

やはり必要だった通商政策 ～新たなフレームワーク？TPP 復帰～

I. 失望と期待が入り混じるバイデン政権の通商政策

「新たな貿易協定は結ばない」、トランプ前政権と変わらない通商政策

バイデン大統領は選挙前の 2020 年 1 月、フォーリン・アフェアーズ誌への[寄稿](#)のなかで、「中間層のための外交政策」という公約を打ち出し、そのなかで「米国の通商政策は我々の偉大な資産、すなわち国内において中間層を強化することから始めなければならない（中略）大統領として、米国民に投資し世界経済で成功する準備ができるまで、新しい貿易協定は締結しない」と公言した。

この公約により、バイデン政権では通商政策において大きな動きは期待できないという認識が広がった。現にバイデン政権が 21 年 3 月に公表した[2021 年通商政策アジェンダ](#)は、コロナ禍からの回復や国内投資に重きが置かれており、通商政策と呼ぶには違和感を覚える内容だった。またバイデン大統領は、通商協定が迅速かつスムーズに議会で審議されるために必要な貿易権限法（TPA）が 2021 年 6 月末に失効する際、延長する考えをみせなかった。新たな通商協定を協議する意図がない、少なくとも有権者に対してはそうした姿勢を貫いたのだろう。

トランプ前政権が課した通商法 301 条による対中関税や、通商拡大法 232 条による鉄鋼・アルミ関税は政権発足から半年以上経っても縮小または撤廃されることはなかった。それどころか、政権末期にトランプ前大統領が適用を除外した UAE のアルミニウム製品に対する 10% の追加関税を、バイデン政権は発足後間もなく再賦課している。世界貿易機関（WTO）の紛争解決メカニズムにおいて重要な役割を担う上級委員会についても、トランプ前政権と同様に新たな委員の承認を拒否している。10 月にタイ米通商代表（USTR）が行った対中通商演説も、トランプ前政権から大きな変更がないとの評価だ。

変化が見え始めたバイ
デン政権の通商政策

こうしたバイデン政権の通商政策を受け、[フォーブズ誌](#)は、トランプ前政権が行き当たりばったりで打ち出した通商政策を、バイデンチームが真に受けて継続している、と指摘した。

“Economic security is national security. Our trade policy has to start at home, by strengthening our greatest asset—our middle class—and making sure that everyone can share in the success of the country, … As president, I will not enter into any new trade agreements until we have invested in Americans and equipped them to succeed in the global economy.”

Joseph Jr. Biden, ‘Why America Must Lead Again’フォーリン・アフェアーズ誌
2020年3/4月号

その一方で対欧州を中心に、政権発足初期のころからトランプ前政権の政策を一部巻き戻す対応は見られていたが、秋頃からはバイデン政権の独自色を帯びた新たな通商アジェンダも観測気球的に打ち上げられている。

3月時点で英、EUとトランプ前政権が導入した民間航空機への補助金を巡る報復関税の4カ月間の一時停止で合意（6月に延長）。9月には欧州連合（EU）との間で貿易技術評議会（US-EU Trade Technology Council：TTC）の初会合を開催、10月には鉄鋼・アルミ関税について、関税割り当て制度へ移行することで欧州側と合意、その後日本とも関税見直しについて正式に協議を開始した。

10月末には、バイデン大統領がアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会合で、新たなインド・太平洋経済フレームワーク（Indo-Pacific Economic Framework：IPEF）を構築すると言及。日本を訪問したタイ USTR 及びレモンド商務長官はそれぞれ、日米間で新たに通商協力枠組み（U.S.-Japan Partnership On Trade；UJPOT）及び日米商務・産業パートナーシップ（Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership：JUCIP）を立ち上げると表明した（一連の経緯は図表1参照）。

図表1：バイデン政権の通商政策に関するこれまでの経緯

3月1日	2021年通商政策アジェンダを公表
3月5日	米欧首脳電話会談で、民間航空機の補助金を巡る報復関税の4カ月間停止合意
3月18日	タイ USTR が就任
6月15日	バイデン大統領訪欧。航空機紛争の報復関税5年停止、通商技術評議会（TTC）開催に合意

