

サプライチェーンから「サプライハーネス」へ ～バイデン政権のサプライチェーン強化の取り組みとその実態～

I. 最早これはサプライチェーンのパラダイムシフト

サプライチェーン、サプライウェブから「サプライハーネス」へ

サプライチェーンという言葉がここまで紙面に頻出するのは、グローバル化が急速に進み日本を始め各国の製造業などがコスト低減を求めて、世界中に供給網を広げた 1990 年代～2000 年代以来ではないだろうか。当時においては、サプライチェーンは自動車業界のジャストインシステムに代表されるように、経営指針の一つだった。

それが今日では、企業経営においてもマクロ経済においても大きな混乱の 1 つとなり、いわば目指すべき経営指針から克服すべき経営課題となっている。各企業が長い時間かけて地道に開拓してきたサプライチェーンは、トランプ前米大統領の短いツイートや、数週間で何百万人もの労働者を自宅帰休に追い込むパンデミック、そして一夜にして世界を震撼させる核大国の無謀な決断によって、すぐさま寸断の危機に追い込まれることを、我々は今身をもって感じている。

過去においても自然災害など（日本での大震災や火災、タイでの大洪水、台湾での干ばつ、豪州での山火事、米国でのハリケーンなど）により、一時的かつ局所的なサプライチェーン寸断はしばしば発生した。そのたびに企業はサプライチェーンを復旧させるとともにサプライソースを多様化し、サプライチェーンを「サプライウェブ」に発展させてきた。しかし今日我々が目の当たりにしているサプライチェーンの断裂は不可逆的な変化であり、最も必要とされているのは復旧やサプライソースの多様化ではなく、外部ショックに強い耐久性を有する、いわばチェーンよりは複数のソースを確保しつつ、ウェブよりは強靱な耐性を有する「サプライハーネス（金属の留め具）」¹への進化だろう。このサプライハーネス構築においては、仮想敵国に

¹ 「サプライハーネス」は筆者の造語。

政権存続や安全保障
問題に直結するサプライ
チェーン問題

重要な資源や技術が独占されないよう、つまり他のハーネスがアクセスできないようにするブロック化という特徴も有している。

米国においてこうした課題が広く意識されるきっかけとなったのは、手段の是非はさておいて、トランプ前政権時代に中国の不正貿易慣行を理由に課した対中関税や、安全保障を理由とした 232 条鉄鋼・アルミ関税、及び 2018 年に成立した対米投資規制改革法（FIRRMA）や輸出規制改革法（ECRA）などであろう。そしてパンデミックにより、米国内の医療物資や基礎的な感染防止のための個人防護装備（PPE）の多くが中国などの輸入に依存している事が如実に顕在化し、さらにその後の急速な経済再開による半導体不足や供給ロジスティックスの目詰まり、また労働力不足が自動車や食料価格を押し上げインフレ急上昇の主要因となった。ロシアのウクライナ侵攻をきっかけに、既に懸念されていたエネルギー価格の上昇に拍車をかけただけではなく、穀物、肥料、金属価格の乱高下も招いている。

PPE が米国内で十分に確保できたからといって、トランプ前大統領がコロナ禍を切り抜けて再選を果たせたかは分らないが、足元でインフレ急上昇がバイデン大統領の支持率低下を招いていることは言を俟たない。つまり、今日のサプライチェーンの断裂は企業の経済活動への影響に留まらず、社会活動や政権存続をも大きく左右する。また技術流出や防衛産業の脆弱化は安全保障問題に直結することも、今や防衛関係者だけではなく広く社会一般が認知する所となっている。

II. バイデン政権の着目点はいが実行面は？

大統領令、タスクフォー
スと矢継ぎ早の対策を
見せる

そういう意味で、バイデン政権が発足後 1 カ月という初期に、[大統領令 14017 号](#)により、サプライチェーンの調査に着手したことは評価できるだろう（図表 1）。同大統領令は商務省（半導体）、エネルギー省（高性能電池）、国防総省（レアアースなど重要素材）、保健福祉省（医薬品）の各省に対し、100 日以内にそれぞれの重点セクターに関する、短期的なサプライチェーンの課題と対応方法の調査を指示すると同時に、長期的な課題に対しては 1 年間の期間を設け、国防総省（防衛産業）、保健福祉省（公共衛生及び生物学的対応）、商務省、国土安全

