

バイデン政権の通商政策の展望

多国間協調への転換と「米国第一」の継続

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 発足間もないバイデン米政権の通商政策は明らかではないが、トランプ政権の攻撃的単独主義から多国間協調へと転換する一方、国内製造業重視の保護主義的な「米国第一」の姿勢は変わらないとみられる
- 対中政策は、基本的な対中脅威認識はトランプ政権から継承するものの、経済的競争と特定領域での協力が並行して進められると見込まれる。競争の主戦場は「技術」であり、国内投資に重点が置かれる
- 同盟国との協力を重視するバイデン政権は、日本を含む同盟国に対中政策での共同対処を求めてくるとみられる。米中の板挟みとなることを回避するため、日本は多国間ルールの形成を主導すべきだろう

1. バイデン政権の通商政策

2021年1月20日、米国で4年間続いたドナルド・トランプ政権に代わってジョー・バイデン政権が何とか無事に誕生した。大統領が所属する党派が異なるだけでなく、大統領個人の個性が大きく異なる政権移行は、大きな政策変化をもたらすだろう¹。なかでも、大きな変化が見込まれているのが通商政策である。バイデン政権の通商政策は現時点では必ずしも明確ではないが、大統領選挙戦中の主張等も検討し、対中・対日政策を中心に、今後の米国の通商政策を展望してみたい。

(1) 国内政策・外交政策の一部（手段）としての通商政策

バイデン政権の通商政策は、国内政策や外交政策の一部、あるいは手段として位置付けられており、それ自体の優先順位は低いのが特徴である。これは、就任直後に環太平洋パートナーシップ（TPP）からの離脱を決定し、貿易赤字削減を主要な政策目標のひとつとして北米自由貿易協定（NAFTA）の改定や対中交渉に当たったトランプ政権と大きく異なる。

バイデン政権は、政権の優先課題（Immediate Priorities）として、①COVID-19、②気候変動、③人種的公平性（Racial Equity）、④経済、⑤ヘルスケア、⑥移民、⑦国際的地位の回復（Restoring America's Global Standing）をホワイトのハウスのホームページに掲げている²。目下の最優先・最重要課題である①COVID-19を除き、いずれも簡単な記述ではあるが、そこに「通商（trade）」の文字はない。これは、バイデン政権において通商政策の重要性が低いというよりも、他の優先課題の一部に位置付けられているとみるべきだろう。COVID-19における個人的防護具（PPE）の調達問題や、気候変動問題や経済問題に対処し、国際的地位の回復を実現するには、通商政策が重要な要素となる。コロナ禍で疲弊した国内経済の再建、政治的・経済的・社会的に広がる分断の「癒し」のための国内政策への取り組みが最優先課題となる中で、通商政策はそれらの取り組みの手段として用いられることになるだろう。

国内政策及び外交政策の一環としての性格を強めるため、バイデン政権の通商政策は人権、環境、労働といった同政権が重視する価値が色濃く反映されたものとなるとみられる。これは、そうしたもののすら時にディールの材料としたトランプ大統領とは大きく異なる。

（２）トランプ政権の「攻撃的単独主義」から「多国間協調」への転換

通商政策におけるトランプ政権とバイデン政権の最大の相違点は、その手法が、トランプ政権が攻撃的な単独主義（unilateralism）であったのに対し、バイデン政権は多国間協調（multilateralism, multilateral cooperation）であることだろう。

トランプ政権の通商政策には、大統領個人の貿易観が色濃く反映されていた。貿易はゼロ・サム・ゲームであり、貿易黒字が善であり勝ち、貿易赤字は悪であり負け、ルールよりもパワーを重視、多国間よりも二国間の交渉を選好し、そのパワーを背景にしたディールによって相手国に自国の要求に応じさせる、というものであった。世界貿易機関（WTO）発足から四半世紀が経ち、過去の遺物になったと思われていた、1974年通商法301条や1962年通商拡大法232条などに基づく一方的措置やその発動の脅しを濫用した。そして、その矛先は、最大の貿易赤字を抱え、「不公正な」貿易を続ける中国に対してのみならず、日本や欧州連合（EU）等の同盟国にも向けられた。トランプ政権の通商政策だけに責を帰することはできないが、発足後25年間に生じた経済・社会の変化に対応できていなかったWTOは、トランプ政権からとどめの一撃を受けた形で、十分に機能を果たせない状態に陥った。

これに対してバイデン政権は、「民主的同盟（democratic alliance）」の再構築を掲げ³、同盟国・民主主義諸国との協力を強化し、グローバル課題に共同対処するとしている。また、そうすることによって、グローバル社会における米国の信頼とリーダーシップを回復し、米国の価値や利益を守るとしている。こうしたバイデン政権の外交政策がどのように通商政策に反映されるかは必ずしも明らかではないが、少なくとも同盟国に対しては、制裁関税等の一方的措置の発動やその脅しを濫用することはないとみられている。

