

トランプ米大統領の100日を読む・II

「力の秩序」へ回帰するトランプ通商政策

みずほ総合研究所 政策調査部 主席研究員

菅原淳一

トランプ米次期大統領は、選挙戦では「過激」な保護主義的主張を繰り返してきたが、それらがどの程度実行されるかは依然不透明である。ただし、トランプ政権は米国の「力」に依拠した通商交渉を志向しており、日本の通商戦略や世界の自由貿易体制にとっては大きな試練の時を迎えることになる。

懸念される「過激」な保護主義の幕開け

トランプ米次期政権の政策運営における不確実性がリスクとみなされている中で、注目されている政策分野のひとつが「通商政策」である。トランプ政権の通商政策は、米国経済のみならず、世界経済やグローバルな貿易体制、アジア太平洋地域の安定と繁栄にも影響を及ぼすものであり、その行方に関心が集まっている。

トランプ次期大統領は、選挙戦からこれまで、中国からの輸入品に45%の高関税を課すなどといった「過激」な保護主義的措置を実行する方針を打ち出してきた。また、それらの措置がWTO（世界貿易機関）協定違反とされる場合は、WTOから脱退する可能性にまで言及している。こうした選挙戦での主張が文字通りに実行されれば、相手国による対抗・報復措置を呼び起こし、保護主義的措置の連鎖を招くことにもなりかねない。そうした状況になれば、世界貿易に甚大な悪影響をもたらすことから、各国が次期政権の動きを注視しているのはもちろんのこと、米国の企業と消費者が最大の被害者となるため、米国内からは不安や懸念の声が上がっている。

しかし、これらの選挙戦での主張が、実際にどこまで実行されるかは定かでない。大統領就任後、より現実的な路線への軌道修正や、大胆な政策転換が図られる可能性もある。依然不透明なトランプ政権の通商政策の今後の方向性を占う上では、まずは1月20日の大統領就任初日にどのような措置を実行するのかが注目される。

実際、トランプ次期大統領が選挙戦において大統領就任初日に実行すると約束した通商関連措置には、政権の「過激」な保護主義的性格を象徴するものが並んでいる。ただし、それらの措置は、いずれも実行したところで直ちに実害が生じない、現行の米国内法やWTO協定などの通商協定に反しないものとなっている。例えば、NAFTA（北米自由貿易協定）については、脱退することになれば

その影響は大きいですが、まずは見直し（再交渉）を主張している。カナダもメキシコも再交渉に応じる姿勢を示しており、その結果が出るまで現状に変化はない。あるいは、中国を為替操作国に認定するよう財務長官に指示することについても、すでに認定の当面見送りを決定したと伝えられているが、仮に認定したとしても直ちに中国に対する制裁的高関税を賦課するというものではなく、まず二国間協議が行われる。また、当選後も明言しているTPP（環太平洋パートナーシップ）からの離脱も、日本の通商戦略やアジア太平洋地域における地域経済統合の動きに大きな打撃を与えるものであり、米国自身も将来の得べかりし利益を逸することになるが、TPPが未発効である以上、現時点で直ちに実害が生じるものではない。

こうして見てくると、トランプ政権の通商政策が、多大な実害を生じる「過激」なものへと進展していくかどうかを見定めるには、今しばらくの時間が必要となりそうだ。

中国を第一の標的とした「伝統的」な保護主義的措置を多用か

ただし、トランプ政権が雇用の維持・創出を経済政策の第一の目標に掲げている以上は、その通商政策が保護主義的になることは間違いないだろう。「過激」な措置は実行されないとしても、米国の歴代政権が実行してきた「伝統的」な保護主義的措置を多用することが見込まれる。具体的には、「アンチ・ダンピング関税（AD）措置」「相殺関税（CVD）措置」といったWTO協定上認められている貿易救済措置や、WTO紛争処理への申立の積極的な活用だ。

WTOが発足した1995年から2016年6月末までに、米国は368件のAD措置、98件のCVD措置を発動している。AD措置の発動件数はWTO全加盟国中、インドに次ぐ第2位で全体の1割強、CVD措置発動件数は群を抜く第1位で全体の4割強を占めている。また、米通商代表部によれば、オバマ政権下（1/5現在）でWTO紛争処理に24件の申立を行い、これは同期間においてWTO加盟国中最多である。これらはWTO協定上認められた措置であり、正当に用いることは加盟国の権利であるが、濫用されれば、相手国との貿易紛争を激化させ、双方の経済に悪影響を及ぼすことになりかねない。

