統領行政府に課した。正確には大統領に移譲する権限の対象は、①1934年互惠通商協定法から1962年通商拡大法までは関税引き下げ権限による通商協定、②1974年通商法から2015年TPA法は貿易促進権限による通商協定となる。

2.1. レーガン政権以降、党派を問わず保護主義へ傾斜

第2次世界大戦終了後75年間、米国では第33代のトルーマン（民主党）から現在の第45代のトランプ（共和党）まで13人の大統領が就任している。この期間、民主党からは6人、共和党からは7人の大統領が選出された。政権の期間からみれば、共和党政権時代が40年間と民主党政権の35年間に凌ぐ。

第2次世界大戦以降1990年代にかけて続いた通商政策に対する党派を超えた協調関係は、レーガン政権以降徐々に崩れ始め、自由貿易や互惠主義を

訴求してきた米国の通商政策は相手国に公正貿易を求めてくるようになってきた。

それまで共和党は自由貿易主義を標榜し、GATT や WTO、諸外国との通商協定を支持する立場であったが、民主党も含めて連邦議会には貿易懐疑派が徐々に多数を占めるようになってきた。背景には、1970 年代以降拡大する米国の貿易赤字がある。

レーガン政権時代の 1984 年通商関税法では「自由で公正な貿易 (free and fair trade)」が訴求された。公正貿易という聞こえはよいが、貿易相手国で米国企業の参入が可能となるよう求めたもの。ブッシュ (子) 政権末期からオバマ政権 1 期目にあたる 2006 年から 2010 年、議会民主党には公正貿易論者が多数を占めていたため、大統領貿易促進権限 (TPA) や FTA などの通商政策は全く進展しなかった。むしろオバマ大統領は政権末期の 2015 年 6 月に議会で多数を占める共和党の協力を得て TPA を得ている。

さらに 1988 年包括通商・競争力法で「スーパー 301 条」が新設された。スーパー 301 条は 1974 年通商法に第 310 条として追加された対外制裁に関する条項の一つである。1974 年通商法第 301 条では貿易相手国の不公正な取引慣行に対して当該国と協議することを義務づけ、問題が解決しない場合の制裁について定めている。スーパー 301 条はそれを強化するもので、オバマ政権時代 2015 年貿易円滑化及び貿易執行法第 601 条により全面改訂された。

具体的には、米国通商代表部 (USTR) が 1974 年通商法第 181 条に基づき「外国の貿易障壁に関する年次報告書 (NTE レポート)」を提出し、特定した不公正慣行について、通商法 301 条調査を開始することを義務付けている。その結果不公正な慣行については、その改善を求めて当該国と協議、交渉を行い、問題が解決せず、改められない場合に制裁・報復措置をとることとしている。

2.2. クリントン政権末期から民主党を中心に自由貿易懐疑派が台頭

クリントン政権末期には議会民主党は自由貿易への懐疑派が多数を占め、ブッシュ（父）政権が取り組んできた北米自由貿易協定（NAFTA）など自由貿易協定（FTA）やウルグアイ・ラウンドにも否定的となった。それでもクリントン大統領は、NAFTAについては議会への法案送付に先立ち、労働問題と環境問題に関する補完協定を追加し、これが功を奏して法案は1993年11月に上院を通過し1994年1月1日に発効した。

2001年に誕生したブッシュ（子）政権（共和党）は、それまで8年間続いた民主党クリントン政権の政策をことごとく否定する政策を志向し、ABC（Anything but Clinton）と揶揄された。そのブッシュのあとのオバマ大統領も同様に前任の政策を否定し、オバマの後のトランプ大統領は、オバマケアの撤回、パリ協定からの離脱、環境エネルギー規制の撤回など前任の政策の否定を繰り返している。