（３）国内製造業重視の「米国第一」は継続

政権交代によって、通商政策遂行の手法が大きく変わる一方、「米国第一」という点はトランプ政権と基本的に変わらないことは押さえておかなければならない。バイデン政権では、外交力の基盤としての米国内の民主主義の修復と国内投資による競争力確保を優先する姿勢が示されており、通商政策の主目的も製造業を中心とした国内産業を保護することとなる。そのためには保護主義的措置も活用する点は、バイデン政権においても継続されるとみられる。ただし、国内産業の保護の方法が、トランプ政権が制裁関税等で国境に「壁」を築いて国内産業を守る（「守り（defense）」）というものであったのに対し、バイデン政権は研究開発投資や教育投資等を通じて国内産業の競争力強化を図る（「攻め（offense）」）ことを重視するものに転換するということになると思われる。バイデン政権で通商代表に指名されたキャサリン・タイ氏は、対中政策の文脈でこの点を強調している⁴。

バイデン大統領は、大統領選中に掲げた「中間層のための外交(a foreign policy for the middle class)」において、通商政策はインフラ・教育投資など国内中間層の強化から始まる、と明記している。また、米国民が世界経済で成功する環境を整えるまで、新たな貿易協定は締結しないことも明らかにしている⁵。ここでは、産業政策と一体化した通商政策が外交政策の一部として位置付けられている。大統領

就任後にバイデン大統領は、外交政策と国内政策に明確な境界線はもはやない、中間層のための外交を進めるには国内経済再生に緊急に取り組まねばならない、と述べている⁶。

これに関連してタイ氏は、バイデン政権の通商政策は「労働者を中心に据えた通商政策（a worker-centric trade policy）」であり、米国民は消費者であると同時に労働者であり、価格低下と選択肢の多様化だけでなく、良い賃金が得られる良い雇用からも利益を得るのだと述べている⁷。ジェイク・サリバン国家安全保障問題担当大統領補佐官はよりはっきりと、バイデン政権の通商政策は、多国籍企業にとって安全な世界を作ることではなく、米国内の雇用を創出し、賃金を上げることを目指すものだとして述べている⁸。

大統領選中にバイデン大統領（候補）が打ち出した産業政策は、国内製造業重視で、「Buy America(n)（公共調達における国産品購入）」や「Supply America（サプライチェーンの国内回帰支援）」など、保護主義的要素を含む点でトランプ政権の政策と軌を一にしている（図表 1）。トランプ大統領がバイデン候補のこれらの政策を、「自分の政策を剽窃した」と非難したことがそれをよく表している⁹。

バイデン政権は発足直後から、COVID-19や気候変動等の優先課題について次々と大統領令を発しているが、その中に「Buy American」を強化するものが含まれたことは¹⁰、バイデン政権が国内産業の保護を重視し、そのためには保護主義的措置も積極的に活用する方針であることを示すものといえるだろう。

図表 1 バイデン候補の産業・通商政策（2020年7月9日発表）

Buy America (米国製品の購入)	公共調達による4,000億ドルの米国製品購入、バイ・アメリカン規定厳格化 政府の研究開発投資に基づく生産の海外流出回避、これらを可能にする国際 ルールの改定
Make it in America (製造業支援)	中小製造業に対する投資資金融資・技術開発支援、国内製造工場の高度化・ 再建のための優遇税制、電気自動車製造助成等自動車産業支援
Innovate in America (研究開発支援)	不公正貿易慣行・知財窃取への反撃、4年間で3,000億ドルの研究開発投資、 先端技術(5G、AI、先端材料、バイオ、無公害車等)の研究開発に政府が投資
Invest in All of America (公平な投資)	研究開発・教育投資を全米で展開、女性・非白人等の支援、職業訓練に500億 ドル投資
Stand Up for America (労働者のための税制・ 通商政策)	不公正慣行(為替操作、不当な補助金等)に対する貿易措置の積極的な執行 同盟国と連携して中国等の過剰生産問題(鉄鋼等)に対処 中国等から米国の知的財産権保護、調整され効果的な対中戦略、サイバー窃盗 への制裁 海外移転企業からの補助金・税優遇分返還(Claw-Back)、海外移転を促進する 税制の転換 気候変動・環境上の義務を守らない国からの輸入に炭素調整税導入、貿易協定 への労働条項導入
Supply America (サプライチェーンの 米国回帰)	重要製品(医療機器、半導体、通信等)のサプライチェーンを100日間でレビュー 公共調達を利用した重要製品の国内生産支援、医薬品等の海外移転を奨励 する税制の転換 危機に対応するための国内在庫、供給能力の確保 中国等の競争相手国への依存低減のための同盟国との協力、サプライチェーン 確保のための貿易ルール近代化