これらの措置の最大の標的は中国である。これまでの実績でも、AD措置発動件数の約3割、CVD措置発動件数の4割弱、WTO紛争処理への申立24件中15件が中国を対象とするものだ。前述のとおり、トランプ次期大統領は選挙戦を通じて、中国製品に高関税を課す方針を示してきたが、数多くの品目でWTOルールに基づく貿易救済措置を発動することで、中国製品に高関税を課す可能性が考えられる。

すでに、米中間では貿易救済措置をめぐる対立が「貿易戦争」の火種となっている。中国のWTO加盟時の合意により、2016年12月まで中国を「非市場経済国」とみなし、米国などが事実上、対中AD措置を発動しやすい状況が認められてきた。WTO加盟から15年を経て期限を迎えた中国は、「市場経済国」と自動的に認定されると主張しているが、欧州連合（EU）や日本と同様に、米国も引き続き中国を「市場経済国」として認めない姿勢を示している。そこで中国は、米国とEUに対し、WTO紛争処理制度に基づく協議を申し立てている。

他方で、日本としては、米中貿易紛争の激化による日本経済への直接的・間接的影響が懸念される。さらに、為替操作国認定なども含め、中国を最大の標的とした措置が、その矛先を日本にも向けてくることにも警戒が必要である。

通商交渉を「ゼロサム・ゲーム」として認識

こうした「伝統的」な保護主義的措置の多用にとどまらず、トランプ政権下の通商政策は過去20年の米政権とは大きく異なるものになる可能性がある。それは、「力の秩序」への回帰といえるだろう。

トランプ政権の通商政策は、その司令塔として新設される「国家通商会議」のトップとなるピーター・ナバロ氏、商務長官に起用されたウィルバー・ロス氏、通商代表に就く予定のロバート・ライトハイザー氏らが中心となって立案・遂行されていくとみられている。気になるのは、これらの中心的人物がいずれも保護主義的志向が強い、とされていることである。

2016年9月にナバロ氏とロス氏が連名で公表したレポート（ナバロ＝ロス・レポート）では、近年の米国の低成長の主要因のひとつとして慢性的な貿易赤字を問題視し、NAFTAや中国のWTO加盟が米国に不利益を招いていると批判している。また、米国がこれまでに締結した通商協定の多くは再交渉が必要であり、交渉によって協定を改善し、輸出増と輸入減によって「より均衡のとれた貿易」を追求する、としている。その際、交渉の道具として制裁的高関税賦課の脅しを用い、相手国が不公正な貿易を正さない場合には「適切な防御的関税」を課すとしている。

トランプ次期大統領の選挙戦での主張やナバロ＝ロス・レポートの根底にあるのは、「力」に依拠した通商交渉という考え方である。ナバロ＝ロス・レポートは、WTOにおいて世界最大の経済力を誇る米国と「アルバニアのような」小国が同等の権利しか与えられていないことを批判し、米国は「世界最大の経済、消費国、輸入国」としての地位を用いて米国にとって不利なWTOルールの改正を求めて圧力をかけるべきであり、トランプ次期大統領はそれを理解していると評している。

こうした「力」に依拠した通商交渉の考えは、貿易をゼロサムの捉えて、WTOやTPPのような多国間・複数国間の交渉よりも、二国間交渉を選好する姿勢にも表れている。ナバロ＝ロス・レポートは、中国や日本などの対米貿易黒字額が大きい国との二国間交渉により、貿易収支の「改善」を図ることは実現可能であるとしている。なぜなら、米国の主要貿易相手国は、米国が相手国市場に依存するよりもはるかに大きく米国市場に依存しているため、米国との貿易戦争を招くよりも、米国に協力することを選ぶからだ、と主張している。

1995年のWTO設立により、世界の貿易秩序は「力による（power-oriented）」秩序から「ルールに基づく（rule-based）」秩序へと転換したとこれまで受け止められてきた。米通商法301条による一方的制裁措置をちらつかせながら日本に対米自動車輸出自主規制を迫ったような、かつての米国の「力」に依拠した交渉はWTOの下では正当性を失い、過去のものになったと理解されてきた。しかし、トランプ政権の下では、こうした過去の亡霊が息を吹き返すことになるかもしれない。中国、ドイツに次いで対米貿易黒字額が大きい日本がその標的になることは覚悟しておかなければならないだろう。

トランプ政権の通商政策は依然不透明であるが、同政権の発足により、日本の通商政策にとっても、世界の自由貿易体制にとっても、大きな試練の時を迎えることになる。（了）

【トランプ米大統領の100日を読む・好評既刊】

I. トランプ流人事に読む政策「不確実性」 (<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/opinion/eyes/pdf/eyes170104.pdf>)

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。