6月30日	台湾と5年ぶりに貿易及び投資協定枠組み協議（TIFA）を再開
9月16日	中国が環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定（CPTPP）に加盟申請
9月29日	EUとのTTC開催
10月 4日	タイUSTRが対中通商政策に関する演説を行う
10月27日	バイデン大統領が東アジア首脳会合でインド・太平洋経済フレームワーク（IPEF）構想を発表
10月31日	鉄鋼・アルミ関税につき割当制への移行でEUと合意
11月1日	中国がデジタル経済パートナーシップ協定（DEPA）に加盟申請
11月 5日	ハードインフラ法案（Infrastructure Investment and Jobs Act）が可決（成立は15日）
11月12日	APECサミットでバイデン大統領がIPEF構想に再度言及。 日本との鉄鋼・アルミ関税見直し協議を開始
11月15日	レモンド商務長官が日米商務・産業パートナーシップ（JUCIP）設立に合意 米中バーチャル首脳会談
11月17日	タイUSTRが日米通商協力枠組み（UJPOT）立ち上げに合意

**通商協定が最適解に
必要なパーツということ
を再認識**

新たな通商協定締結には消極的と思われていたバイデン政権が、このタイミングで俄かに通商政策のアクセルを踏み始めている理由はなんだろうか。3つの要因が考えられる。1つ目はバイデン大統領の公約通り、国内への投資が先行して行われた、少なくともその見通しを立てることができた点だ。バイデン政権の看板政策であるインフラ2法案のうち、道路や橋梁などハードインフラ投資に10年間で1.2兆ドルの支出を取り決めたInfrastructure Investment and Jobs Act（IIJA）が11月5日に連邦議会で可決された。もう1つのソフトインフラ法案（Build Back Better Act）は、まだ成立の見通しが明確になっていないものの、老朽化と言われて久しい米国のインフラ改善に目途をつけ、限定的ながらも気候変動対策や水質改善、ブロードバンド拡充などが盛り込まれている。外国との通商協議の前に必要としていた、国内投資の道筋はつけたと有権者に一定程度アピールできるきっかけになったのだろう。ホワイトハウスの国家安全保障会議（NSC）でインド・太平洋戦略を担うカート・キャンベル調整官は、一連の通商政策の動向や11月に行われた米中バーチャル首脳会談の背景として、IIJAの成立が大きいとしている¹。

¹ 米国平和研究所での講演（11月19日）や、豪州シンクタンク Lowy Institute 主催のバーチャルイベントでの講演（12月1日）。

2 つ目はサプライチェーン問題だ。コロナ禍によって明らかになった米国の脆弱なサプライチェーン問題について、バイデン政権は発足後早々に着手したものの、それはコロナ対策に必要な物資や軍事産業、半導体産業など戦略的に重要な特定の品目に限定されていた。しかし 2021 年春先から経済活動が本格的に再開されたことによって、経済全体の需給バランスが大きく崩れ、サプライチェーン問題は限定的かつ戦略的な問題から、経済全般かつ kitchen table issue と呼ばれる有権者の身近な問題と捉えられるようになった。消費者物価指数（CPI）は 2 月まで前年同月比+1%台だったが、3 月には同+2.6%と目安とする 2%の物価上昇目標を上回り、4 月には 4%台、6 月には 5%台、10 月には 6%台へと急激に上昇していった。サプライチェーンの混乱は国内の労働者や資材不足なども影響を与えているが、広範にわたる中間財や家具や家電など多くの消費財の多くは輸入に頼っている。海外も含めた安定したサプライチェーンの再構築は、今や安全保障の側面だけではなく、経済政策そして選挙対応のためにも必要な施策になってきている。その 1 つとして、同盟国やパートナー国、また半導体などの戦略製品のサプライチェーンで重要な生産拠点や技術を備えている国との通商関係を強化する必要性がこれまでになく高まってきていると考えられる。5 年ぶりに台湾との TIFA 協議が再開されたことは、これを象徴しているだろう。

3 点目は上記とも関連するが、同盟国との関係修復・強化や対中政策において、経済、特に通商面において具体的な取り組みが必要だという認識がバイデン政権内で強まっている点だ。トランプ前政権が 2017 年に環太平洋パートナーシップ（TPP）から脱退し、さらに通商拡大法 232 条により同盟国を含む殆どの国に対し鉄鋼／アルミ関税を発動。日米貿易合意や米加墨間の USMCA 協定の成立はあったものの、国際通商において米国が他国に与えた不信感は並大抵のものではなかった。バイデン政権は発足直後から、G7 や二国間協議などの場で台湾海峡の安定化や脱炭素化の目標引き上げなど、安全保障や気候変動面での協調を訴えてきた。しかし通商面において不信感が拭われなければ、「米国は戻ってきた」というメッセージは、同盟国さらには東南アジアなど、重視するインド・太平洋地域の国々には響かないという事実を、政権発足後半年間で認識したのだろう。キャンベル調整官は最近の一連のスピーチで、インド太