(資料) バイデン候補ホームページより、みずほ総合研究所作成

2. バイデン政権の対中通商戦略

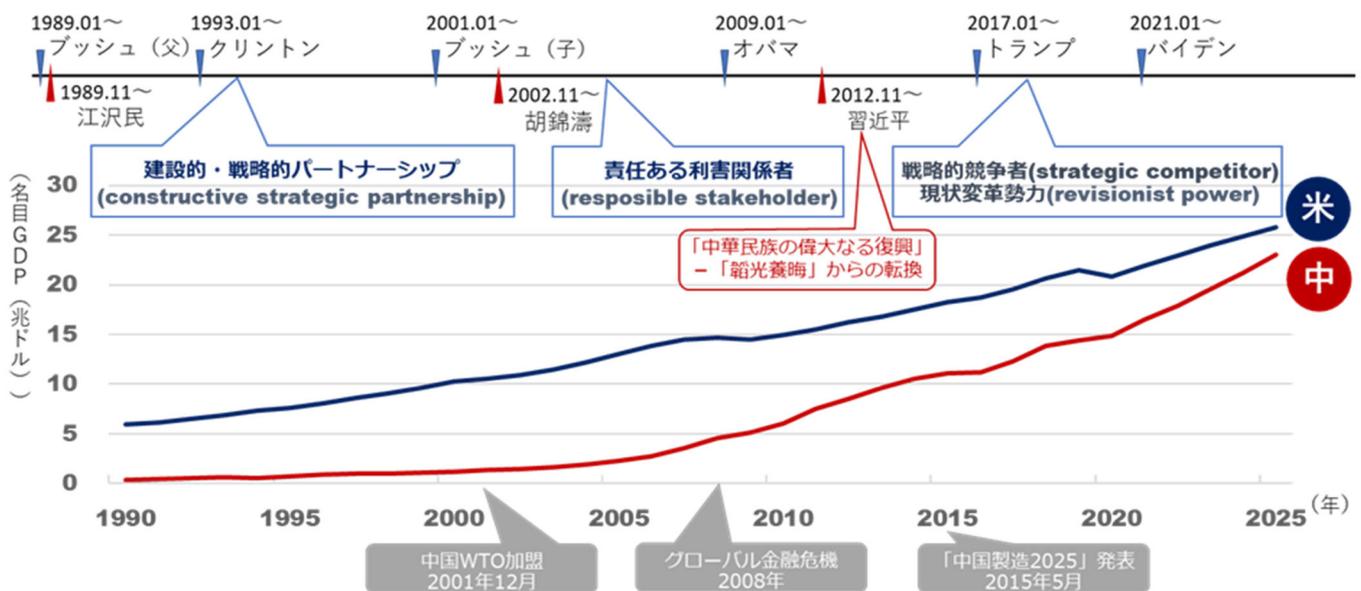
(1) 対中脅威認識の継続

バイデン政権の通商政策における最重要課題は中国である。対中政策は通商面に限らず、外交政策全体の中でも優先度が高く、国内産業政策とも密接に関係している。バイデン政権の対中政策は、基本的な対中脅威認識におけるトランプ政権からの継続性を基底としつつ、①外交政策の基盤としての国内投資による競争力強化、②同盟国等との協調による課題への共同対処、③環境や人権等の価値重視、というバイデン政権の基本政策を反映した変化を伴うものと見込まれる。その結果、いわゆる「競争的共存 (competitive coexistence)」の状況を作り出すことが目指されることになるだろう。

バイデン大統領が副大統領を務めたバラク・オバマ政権下においてすでにみられていた米国の対中認識の変化は、トランプ政権下で決定的となった。米議会に設置されている「米中経済安全保障検討委員会 (USCC)」が2020年12月1日に公表した年次報告書は、「中国は長い間、世界で最も強力な影響力のある国として、米国に匹敵するという野心を抱いてきた。過去15年以上にわたり、その経済的・技術的能力、外交的影響力、並びに軍事力が成長するにつれ、中国は米国を凌ぐことに焦点を合わせてきた。中国の指導者たちは、2008年の世界金融危機と、2012年に習近平中国共産党総書記が政権の座に就いた後、この目標の追求に一層積極的になっている。」との認識を示している¹¹。