保障省（情報通信）、エネルギー省（クリーンエネルギー）、運輸省（交通）、農務省（農業）に調査を命じた。

このサプライチェーンに関する調査で特筆すべきことは 2 点ある。1 点目はこれら調査の取り纏めを担ったのが、サリバ国家安全保障担当大統領補佐官と、ディーズ国家経済会議議長という、安全保障と経済という重要な政策立案を担うトップということである。サプライチェーンが政権支持率を大きく左右するインフレ問題に直結していることから、喫緊の課題という認識は全省庁で共有されているだろう。だがホワイトハウスの側近トップ、しかも国家安全保障補佐官が纏め役に据えられてるということは、サプライチェーンは安全保障の問題であるという事を内外に印象付ける結果になっている。米国では伝統的に安全保障に関連するセクターは驚異的な進歩を見せることが多い。宇宙技術や情報技術（インターネットや GPS など）の開発がそれらの一例だろう。サプライチェーンの問題は単なる技術開発とは異なるだろうが、米国政府が安全保障を梃子に本腰をいれようとしていることは間違いないだろう。

2 点目としては、上記の通り本腰を入れている証左として、報告書が期日通りに提出されていることだ。米国省庁は議会での立法や大統領令により、夥しい数のレポート作成が求められているが、中には期日通りに提出されないレポートも少なくない²。その中でサプライチェーンに関する報告は、期限となる大統領令から 100 日、1 年とそれぞれほぼ期限内に報告されている。ホワイトハウストップが取り仕切るプロジェクトであり、インフレ高進もありメディアでの注目度も高いという背景もあるだろうが、各省庁がサプライチェーン問題の解決を自らのプライオリティとして位置付けていることが、レポートからも読み取れる。特に 1 年の報告書は、ロシアによるウクライナ侵攻が正に始まった 22 年 2 月 24 日に提出されている。もちろん、報告書公表は事前に予定されていたのであろうが、21 年末から緊張が高まっていたウクライナ情勢の分析と同時に、このサプライチェーンの報告書作成作業も進められていたことは注目に値するだろう。

² トランプ前政権が 2020 年に米国人の証券投資を禁じた、中国人民解放軍との関係がある中国企業リストは、1999 年度国防権限法で国防長官に対し 90 日以内に公表するよう求められていたものだが、初めて公表されたのは 22 年後。バイデン政権でもこうした事例は見られる。

もちろん報告書を作成するだけではサプライチェーン問題は解決しない。バイデン政権は 100 日の報告を受ける形で、省庁横断型のタスクフォース（Supply Chain Disruption Task Force : SCDTF）を設立。商務省、運輸省、農務省が SCDTF をリードする形をとり、短期的に半導体、港湾施設、食品のサプライチェーン是正に乗り出した。

特に年末商戦を前に港湾での貨物滞留が深刻化しているなか、ポルカリ元運輸副長官を港湾特使として起用し、輸入貨物の輸送混乱是正を図った。同特使を始めとした SCDTF メンバーの提案により、西海岸の主要港（ロスアンゼルス港/ロングビーチ港）で 9 日以上港湾ターミナルに滞留しているコンテナに対し、1 日ごとに\$100 ずつ増えていくペナルティ導入を 10 月末に発表。ターミナルの有効利用のために早急にコンテナを引き取るよう荷主及び船会社（空コンテナの引き取り）に促した（同措置は当初 11 月中旬にも実施される予定だったが、実は現時点でも徴収開始が延期されている）。この他に港湾を 24 時間操業体制にし、深夜でもトレーラーが引き取りに来るように、料金インセンティブを設定するなど、様々な施策が打ち出された。結果としては西海岸主要港での滞船数がピークを迎えて減少するのは 22 年 1 月まで待たなければならなかったが、バイデン大統領は、港湾でのコンテナ滞留数（9 日以上滞留しているコンテナ）が約 2 カ月で半減するなどの実績をもとに、「（年末商戦において）商品棚は空ではなかった」と進捗を評価している。