オバマ氏は上院議員時代に米韓自由貿易協定やNAFTAが不公平を助長しているとして、一時反対を表明している。民主・共和両党は政治的なイデオロギーが異なるといえ、歴代政権の通商政策はレーガン以降、保護主義へと変質し、その傾向は近年の政権交代でも大きく変わっていないことに注目すべきである。

3. 今後の通商政策の方向

3.1. トランプ政権の通商政策の特徴

3.1.1. ユニラテラリズムと高関税政策の狙い

トランプ政権は、米国が抱える巨額の貿易赤字は、ひとえに諸外国の不正貿易慣行に起因し、これが米国の富と雇用を奪ってきたとみる。このため、通商政策においては、①多国間交渉を排除し、二国間交渉でその是正を強く求めてきた、また②その過程でアンチダンピング関税や相殺関税など貿易救済措置を規定している米国通商法を機動的に発動してきた。

政権発足当初、トランプ大統領は、貿易相手国に対して公正かつ互恵的な関係を求めていたが、その手法は相互主義ではなく、一方的である。具体的には国境での関税引き上げや数量規制を多用した 20 世紀的な重商主義を 2 国間での関税交渉で推進した。

米国では近年、貿易自由化についてグローバルサプライチェーンを構築している企業やその利害団体からは根強い支持がある一方で、国内産業界や労組は貿易自由化による雇用悪化への危惧を強めていた。トランプ大統領の通商政策はどちらかといえば、民主党の政策に近い。また WTO よりも国内法を優先し、WTO の裁定により米国法が変更されることを拒否し、通商政策における米国の国家主権を最優先するアメリカファーストの姿勢を鮮明にした。

トランプ政権がこれまで取ってきた主要な保護主義的な措置は以下の通りである。

- ①アンチダンピング（AD）関税、相殺関税、セーフガードなど貿易救済措置を多用。米国は 1995 年以降 2019 年 6 月まで 484 件の AD 関税を発動しており、WTO 加盟の先進国の中で最多となっている。
- ②特定の外国産品の米国への輸入が国家安全保障を損なうとして、1962 年通商拡大法 232 条（国防条項）に基づき 2018 年に鉄鋼製品とアルミニウム製品には追加関税が課せられた。
- ③スペシャル 301 条（1988 年包括通商競争力法 1303 条によって改正された 1974 年通商法 182 条）に基づき USTR が、米国企業の知的財産権を侵害している国をとりあげ、対抗措置を決定する。
- ④ 2018 年 8 月国防授權法で成立した輸出管理改革法（ECRA）で米国の安全保障にとって必要な「新興基盤技術」を特定し、輸出を規制。同法成立以降、ファーウェイ、ZTE、JHICC 等の企業が輸出規制の対象となる企業リスト（エンティティ・リスト）に掲載された。さらに、米国連邦通信委員会において、公的な補助金を受ける米国事業者がファーウェイ、ZTE 等の企業から調達を行うことを一部規制する法律が 2020 年 3 月に成

立した。

- ⑤外国企業による米国企業の取得・合併・買収が米国の国家安全保障を損なう恐れがある場合、2007年外国投資・国家安全保障法に基づき取引停止できるが、トランプ政権は2018年成立の外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）により、米国外国投資委員会（CFIUS）による審査対象、審査期間を拡大した。
- ⑥通商法301条に基づき、2018年以降中国向けに第1～4弾の追加関税を発動した。（米中貿易摩擦は後述）

3.1.2. TPPからの離脱とNAFTA再交渉

トランプ大統領は就任直後の2017年1月23日、環太平洋経済連携協定（TPP）から「永久に離脱する」とした大統領令に署名した。TPPのような多国間の取決めよりも二国間の貿易協定でより米国に有利な条件を引き出していくことが狙いである。

米国は、NAFTAの後継となる貿易協定として米国メキシコカナダ協定（USMCA）をカナダ、メキシコとの協議を経て2019年12月に合意、国内手続きを経て2020年7月1日に発効した。USMCAには、NAFTAにも組み込まれている自動車の原産地規則の厳格化、バイオ医薬品のデータ保護期間の撤廃、メキシコにおける労働法の遵守状況に関する規定、環境規制に関する監視機能の拡充などが盛り込まれた。