2017年12月に公表された『国家安全保障戦略』では、「米国のパワー、影響力、利益に挑戦し、米国の安全と繁栄を侵食しようとしている。」として、中国をロシアと並び、「現状変革勢力 (revisionist power)」と位置付け、歴代政権が続けてきた「関与政策 (engagement policy)」が誤りであったと評価した¹²。また、翌月 (2018年1月) に公表された『国家防衛戦略』では、中国を「戦略的競争者 (strategic competitor)」と明確に位置付けた¹³ (図表 2)。

図表 2 米国の対中認識



(注) 2019年以降はIMFによる予測値。

(出所) IMF "World Economic Outlook Database, October 2020" 等より、みずほ総合研究所作成

2020年春以降のコロナ禍が、こうした米国の対中脅威認識を一層強固なものとした。中国が、いわゆる「マスク外交」や「ワクチン外交」、「一帯一路」と結びついた債務外交を展開したことは、「中華民族の偉大なる復興」を掲げてそれまでの穏健な外交政策である「韜光養晦」路線から強権的外交へと転換した習近平政権が、コロナ禍を利用してグローバルな影響力の拡大を図っているとの疑念を生み、米国の対中不信に拍車をかけた。

こうした対中脅威認識の高まりは、トランプ政権固有のものではなく、超党派の共有認識となっており、バイデン政権にも引き継がれている。バイデン政権の対中政策は、トランプ政権下で定められた措置の期限を延長する等、現在全面的な見直しの過程にあるが¹⁴、バイデン大統領は、「米国の最も重大な競争者である中国による、米国の繁栄、安全保障、民主的価値に対する挑戦に直接立ち向かう」と明言している¹⁵。閣僚（候補）等の政権幹部からも、すでに厳しい対中認識が示されている。アントニー・ブリンケン国務長官は、閣僚承認のための上院外交委員会公聴会において、我々は中国を打ち負かすことができる¹⁶、トランプ大統領の強硬な対中政策は、手法には同意できないが、基本原則は正しい¹⁷、と述べている。サリバン大統領補佐官は、現在米国が直面している最も深刻な国家安全保障上の課題は国内復興であるとしつつ、米中関係は大国間競争であり、中国は重大な戦略的競争者であるとの認識を示している¹⁸。また、ジェン・サキ大統領報道官は、「中国との戦略的競争は21世紀の決定的な特徴である。」として、バイデン政権は中国に対しては同盟国等と協力して多国間アプローチをとるとしている¹⁹。

他方で、バイデン大統領は、「米国の利益になる場合には中国と協力する用意がある」とも発言している²⁰。また、ブリンケン国務長官は、米中関係には競争面と協力面があるとし、気候変動への取り組み等では中国との協力を求めるとしている²¹。ただし、ジョン・ケリー気候変動問題担当大統領特使は、中国との間には重要な問題で深刻な相違があり、それらは気候変動問題と取引されるものではない、と明言している²²。同旨のことをサリバン大統領補佐官も、国家安全保障会議（NSC）に新設されたインド太平洋調整官に就いたカート・キャンベル元国務次官補（東アジア・太平洋担当）との共著論文（キャンベル＝サリバン論文）で述べている²³。

バイデン政権の対中政策が明確になるには今しばらくの時間がかかるとみられるが、こうした政権幹部のこれまでの発言からは、国内競争力強化、同盟国との協調、価値重視という政権の基本政策の変化に伴い対中政策も変化するものの、その根底にある中国を「戦略的競争者」と位置付ける対中脅威認識は変わらないことがみてとれる。

（2）競争の主戦場は「技術」

トランプ政権下での米中対立は、大統領が貿易赤字削減を最重視したため、貿易面から始まったが、その後、技術、金融、価値、安全保障へと広がり、中国共産主義そのものを批判するイデオロギー対立にまで発展した。

米国による対中制裁関税と中国による対米報復関税という関税合戦を経て、米中対立の主戦場は「技術」となった。2019年国防授權法（NDAA）に盛り込まれた輸出管理改革法（ECRA）による輸出管理の強化、ファーウェイをはじめとする中国企業のエンティティ・リスト掲載による取引制限、外国投資リスク審査現代化法（FIRMA）による対内投資規制の厳格化、2019年NDAA 889条による特定中国

企業の製品・サービスの政府調達からの排除等、トランプ政権はいくつもの法律や大統領令によって対中技術規制の強化を進めた。軍民融合戦略を進める中国を警戒し、国内の軍事転用可能な機微技術や、情報通信ネットワーク等のインフラ、個人情報を含むデータへの中国企業によるアクセスを制限し、中国製品やサービスを排除した「クリーン」な環境の構築を目指してきた。