ではインド太平洋経済
フレームワーク（IPEF）
は何なのか？

平洋戦略において経済という側面はクリティカルだと繰り返し言及している。中国も加盟する地域的な包括的経済協定（RCEP）が発効を目前にするほか、同国が相次いで CPTPP やデジタル経済パートナーシップ協定（DEPA）に加盟申請を行ったことも、米国の焦りを加速させたことだろう。

政権発足当初は重視されていなかった通商政策だったが、結局は国内政策でも外交でも通商というパーツが最適解には必要だという認識が高まってきている。

ではその最適解のパーツとして打ち出した IPEF とは何か？恐らくは誰もまだ具体的な内容を知っている人はいないだろう。欠けているパーツが存在していることは認識するも、それを埋める方法は模索中というところだろうか。戦略国際問題研究所（CSIS）の通商専門家は、IPEF について「Where's the beef?」（実態のないものの揶揄）と評し、今後 CSIS のようなシンクタンクが肉付けする必要があると述べている²。また元 USTR の通商専門家はクローズドのセミナーにおいて、IPEF は構想段階であり、具体的な内容はこれからだ、という政権内の実情を紹介している。³まずはコミットメントの姿勢を示し、最適解のパーツがどのような形かを、同盟国や友好国とともに模索したいと考えているのだろう。レモンド商務長官及びタイ USTR 代表は、IPEF の協議を来年早々に開始すると [表明](#)している他、バイデン政権は 2022 年 1 月にも対面での ASEAN 首脳との会談を予定していると報じられている。もし来年 1 月に米 ASEAN 首脳会合が実現するとすれば、10 月の ASEAN 首脳会合で打ち出した IPEF 構想についてある程度具体的な骨組みが見えてくる可能性は高いだろう。IPEF に盛り込まれる項目としてレモンド長官などが言及⁴しているのは、デジタル貿易、サプライチェーン強靱化、インフラ建設、気候変動、人権／強制労働防止、機微技術などの貿易管理などである。日本との UJPOT や JUCIP は、IPEF の一部もしくは補完関係という位置づけになる可能性がある。

² [CSIS ポッドキャスト](#)（12 月 1 日）

³ 筆者自身もある外交官から、政権当初に打ち出された「労働者のための通商政策」について、具体的に米国がどのような条件を求めているか米国の交渉担当者すらわかっていない、との話を耳にしたことがある。

⁴

ただ上述の通り、TPA が失効している現在、バイデン政権は通常の通商協定を協議する用意も、その意図もないだろう。恐らくは「通商条約」という形式は取らず、トランプ前政権が日本とのデジタル貿易協定締結の際に用いた戦術のように、あくまでも大統領権限の範囲内で批准する「行政合意」という形式をとる可能性が高いだろう。レモンド商務長官などが言及されている項目はいずれも重要な課題と言えるが、大幅な関税引き下げや条約締結、また国内の法改正を伴わない範囲に留まるだろう。具体的な内容はこれから徐々に判明してくるだろうが、ワシントンでは既に懐疑的な見方が少なくない。TPP のように署名までされた合意が、政権交代によって簡単に反故にされるケースもあり、インド・太平洋地域の各国に対し、どのようにコミットメントを保証するのも課題になるだろう。

一方で、インド・太平洋地域における中国のプレゼンス増大に対して対抗措置が必要という事に対しては、ある程度の超党派コンセンサスがある。米国イノベーション競争法案（USICA）など一連の新たな対中政策は成立に時間を要しているものの、2022年前半には成立する公算が高い。既に上院で可決しているUSICAには、中国に対抗するためにインド・太平洋地域における米国の経済プレゼンス向上に寄与するプログラムの予算が数多く盛り込まれている。新たな通商条約の締結となればハードルは高いが、中国対抗策としての予算であれば、議会での承認は得やすく、インド・太平洋地域に対する様々な経済プログラムが設立しやすい環境にあるといえるだろう。つまり、TPP のような新協定締結ではなく、QUADなどで既に始まっている二国間や複数国間での小規模なプログラムの設立という形式になる可能性がある。