この他にも半導体分野では、後述の通り本格的な政府支援は未決定であるものの、2021 年以降、米国において 800 億ドルもの新規投資計画が発表されている。これは折からの半導体不足に加え、米国技術の輸出制限や各州政府の誘致によるところが大きいだろうが、商務省を中心に半導体サプライチェーンの抜本的な見直しに着手しようとしていることは間違いない。またバイデン政権が粘り強く超党派で交渉した結果、総額 5,500 億のインフラ投資を含む超党派インフラ法（Bipartisan Infrastructure Law : BIL）が 21 年 11 月に成立したことを受け、ホワイトハウス内にインフラ調整官のポストを新設し、同法によるインフラ建設が着実に行われるよう推進しようとしている。

これら国内向け施策と並行し、バイデン政権はサプライチェーン強化策の一環として、同盟国やパートナー国・地域との関係強化にも注力している。欧州連合（EU）と開催に合意した通商技術協議会（Trade and Technology Council：TTC）では、10 のワーキンググループの 1 つはサプライチェーン安全を取り上げている他、21 年 10 月にバイデン政権が構想を発表したインド太平洋経済フレームワーク（Indo Pacific Economic Framework：IEPF）でも、サプライチェーンは 4 つのピラーのうちの 1 つとなっている。サプライチェーンを自国全てに回帰（オンショアリング）させることは不可能であるが、可能な限り敵対国から自国ないし同盟国や友好国にシフト（フレンド・ショアリング）させることを目指している。さらには G20 サミットに合わせた形式だが、15 カ国・地域の首脳とサプライチェーンサミットも開催。バイデン政権の「サプライハーネス」構築は万全を期して進んでいるように見える。

図表 1：サプライチェーンに関するバイデン政権のこれまでの施策

時期	内容
21 年 2 月 24 日	大統領令 14017 号「米国サプライチェーン」発令
3 月 11 日	米国救済計画法成立
6 月 8 日	100 日報告書公表、SCDTF 設立
6 月 15 日	EU と TTC 開催に合意
8 月 27 日	港湾特使にポルカリ元運輸副長官を起用
9 月 29 日	第 1 回 TTC 開催
10 月 27 日	バイデン大統領が IPEF 構想を発表
10 月 31 日	サプライチェーンサミット開催
11 月 14 日	インフラ調整官兼シニアアドバイザーとしてランドリュー元ニューオリンズ市長を起用
11 月 15 日	超党派インフラ法（BIL）が成立

22 年 2 月 24 日

1 年報告書公表

(ホワイトハウス公式ページなどから丸紅ワシントン事務所作成)

III. しかしその実態は多くの制約とちぐはぐな施策の集まり

バイデン政権が抱える 制約

では具体的にバイデン政権は何をして、さらに今後何をしようとしているのか。22 年 2 月に公開された 1 年報告書などをみると、バイデン政権は様々な制約を抱えていることが見えてくる。それらは行政権限の制限であり、バイデン政権が掲げる他の政策との矛盾であったりする。

例えば 1 年報告書などで挙げられている政権 1 年目の実績や、今後の取り組みとして、半導体、バッテリー、レアアースなど 8 つの重点セクターに対し、報告書作成主体となっている商務省やエネルギー省、国防総省など 7 省庁以外にも、労働省や内務省など他の省庁も加わり、国内の生産基盤強化や人材育成、研究開発資金の提供など、全省庁 (Whole-Of-Government) を挙げての施策が事細かに挙げられている (図表 2)。行政権限である程度影響力を行使できる施策として、政府購買における国内産品の定義の厳格化や優遇 (所謂バイ・アメリカンルールの強化) や、国内でのレアアースなどの採掘を促進するために、内務省内で鉱業法改正のワーキンググループを設立するなどがある。

バイ・アメリカンルール強化については、バイデン大統領の公約の 1 つとなっており、政権発足直後から関連の大統領令を発し、ホワイトハウスの管理予算局内に Made in America office を新設するなど、積極的な動きを示してきた。22 年 3 月には国内調達比率の漸次引き上げや、重点製品に対するさらなる国産品優先ルールを定めた新たな規則を制定。しかしバイ・アメリカンの強化は、同盟国などとの関係強化や世界貿易機関 (WTO) などの多国間組織におけるリーダーシップ回復といった方針と矛盾する。また連邦政府の年間購買額は 6,000 億ドルと言われているが、そのうち外国産品が占める割合は僅か約 3%を占めるに過ぎず、バイ・アメリカン強化がどれほど国内産業の活性化に貢献するかは懐疑的にならざるを得ない。