トランプ政権同様に「経済安全保障は国家安全保障」を標榜するバイデン政権においても、「技術」を巡る競争が主戦場であることは変わらないだろう。ジーナ・レモンド商務長官（承認手続き中）やサキ大統領報道官は、技術が米中間競争の中核である、と述べている²⁴。

バイデン政権では、国内投資による競争力強化という基本方針を反映し、また、厳しい規制に不満を持つ米産業界や同盟国の意見も取り入れた対中政策の見直しにおいて、こうした規制に変化が生じる可能性がある。キャンベル＝サリバン論文では、中国との経済的競争において最も決定的な要素は国内政策であり、研究開発や教育、インフラ等への投資の増大が必要である、過度な技術規制は他国を中国寄りにしかねず、今後の技術規制では慎重な検討や多国間の支持が必要である、と指摘している。したがって、今後一定程度対中技術規制が緩和されることが見込まれるが、対中規制の厳格化を求める議会の声等を鑑みれば、それは部分的なものにとどまるだろう。規制の骨格を維持したまま、規則（細則）の変更や個別許可（ライセンス）で対応するということも考えられる。

他方、同盟国との協調を重視するバイデン政権は、対中政策において同盟国に対し米国への同調を強く求めるだろう。その点で注目されるのが、本年1月1日に成立した2021年NDAAに盛り込まれた「多国間電気通信安全保障基金（Multilateral Telecommunications Security Fund）」と、「多国間半導体安全保障基金（Multilateral Semiconductors Security Fund）」である。いずれも、同盟国等と共同で基金を設立し、技術開発等を行い、参加国間でサプライチェーンを強化するというものであり、国務長官に基金の使用権限が与えられている。前者は、「安全で信頼できる（secure and trusted）」電気通信技術の開発を「信頼できる外国パートナー」と共同で支援するもので、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本がパートナーとして例示されている。さらに、5G やその先の世代の無線電気通信の国際標準・規格の策定を米国が主導すると謳われている。後者は、「十分に安全な（measurably secure）」半導体の開発と半導体サプライチェーンの構築をパートナー国とともに支援するもので、参加国は米国と実質的に同等の対中輸出管理を行っている国に限られている。両構想は、国内投資による競争力強化と同盟国との協力によって中国に対処するというバイデン政権の政策に合致しており、いずれ実現に向け動き出すものと思われる。こうした動きが本格化すれば、バイデン政権下においても、機微技術に関する部分的・選択的な米中デカップリングが進展し、さらに、中国と、米国及びその同盟国とのデカップリングへと発展していくことが考えられる²⁵。米中間の協力が模索される気候変動問題においても、「グリーン」技術に関する研究開発や規格化・標準化を巡る競争が米中間で繰り広げられることが想定される。

なお、関税に関しては、バイデン大統領は対中制裁関税の新規発動には否定的な姿勢を示しているが、同時に、現在すでに課されている制裁関税についてはそれを直ちには撤回しない意向を示している。現在、米国の対中輸入の約7割（2017年実績ベース）に追加関税が課せられている状況だが、バイデン政権下でも現状がしばらく続くことになると見込まれる。レモンド商務長官（候補）は、トランプ政権下で発動された追加関税につき、産業界は個別品目の適用除外を求めることができることを強

調している²⁶。

(3) 中国の「核心的利益」を巡る対立激化の懸念

このように、「技術」を中心とした経済的競争と、気候変動等のグローバル課題への取り組みにおける協力により、米国に有利な形で中国との共存状況を作り出す、そのために国内投資による競争力強化と同盟国との協調を進めるというのが、バイデン政権の対中政策の柱になると思われる（図表3）。その際に、この競争が軍事的なものも含めた「対決」（confrontation）へと転化するリスクとなるのが、バイデン政権が重視する価値に関わる問題を含む、中国の「核心的利益」を巡る米国の対中政策である。