II. 米国の TPP 復帰の可能性はあるのか？

少なくない TPP 復帰を
望む声

こうして考えると、「トランプが TPP を脱退しなければ今頃は・・・」という忸怩たる思いが、バイデン政権内や中国台頭を懸念する専門家の間で強いのではと推測してしまう。米国政治において TPP は典型的な「神の子羊」、つまり生贄として犠牲になった政策と言えるだろう。オバマ政権の下、アジアリバランス政策の目玉として署名までこぎ着けたものの、「トランプ旋風」により、アジアリバランスを主導したクリントン元国

務長官までが TPP 不支持を表明。トランプ政権発足と同時に、米国は TPP から一切身を引いた状況となっている。TPP を政治的にタブー視する雰囲気は依然残っており、バイデン政権は TPP について多くは語らないものの、「21 世紀の通商ルール」を定める他、何よりも米国としてのインド・太平洋地域におけるコミットメントをアンカーする重要な協定であり、実はバイデン政権が今最も必要としているプラットフォームと言えるだろう。

議会やビジネス界でも同様の考え方は一部である。上院財政委員会の国際通商小委員会で委員長を務める民主党のカーパー議員（デラウェア州選出）と、野党幹部を務める共和党のコーニン議員（テキサス州選出）は、同小委員会を代表する立場で公聴会や主要紙寄稿を通じて、幾度も TPP 復帰を含むアジア各国との通商協定の重要性を訴えている。その声は 9 月に中国が TPP 申請を行った後にさらに強くなっており、コーニン議員含む 14 名の共和党議員が連盟で、バイデン大統領に対し TPP へのリエンゲージメントを促す書簡を提出している。また在外米国ビジネス団体からも、米国の TPP 復帰を促す声が出始めている。バイデン大統領が 11 月のバーチャル APEC 首脳会合に出席するのに合わせ、シンガポール、マレーシア、ベトナム、ニュージーランドにある米国商工会が連盟で、バイデン大統領に CPTPP への参加を呼び掛けた（図表 2）。この他、多数のシンクタンクの専門家や元高官などが、TPP 復帰が好ましいという意見を述べている⁵。

図表 2：バイデン政権発足後に、TPP 復帰を呼び掛ける動き

日付	提案者	内容
5 月 5 日	民:Carper, Murphy、共:Cornyn, Kinzinger	タイ USTR に TPP 脱退の検証と TPP 復帰のメリット／デメリット分析を要請
5 月 12 日	民:Carper	タイ USTR に TPP 再交渉の可否を質問

⁵ 例えば CSIS のマシュー・グッドマン上級副所長は、USMCA 批准の例をあげ、バイデン政権での TPP 復帰の可能性も思ったより大きいと指摘している。オバマ政権下で USTR を務めたウエンディ・カトラーはフォーリン・アフェアーズ誌に“[America Must Return to the Trans-Pacific Partnership](#)”と寄稿。ピーターソン国際経済研究所の客員研究員を務めるアラン・ウォルフ元 WTO 事務次長は、米国の TPP 復帰の可能性は将来的に排除されるべきではない、と分析。著名なニューヨークタイムス紙のコラムニストであるトーマス・フリードマンも、今からでも TPP 復帰は遅くないと主張。米国人ではないが、元在米ニュージーランド大使のグローサー氏は、再交渉を行い、新たな協定を Indo-Pacific Economic Partnership Agreement と改名することを提案している。

5 月 13 日	民:Carper,共:Corbyn	ワシントンポスト紙に、TPP 復帰を主張する寄稿
9 月 20 日	民:Carper,共:Corbyn	中国の CPTPP 加盟を受け、上院通商小委員会幹部として TPP 復帰を主張
11 月 4 日	在星、越、馬、NZ 米国商工会	CPTPP への参加を求める共同声明を公表
11 月 8 日	共:Portman, Sasse, Barrasso, Burr, Cassidy, Cornyn, Crapo, Daines, Grassley, Lankford, Scott, Thune, Toomey, Young	バイデン大統領への書簡で、TPP へのリエンゲージメントを含むデジタル貿易協定交渉の開始を求める

米国が TPP に戻るシナリオを考えてみる

では米国が TPP に戻るシナリオはどのようなものか。ワシントンの多くの専門家は、米国が TPP に戻るのは「政治的に」難しいと考えている。「政治的」というのは、2016 年の大統領選挙で「神の子羊」として祭り上げられた呪いがいまだに続いている、つまり米国製造業をさらに衰退させるような新たな貿易協定の締結は選挙で勝てない、という事である。では米国が TPP に戻るシナリオとは、この政治的な呪いを上回るプレッシャーやドライブフォースが誕生する、もしくはこの呪いが弱まる時ではないだろうか。