また電気自動車 (EV) やリチウム電池の国内生産促進のために、鉱業法改正だけではなく、パンデミック時に強制的に国内

製造業に対し人工呼吸器生産を命じる根拠法となった防衛生産法（Defense Production Act）を援用し、リチウム採掘を促進する姿勢を見せている。しかしそもそも米国でのリチウム埋蔵量は[世界の 0.3%](#)に過ぎず、ほとんどがチリ、豪州、アルゼンチンに集中している。かつ米国で計画されているリチウム採掘プロジェクトのうち、ネバダ州の Thacker Pass プロジェクトは、環境破壊を懸念する先住民団体から反対されており法的闘争に直面している。他方、国内でのレアアース採掘促進のために、バイデン政権はカリフォルニア州の Mountain Pass プロジェクトを国防総省やエネルギー省の支援プロジェクトとして認定し、数度にわたって資金を供給している。同プロジェクトはこれまで原鉱を中国に販売していたが、独自の選鉱プラントを建設することで、General Motors に EV モーター製造のための原料を供給することになっている。こうした動き自体は米国内の EV サプライチェーンの強化につながるだろうが、同プロジェクトを推進する MP Materials には中国資本が参画しており、今後安全保障に関わる問題が生じる事は排除できない³。このように、サプライチェーンの課題解決において、国内生産能力強化、サプライチェーンの安全保障確保、クリーンエネルギー推進、環境正義⁴など、バイデン政権の他の優先課題と矛盾を引き起こす事態がすでに起きている。

また各省庁の実績や提言の内容は、往々にして既に成立した米国救済計画の一部や、BIL の財源を利用した施策であったり、もしくは現在議会で上下院間の協議が行われている、半導体産業への支援策を含む対中法案⁵に拠る所という内容が多い。また既に行われている省庁内での取り組みとしては人材育成プログラムの新設、サプライチェーン担当の部署新設、または食品については食肉産業などで大企業の寡占がサプライチェーンの多様化を阻害し価格を押し上げているとし、反トラスト法取締りの強化などが挙げられている。これらはいずれも重要な取り組み

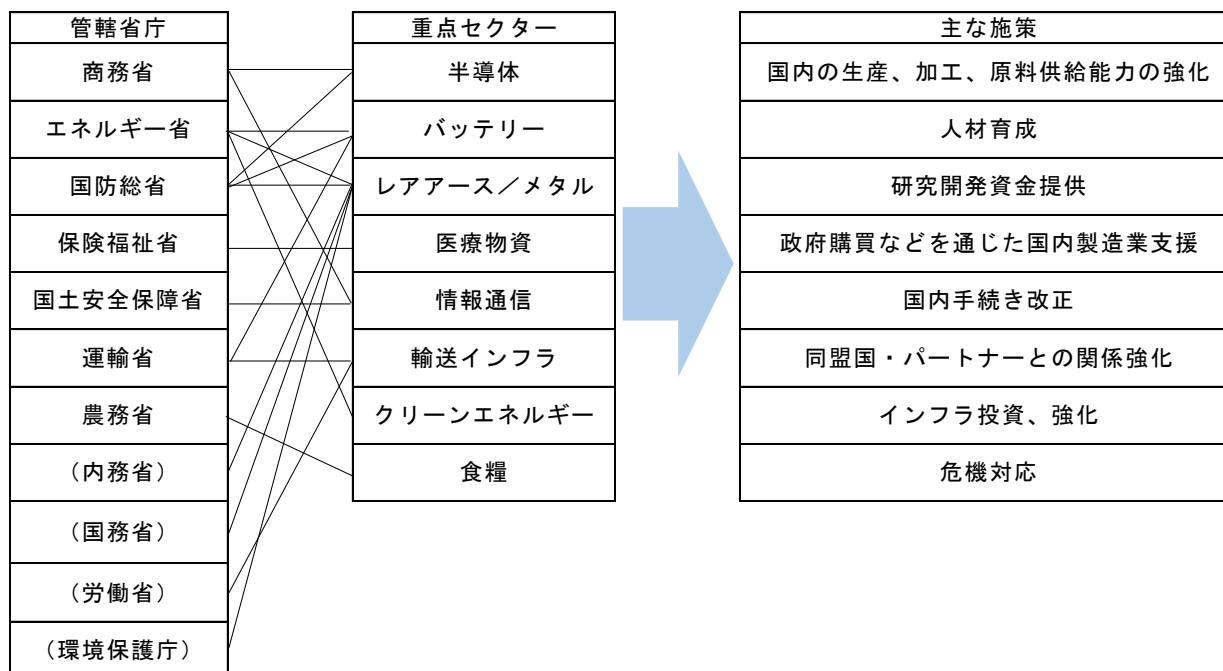
³ 同社には中国の資源会社、盛和資源が 7.7% 出資。最近になりマーカウスキー上院議員（アラスカ州・共和党）などが[懸念](#)を示している。また MP Materials は盛和資源との不当な取引による株価操作を行ったとして、米国で[集団訴訟](#)が準備されている。