図表 3 バイデン政権で予想される対中政策

分野	予想される主な政策・措置の概要
基本認識	<ul style="list-style-type: none"> 中国を「戦略的競争者」、「現状変革勢力」と捉える基本認識は不変 国内投資による競争力強化、同盟国との共同対処、環境・人権等の価値重視 経済的競争と特定領域での協力、米国に有利な形で競争の共存へ
貿易	<ul style="list-style-type: none"> 制裁関税を用いた輸入拡大要求から転換。発動済の制裁関税を利用しつつ、新規の制裁関税発動には抑制的 多国間ルールも活用し、中国に構造問題（強制的技術移転、産業補助金、国有企業、データ保護主義等）への対処求める
技術	<ul style="list-style-type: none"> 研究開発投資によりイノベーションをリードし、技術競争で中国に劣後しない 新興・基盤技術の輸出管理強化、TID関連の対内投資規制強化、「クリーンネットワーク」の推進等を基本的に継続 同盟国との協力強化・サプライチェーンの構築、産業界の意見も取り入れる
金融	<ul style="list-style-type: none"> 米株式市場に上場する中国企業への監査強化、中国の軍民融合戦略を考慮した中国企業への投資制限措置
価値・テクノロジー	<ul style="list-style-type: none"> 人権・民主主義、環境を重視、「一帯一路」における化石燃料関連プロジェクトの中止求める 香港の高度な自治の侵害や、新疆ウイグル自治区での人権侵害（強制労働等）を理由にした制裁発動 同盟国や価値を共有する民主主義諸国と連携し、中国との競争に勝利し、米国の価値を守るルールを形成
安保・外交	<ul style="list-style-type: none"> 航行の自由へのコミットメント、軍事的圧力には慎重も、南シナ海での中国の軍事的脅威に抵抗する姿勢示す 台湾関係法を支持、中台問題の平和的解決への支援を継続 米中の利害が一致する気候変動、核不拡散、公衆衛生、北朝鮮の非核化においては中国の協力求める

（資料）みずほ総合研究所作成

バイデン政権発足の前日となる1月19日、トランプ政権のマイク・ポンペオ国務長官は中国政府による新疆ウイグル自治区における人権侵害は「ジェノサイド（集団虐殺）」に当たるとの声明を発表したが、ブリンケン国務長官はこの認識に同意する旨明言した²⁷。また、1月23日に国務省は、台湾への軍事的・外交的・経済的圧力をやめるよう中国に求め、米国が今後も台湾を支援するとの声明を出した²⁸。続いて1月27日のテオドロ・ロクシン比外相との電話会談でブリンケン国務長官は、南シナ海権益に関する中国の国際法に反する主張を認めず、中国の圧力に直面する東南アジア諸国と連携すると述べている²⁹。さらに、2月5日には、電話会談にてブリンケン国務長官が直接、中国外交を統括する楊

潔籠中国共産党政治局員に対し、米国は「新疆ウイグル自治区、チベット、香港においてを含む人権と民主的価値を擁護し続けることを強調」し、「同盟国・パートナー国と協力して共有する価値と利益を守り、台湾海峡を含むインド太平洋の安定を脅かす試みと、ルールに基づく国際システムの侵食につき、中国に責任を負わせることを再確認」した³⁰。こうしたバイデン政権の姿勢に中国は強い反発を示している。

米中はともに、競争によって相手よりも有利な立場に立つことを望んでいるが、対決は決して望んでいない。これは、日本を含むアジア諸国も同様である。しかし、競争が対決へと転化する火種は少なくない。米国にとって「価値」の問題であり、中国にとって「核心的利益」に関わる問題では、ともに相手に譲歩することは困難である。

バイデン政権は、中国との対決へのエスカレーションを回避しつつ、競争上の優位を確立するため、同盟国との協力を重視している。キャンベル・インド太平洋調整官は、中国の冒険主義的行動を抑止するには、インド太平洋における米軍の軍事力の見直しとともに、同盟国・パートナー国との協調による同地域における均衡の回復が必要であると主張している³¹。同盟国との協力は、安全保障面でのみならず、これまでみてきたように中国との経済的競争においても重視されている。したがって、単独主義、二国間ディールを好んだトランプ政権に比べ、バイデン政権では対中政策において米国と足並みを揃えるよう求める同盟国への同調圧力が高まるとみられる。

3. バイデン政権下の日米通商関係

バイデン政権下においても、日米同盟を強化し、「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」を推進するという基本路線は継続される。この点は、日米首脳間でも確認されている³²。米国は、オーストラリアやインドとも、4カ国戦略対話（日米豪印、QUAD）を通じた協力強化を確認している³³。

トランプ政権との違いとして、①前政権が首脳間の個人的信頼関係に依拠する比重が大きかったのに対し、バイデン政権では事務レベルから積み上げる伝統的なボトムアップ型のチーム外交へと回帰する、②自動車追加関税発動の脅しのような強圧的な交渉手法を日本に対して用いない、③トランプ政権の在日米軍駐留経費負担増要求のような過大な負担を日本に求めることはない、といったことが期待される。

前述のように、バイデン政権における通商政策の優先順位は低い。また、通商政策においては、中国やEU等が優先され、すでに第1段階交渉が終わり、日米貿易協定が発効している日本の優先度は低いとみられる。ただし、交渉となった場合には、米国は日本が求める自動車関税の撤廃には難色を示す一方、日本にはTPPにおける合意を上回る市場開放、実効性のある環境・労働条項、為替条項の導入等を求めてくることが想定され、日本にとって厳しい交渉になるだろう。