前者については既に述べた通り、中国との戦略的競争の激化が当てはまるだろう。今後長期にわたってインド・太平洋地域で中国と対峙してくために、同地域における米国のコミットメントを明確に示すプラットフォームが必要という認識は強くなってきている。その際に TPP の復帰、もしくは再交渉を経ての新たな貿易枠組みとして合意するというのは今後もオプションの 1 つとして残るだろう。

バイデン大統領本人は 2019 年の民主党大統領選挙候補によるディベートにおいて、TPP 復帰についての質問に対し、「そのままの形では復帰しないが、私が主張したいのは、関係各国と再交渉を行い、通商がどのように行われるべきかというルール形成において、中国に説明責任を課せるようにする」と述べている。前述の元 USTR 専門家も、米国が TPP に復帰するシナリオとしては、中国というプレッシャーと、再交渉により労働条項の追加（USMCA で導入された労働賃金条項など）、デジタル貿易の強化（USMCA 並みの水準）など米国利益の明確化を挙げている。

復帰シナリオは 2022 年
～2023 年？それとも
2025 年以降？

“I would not rejoin the TPP as it was initially put forward. I would insist that we renegotiate pieces of that with the Pacific nations that we had in South America and North America, so that we could bring them together to hold China accountable for the rules of us setting the rules of the road as to how trade should be conducted. Otherwise, they're going to do exactly what they're doing, fill the vacuum and run the -- and run the table.”

19 年 8 月 1 日民主党大統領選挙候補ディベートでのバイデン候補（当時）発言

他方、政治的な呪いが弱まる、もしくはそうした呪いがあまり影響しない時期に米国復帰のシナリオが描きやすくなる。それは早ければ中間選挙後のオフイヤーである 2023 年になるだろう。2022 年を通して IPEF の肉付け作業が行われるだろうが、そこからの派生として 2023 年にかけて TPP 復帰、もしくは TPP 再交渉の議論がさらに強まる可能性はある。CPTPP や DEPA への加盟申請を既に終えている中国が、各締約国との交渉を進めていくことを考えれば、米国のこうした作業が遅れば遅れるほど不利になるという意識は、議会でもホワイトハウスでも共通しているだろう。米国が 2023 年の APEC 議長国を目指していることも、こうしたタイムフレームと合致する。

自由貿易に懐疑的な見方は広く有権者にも浸透していると思われるが、コロナ禍で露呈したサプライチェーンの脆弱性やインフレ対応の手段の 1 つとして訴求できれば、通商協定に対する見方を改善させることも可能ではないだろうか。中間選挙の結果次第ではあるが、民主党が多数派を失ったとしても、対中強硬派や自由貿易支持派の共和党議員が多数派になることで、逆に中国を意識した通商政策は議会でも進めやすくなる。

一方で、米国が政権交代によって脱退したことを考えれば、任期の半分を過ぎた政権と再加盟もしくは再交渉をまともに行う CPTPP 締約国は多くないかもしれない。また正式な貿易協定の協議となれば、新たな TPA 立法も必要になるだろう。そのため、上述の元 USTR 専門家は、TPP 復帰シナリオは、バイデン大統領が再選し 2 期目に入る 2025 年以降まで待つ必要があると指摘している。米国が再交渉の意思を示したとすれば、米国の復帰歓迎を繰り返し表明している日本などは再交渉に向けた準備協議などには応じるだろうが、本格的な交渉は 2024 年の大統領選挙の結果をみてからになる可能性は十分にあるだろう。

米国の試練

米国で「神の子羊」となってしまったTPPは、今後復活することができるのだろうか。

旧約聖書では、子羊（生贄）として愛息のイサクを差し出すよう神に命じられた父親アブラハムが、信仰心を示すために自らイサクを殺そうとする。しかし直前に天使に止められ、イサクは一命を取り留めると同時に、アブラハムも神に信仰心を示し試練を乗り越えた。少々こじつけかもしれないが、米国が大幅に拡大させたTPPを自ら遺棄しようとしたところを、日本などが直前で窮地から救っている現状と重なる部分もある。愛息を再度抱きしめてこの試練を乗り越えることができるのか、米国の信仰心ならぬ政治的決断力が試されている。

以上／阿部

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。