⁴ Environmental Justice：環境面で不均衡な負担をマイノリティに強いている制度を是正するなど、バイデン政権が重視する方針。

⁵ 上院では 21 年 6 月に通過した US Innovation Competition Act、下院では 22 年 3 月に通過した US COMPETES ACT のすり合わせ協議が始まっている。

みではあるものの、サプライチェーン問題を解決する主要な取り組みとは言い難い。つまり米国において、サプライチェーンの問題は議会がどれほどの立法や予算を実現させるかに因るところが大きく、行政権限で出来る範囲は限定される。もちろん議会で必要な法案を可決させることをふくめバイデン政権の采配が問われるわけだが、Build Back Better 法案が身内の民主党の反対にあい葬り去られたことを勘案すると、今後立法を通じた効果的な「サプライハーネス」構築も多くは期待できないだろう。

図表 2：サプライチェーンに関わる関係省庁、重点セクター及び主な施策



(ホワイトハウスページなどから丸紅ワシントン事務所作成)

「中間層のため」が指針
であり重石か

バイデン政権が打ち出す政策の根底にあるのは、失われつつある中間層の復活だということは、ワシントンにおいて広く認知されている。これが経済政策だけではなく、外交や通商政策にも強く影響を及ぼしている事が、バイデン政権の特徴の 1 つと言えるだろう。バイデン政権発足前に、現在の安全保障担当大統領補佐官であるサリバン氏などが執筆した「[中間層のための外交](#)」レポートでは、近年の米政権が成し遂げられていない、中間層にも目に見えるベネフィットを生む、バランスが取れた

外交・通商政策の必要性を訴えている。こうした考えがバイデン政権の政策立案者の多くで共有され、それは時には政策立案の大方針となるものの、時には中間層への訴求を重視するあまりに、本末転倒な政策であったり枝葉末節な施策に終始している場合が多いというのが、筆者の印象だ。

サプライチェーンの問題においても、それに付随した通商政策をみてもこうした印象は拭えない。パンデミックやロシアのウクライナ侵攻など、サプライチェーンを寸断する大きなイベントが連続で発生している環境下、中国の安全保障上の脅威を最小化しつつ、国内経済へのダメージを抑えた「サプライハーネス」の構築はもちろん容易ではない。こうした問題だからこそ、問題の本質を捉え、他の優先事項とは切り離して扱う必要があるのだが、中間層に対し目に見える形でのベネフィットを提供することを前提に政策立案を考えると、どうしてもちぐはぐな施策が多くなってしまう。

一方でトランプ大統領を誕生させた米国社会が望んでいるのは、まさに中間層の復活（≡アメリカンドリームを見られる、よりよい米国の復活）であり、それ自体がバイデン政権にとっての大きな制約と言える。選挙の勝敗も然ることながら、バイデン政権がこうした米国社会の要求に応えながら、米国が抱える問題の解決策を見いだせるか、「サプライハーネス」の構築は、そうしたバイデン政権の挑戦の1つと言えるだろう。

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。