日本にとり、米国のTPP復帰を求めていくことは重要であるが、米国のTPP復帰は当面見込めない。TPP参加主要国との自由貿易協定 (FTA) を有し、日本との貿易協定も締結した今、貿易協定としてのTPPに米国が急ぎ復帰する理由はない。米国がTPPに復帰するとすれば、それはTPPが対中戦略の一環として米国内で位置付けられたときだろう。キャンベル・インド太平洋調整官が言う、同盟国・パートナー国との協調による「均衡の回復」にTPPが有益であると評価されたときに、米国のTPPへの復帰が検討されることになると思われる。そして、復帰となった場合には、日本を含むTPP参加国に大変厳

しい再交渉を求めてくるとみられる。サキ大統領報道官は、バイデン大統領はTPPが完全ではないことを知っており、TPPをより強く、より良いものにしなければならないと考えている、と述べている³⁴。

TPPの再交渉では、先述した日本との交渉における要求と同様の要求を全参加国に求めるだろう。それに加え、米墨加協定（USMCA）の扱いが問題となる。例えば、USMCAで米国は、カナダ、メキシコと自動車に関して厳しい原産地規則で合意したが、米国がTPPに復帰すれば、カナダ、メキシコはTPPの原産地規則を使って米国に輸出することが可能となり、USMCAの原産地規則を事実上無効化することができる。米国がこれを認めるとは考えにくく、TPPの原産地規則を修正する等の手当てが必要となる。その交渉は短期間では済まないだろう。

国内問題への対応が優先される中で、米国でTPPへの復帰が政策課題となるには、しばらく時間がかかるだろう。復帰に当たっての再交渉も短期間では終わらないだろう。修正されたTPPにつき米議会で承認を得るのも簡単ではないだろう。そう考えれば、バイデン政権のこれからの4年間のうちに米国が復帰したTPPが発効する可能性は極めて低いとみられる。米国がインド太平洋地域で自らが主導する新たな枠組みの構築を提案してくることも考えられる。

今後の日米通商関係で最大かつ最優先の問題は中国だろう。日本にとっては「安定した日中関係」の下、中国と「共通の諸課題の解決に向けて連携」していくことが重要である³⁵。これは、気候変動等の特定領域では中国とも協力し、徒に対決へのエスカレーションを望まないバイデン政権の対中政策と矛盾するものではないだろう。しかし、前述したような「技術」を巡る米中競争がさらに進めば、日本も中国に対してより厳格な輸出管理や投資規制等が必要になるだろう。また、香港・ウイグル問題等で米国の対中制裁が強化されれば、日本にも共同歩調をとるよう求めてくるだろう。この時、日本や日本企業は、米中間の板挟みになることが考えられる。

特に、中国が米国の規制と同様の制度を整えてきたことは、日本企業の懸念を高めている。中国は、「輸出禁止・制限技術リスト」の改訂や「信頼できないエンティティ・リスト」及び輸出管理法の施行に続き、1月9日には「外国の法律及び措置の不当な域外適用を阻止する規則」を施行した³⁶。これらにより、日本企業は米国の規制に従って中国企業との取引を制限した場合、中国による制裁の対象となったり、中国企業から損害賠償を求められたりする可能性が生じている。バイデン政権は、対中技術規制に関しては米産業界や同盟国と協議するとしており、日本政府・企業は米中の板挟みになる事態を回避するため、米国政府に働きかけていく必要がある。また、過度に貿易投資を阻害することがないよう多国間ルール形成を図ることも重要だろう。

4. 過度な楽観は禁物

「米国は戻ってきた（America is back.）」、「同盟を修復し、再び世界に関与する」というバイデン大統領の言葉³⁷は、トランプ政権下の単独主義から多国間協調へと米国が回帰することを望む世界の多くの国で期待をもって受けとめられたことだろう。しかし、過度な楽観は禁物である。

バイデン政権にとり、コロナ禍で疲弊した国内経済の再建、政治的・経済的・社会的な分断への対応が最優先課題であり、COVID-19と気候変動への対応に関連するものを除けば、外交・通商政策の優先順位は高くない。中間層のための外交、労働者を中心に据えた通商政策は、WTOのルールや制度を含む現行の多国間ルールの改変を求めるものとなるかもしれない。

また、注意しなければならないのは、バイデン政権の政策は、議会の制約を受けたり、議会によって加速したりする点である。例えば、中国に対する制裁措置の発動を政権が抑制的に行おうとしても、議会が制裁措置の発動を政権に促す法律を成立させることも考えられる。