自動車分野においては、USMCAの特恵関税を適用するために必要な域内原産割合（RVC）を、完成車についてはNAFTAにおける規定である62.5%から2023年まで段階的に75%に引き上げ、また部品についてもRVCの規定を新たに設け最終的には65～75%まで引き上げるとした。RVCの引き上げについてトランプ大統領の狙いは、米国市場への輸出を目的にメキシコ国内で自動車を生産する企業に対して、米国内への立地を促すものである。

3.1.3. 米中貿易摩擦

米中貿易摩擦の発端は、米国が抱える巨額の対中貿易赤字である。トランプ氏は2016年の大統領選挙キャンペーン期間中からこれを問題視し、2017年の米中首脳会談を経て2018年1月に中国からの太陽光パネルと洗濯機の輸入にセーフガードを発動し、追加関税を課した。さらに3月には通商拡大法232条に基づき鉄鋼、アルミニウム製品に追加関税を課した。2018年には第1～3弾の追加関税措置が発動され、さらに2019年の5月には第3弾対象品目の税率の引き上げが行われた。

2019年9月には第4弾の追加関税（リストA）が賦課され、第4弾リストBの追加関税も検討された。中国も米国の措置に報復する形で追加関税の賦課を行った。最終的には、12月13日に両国間で第一段階の合意が行われたことによって、第4弾リストBの賦課については回避され、また過去発動分の追加関税（第4弾リストA）の税率が15%から7.5%へと半減されることになった。

2020年1月米中両国は、第一段階の通商合意として、①中国が財・サービスの輸入を2017年比で、今後2年間の間に合計2,000億ドル（工業製品：777億ドル、農産品：320億ドル、エネルギー：524億ドル、サービス：379億ドル）増額すること、②知的財産の保護の強化、中国当局による外国企業に対する技術移転の圧力の禁止、中国の金融市場に対する米国企業のアクセス制限緩和、為替レート操作の禁止とマクロ経済政策の透明性の向上、紛争解決の新たな枠組みの構築等、が盛り込まれた。

3.2. バイデン候補の通商政策

バイデン候補は、大統領選挙期間中「He is not Trump」という点で支持を得てきており、従って大統領就任後の具体的な政策をあまり明らかにしていない。むしろ政策ビジョンを明示するとトランプ陣営からの攻撃を受けやすい、反トランプ勢力を幅広く引き付けたいとの思惑が働いていたものと思われる。

わずかに明らかにされている政策は①追加的な関税賦課による貿易救済措

置よりも、米国産品の政府調達、国内産業の育成を最優先し、このため環境インフラ、IT 部門などに総額 3 兆ドルの大規模投資を行う。また②中国を始め諸外国からの輸入急増が米国企業によるサプライチェーンの海外展開に起因するとして、生産拠点を海外に移転して生産された産品を米国内で販売する場合、その収益に対して「懲罰税」を課す構想を明らかにしている。

バイデン候補は 2020 年 7 月、大統領選激戦州のペンシルベニア州で演説を行い、経済再生計画「より良く立て直す (Build Back Better)」とのスローガンのもと、「Buy American」と「Make it in America」を柱とする経済政策を発表した。トランプ政権のアメリカファーストの政策に類似する点が多く、伝統的な国内支持基盤である労働組合や、前回選挙で失った白人労働者票再獲得を意識したものといえよう。