米国が同盟国との協力を重視するのは、取り組むべき課題が米国だけでは解決できないものであり、解決のための負担を米国だけでは負いきれないためでもある。当然に、同盟国には応分の負担・貢献が求められることになる。対中政策をはじめとして、米国の政策に歩調を合わせる事が他国にとって難しくなる局面も想定される。

したがって、日本は、米中間の板挟みとなることを避け、米中両国に対する発言力を確保するために、日米同盟を基軸としつつ、FOIPの実現に向け、米国だけでなく豪印も加えたQUADや、ASEANとの協力が不可欠となる。さらに、EUや英国等との協力の推進、「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）」の拡大等を通じたミドルパワー連合の構築によって、多国間ルールの形成を主導していくことが重要となる。同時に、今般署名に至った「地域的な包括的経済連携（RCEP）」等を土台とした安定的な日中経済関係の確保、といったことが必要となるだろう。

¹ バイデン政権の政策の全体像とその影響については、「大統領選後の米国を考える（改訂版）」『みずほ One シンクタンクレポート』No.21（みずほフィナンシャルグループ リサーチ&コンサルティングユニット、2020年11月24日）参照。なお、本稿は同レポートで示した見解に基づいている。

² The White House, 'The Biden-Harris Administration Immediate Priorities.'（2021年1月26日現在）

³ 前注に同じ。

⁴ 'Lawyer Katherine Tai a Congress favorite for Biden trade czar,' *Reuters*, November 26, 2020.

⁵ Joseph R. Biden, "Why America Must Lead Again," *Foreign Affairs*, March/April 2020.

⁶ The White House, 'Remarks by President Biden on America's Place in the World,' February 4, 2021.

⁷ 'Tai calls for more trade collaboration 'across the entire spectrum',' *Inside U.S. Trade*, January 12, 2021.

⁸ The White House, 'Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,' February 4, 2021.

⁹ 'Trump accuses Biden of 'plagiarizing' him over 'buy American' push,' *Fox News*, July 10, 2020.

¹⁰ The White House, 'Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers,' January 25, 2021.

¹¹ The U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2020 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, December 2020.

¹² The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.

¹³ U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, January 2018.

¹⁴ The White House, 'Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, January 25, 2021.'

¹⁵ 注6に同じ。

¹⁶ U.S. Department of State, 'Opening Remarks by Secretary of State-Designate Antony J. Blinken,' January 19, 2021.

¹⁷ 'Biden's State Department pick reaches out for GOP allies as he promises policy shifts,' CNN, January 20, 2021.

¹⁸ United States Institute of Peace, 'Passing the Baton 2021: Securing America's Future Together,' January 29, 2021.

¹⁹ 注14に同じ。

²⁰ 注6に同じ。

²¹ U.S. Department of State, 'Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability,' January 27, 2021.

²² The White House, 'Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, Special Presidential Envoy for Climate John Kerry, and National Climate Advisor Gina McCarthy,' January 27, 2021.

²³ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, 'Competition Without Catastrophe,' *Foreign Affairs*, September/October 2019.

²⁴ U.S. Senate Committee on Commerce, Science, & Transportation, 'Responses to Questions for the Record for Governor Gina Raimondo,' January 27, 2021 並びに注14に同じ。

²⁵ このパラグラフは、菅原淳一「今後も進展する米中デカップリング」（『金融市場ウィークリー』、2020年12月18日号、みずほ総合研究所）による。

²⁶ 'Biden's commerce secretary pick pledges a tough line on China but doesn't detail how she'd deal with Huawei,' *The Washington Post*, January 27, 2021.

²⁷ 注 21 に同じ。

²⁸ U.S. Department of State, 'PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability,' January 23, 2021.

²⁹ U.S. Department of State, 'Secretary Blinken's Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,' January 27, 2021.

³⁰ U.S. Department of State, 'Secretary Blinken's Call with PRC Director Yang,' February 5, 2021.

³¹ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, 'How America Can Shore Up Asian Order,' *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

³² 外務省「日米首脳電話会談」（2021年1月28日）。

³³ U.S. Department of State, 'Secretary Blinken's Call with Australian Foreign Minister Payne,' January 27, 2021, 'Secretary Blinken's Call with Indian External Affairs Minister Jaishankar,' January 29, 2021.

³⁴ The White House, 'Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Economic Director Brian Deese,' January 22, 2021.

³⁵ 首相官邸「第二百四回国会における菅内閣総理大臣施政方針演説」2021年1月18日。

³⁶ 一般財団法人安全保障貿易情報センター（CISTEC）「中国商務部による《外国の法律及び措置の不当な域外適用を阻止する規則》の公布施行について」2021年1月12日。

³⁷ 注 6 に同じ。

●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、取引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。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。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。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。