3.2.1. Buy American

バイデン候補は政権発足後 4 年間で、4,000 億ドル分の政府調達を行う。対象分野は環境負荷の少ない自動車、クリーンエネルギー発電設備、鉄・セメント・コンクリートなどの建設資材、重要医薬品、通信、人工知能 (AI) など先端技術である。また、研究・開発、電気自動車、5G、AI などにも 3,000 億ドル投資するなど合計 7,000 億ドルを米国製品や研究開発に投資する。米国内の付加価値が 51% しかない製品も米国製とする現状のバイアメリカン条項の抜け穴を防ぐ。中国産品を米国産と偽る企業への罰則を強化する。輸送インフラにおいて米国で鑄造された鉄鋼製品を用いるよう執行を強化する。商業輸送について、米国の港湾の往来を米国籍船に限定するジョーンズ法を堅持する、などを内容としている。

3.2.2. Make it in America

中小企業、女性や有色人種が所有する製造業者を対象に、追加的な資金提供、低コストの融資を提供する。中小企業の競争力強化のため、中小企業への資金提供を行う。信用機関を設立し、老朽化する工場の改築や生産能力強

化、炭素（排出）削減を促す。コロナ禍に苦しむ企業を含め、製造業向けに低コストの融資を行う。また、中小製造企業の競争力強化のため、官民パートナーシップの規模を拡大する。さらに工場再開、雇用機会拡大を行う製造業者向けに10%の税額控除を新設する。

3.3 トランプ後の米国の通商政策の方向

バイデン候補は大統領就任後、パリ協定への回帰、環境エネルギー規制の再強化などに動き出すとみられる。しかしバイデン候補の通商政策には、トランプ政権以前の状態に戻らない非可逆的な要素もある。

第一は対中政策である。トランプ大統領は、中国を戦略的競争者として位置づけ、米中国交正常化以降の歴代政権で最も強硬だった対中政策を展開してきた。また交渉のレバレッジを高めるために二国間交渉を好んできた。バイデン候補が大統領に選出されれば交渉アプローチの変化が期待でき、またEUや他の国々と協調して中国に改革を迫ろうとする可能性が高い。しかし中国に関してはトランプ以前の状態に戻ることはないと思われる。トランプ政権は中国と2020年2月第1段階の米中経済・貿易協定で合意しているものの、中国に課された追加関税は依然として有効である。バイデン候補も人権や香港問題なども含めて中国への懸念を強めており、政権発足の場合には中国に対して厳しい立場を取っていく方針だ。

第二はWTOとの整合性である。トランプ大統領が問題視した貿易不均衡は、マクロ経済学的にみれば、米国の消費性向が高く、貯蓄率が低いためである。2017年のトランプ減税はその構造をさらに助長した。このため、バイデン候補は高関税政策よりバイアメリカンなど国内産業を優先する政策を目指す。トランプ政権は、バイアメリカン政策を推進するためWTOの政府調達協定（GPA）からの離脱を検討している。バイデン候補がこの路線を踏襲することになると、外国企業による米国の公共調達市場アクセスに支障が出る懸念がある。

第三は多国間の通商協定である。2020年8月に採択された民主党政綱では、国内投資を優先させる方針が打ち出され、それが実現するまで「い

かなる新たな貿易協定の交渉にも入らない」と明記された。また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（CPTPP）への加入にも慎重である。民主党は議会でUSMCA協定を承認する際に、労働や環境面での厳しい規制を盛り込むように要求したが、ハリス副大統領候補もCPTPPに関して、労働者の権利と環境に関する条項が不十分であり、この点が改善されないかぎり加盟しないとしている。

今回の大統領選挙に合わせて、連邦下院議員全員、連邦上院議員のほぼ1/3の改選が行われ、民主党は引き続き下院を制したものの、上院については共和党の優位は変わらない見込みである。（最終決着は来年1月に持ち越された。）従ってバイデン候補が大統領に選出されても、「ねじれ議会」が続き独自色は出しにくい。米国が自由貿易とリベラルな世界貿易システムを目指してきた時代は、既にトランプ政権以前から終焉しており、新政権が発足しても保護主義的な通商政策の方向性は変わらないといえよう。