

2017年8月16日

丸紅米国会社ワシントン事務所長
今村 卓
imamura-t@marubeni.com**トランプ政権 通商政策 米中関係**

揺れるトランプ政権の対中通商政策、保護主義への傾倒とためらい

トランプ大統領は中国の知的財産権侵害の調査に関する大統領令を発表した。これまでも通商政策におけるトランプ氏の強硬な発言は目立ったが、政権運営が難航して大統領支持率が低迷する中、トランプ氏が保護主義への傾倒に活路を見出そうとしていて、今回の大統領令がその始まりとなる可能性は十分にある。一方で、大統領令の細部には保護主義に走ることへのためらいもみられる。今後の交渉がどう進むかはトランプ氏が意図的に北朝鮮問題とも関連させたために非常に不透明だが、トランプ政権の他の通商政策にも強く影響することが確実であるため、交渉の展開を注意深く見守っていく必要がある。

1. 通商交渉で中国への圧力を強め始めたトランプ政権、一方でためらいも内包

トランプ大統領は8月14日、中国による知的財産権侵害の調査の検討を米通商代表部(USTR)に指示する大統領令に署名した。市場アクセスと引き換えに強制的な技術移転を求める各種規制の存在、中国によるデータの国内保管の義務付け、中国政府による補助金などを通じた戦略的産業に対する支援などが問題とされている。今年2月に発表された米NPO・盗用米国知的財産権委員会の報告書によると、企業秘密の盗用や偽造品による米国経済への損失は最大で年間6,000億ドルにのぼり、その50~80%が中国によるものであるという。同報告書は、こうした違法行為が米国の雇用喪失の原因であり、国防分野などでは安全保障上の脅威になっているとも指摘している。

今回発表された大統領令は、1974年通商法301条の適用を視野に入れたものである。この条項は、貿易相手国の不公正な取引上の慣行に対して当該国と協議することを義務づけ、解決しない場合は大統領に制裁措置の導入を認める。だが、一方的な制裁の発動は世界貿易機構(WTO)違反とされる可能性が高いこともあり、1995年のWTO発足以降は適用された例はない。今回の大統領令に対して中国は反発とけん制を強めているが、今のところトランプ政権は意に介していない。

今回の大統領令が、明確な調査開始を指示しているわけではない点には注意が必要である。あくまでもUSTRに対する調査の検討の指示であり、現段階では実際に調査が開始される保証はない。また、調査が開始された場合も、最終的な結果が判明するまでには一年を要するとの見方が出ている。こうした状況を考えると、この大統領令には不公平な貿易慣行に対して立ち向かうトランプ政権の姿勢を誇示するという意味合いはあるものの、短期的な影響はほとんどなく、大幅な政策変更ではなかったとみてよい。

2. 当初の話し合い重視から再び保護主義へ、揺れるトランプ政権の交渉スタンス

トランプ大統領は、大統領選の選挙戦から貿易相手国との貿易赤字を問題視する発言を繰り返してきた。その中で、とくに槍玉に挙げられてきたのが中国である。実際、2016年の米国のモノの貿易赤字7,525億ドルのうち、約5割に相当する3,470億ドルが中国との貿易によるものである。トランプ氏は対中貿易赤字の巨大さを強調し、中国の為替操作、不公正な貿易慣行、知的財産権侵害などがその理由であり対策が必要と述べてきた。しかもトランプ氏は、多国間の通商交渉を敬遠して二国間の交渉を優先する方針も鮮明にしていた。少なくともトランプ政権の発足時には、中国が通商交渉の最大の標的になるとみられていた。

ただ、大統領に就任してからのトランプ氏はこうした予想に反し、中国との話し合いを重視する姿勢に転じ、一方的措置の導入を見送る場面も少なくなかった。選挙期間中に主張してきた中国の為替操作国指定は行わず、4月の米中首脳会談ではトランプ大統領と習近平国家主席との信頼関係の構築に重点が置かれた。同会談では貿易での「100日計画」の策定に合意し、5月には中国が米国産牛肉の輸入再開に応じるなど、一定の前進がみられた。

だが、その米中の協調も短命に終わった。転機は7月中旬に実施された米中包括経済対話だった。同対話で米国は中国に貿易赤字の削減や鉄鋼のダンピング問題の解決を迫ったが、中国は交渉に応じず共同声明の発表も見送られた。これによりトランプ政権の中国に対する不満が再び強まってしまい、今回の大統領令の発令につながったとみられる。

トランプ政権は、1974年通商法301条とは別に、中国を念頭に置いた1962年通商拡大法232条に基づく鉄鋼輸入に関する調査も続けている。同条項は、特定商品の輸入が安全保障上の脅威となると判断された場合、関税や数量規制等の輸入規制措置を導入することが出来るものである。トランプ大統領は4月20日に発表したロス商務長官宛の覚書において、安価な輸入鉄鋼が米国の安全保障を脅かす恐れがあるとして中国製の鉄鋼製品などを対象にした迅速な調査を指示し、ロス氏は同日に調査を開始した。覚書に示された調査開始の理由には、これまで150以上のアンチ・ダンピング措置を導入してきたにも関わらず米国の鉄鋼産業への負の影響が続いていること、諸外国への過剰生産能力の削減を求めてきたが十分な効果が上がらなかつたことなどが示されている。

商務省はトランプ大統領が調査を指示した4月20日から270日以内に大統領宛に調査結果を報告する義務があり、大統領はその内容を受け、90日以内に商務省の結論に同意するか否かを表明し、15日以内に対応方針を決定することになっている。過去の例を振り返ると、1962年通商拡大法が成立してからの55年間で232条が発動されたケースは26回、このうち、安全保障上の脅威を理由に大統領が何らかの措置を決定したのは6件に過ぎない。また、2001年を最後に調査は開始されておらず、最後に対応措置が実施されたのは35年前の1982年である。即ち、極めて稀な法律が適用されるかどうかが注目されることになる。

3. 成果が残せず目立つトランプ大統領の焦り、今後の保護主義の強まりに懸念

トランプ政権は発足から200日が過ぎたにも関わらず、成立した重要法案は皆無であるな

どの目立った成果を残せていない。政権の混乱と重要施策の停滞が響き、直近の支持率は35%前後に沈んでいる。議会での共和党の意見集約が困難なために先行きも樂観できず、トランプ大統領も苛立ちを隠せずに周囲への批判を強めている。今のところトランプ氏に対するコアの支持層の信任は強固であり、共和党支持者のトランプ氏への期待も続いているが、このままの状態が長引くようなら支持層や共和党指導部からも見放されかねない。トランプ政権もそれに対する危機感はあるため、今後は大統領に一定の権限があるために議会に依存する必要がなく、支持固めにつながりやすい通商分野に力を入れる可能性がある。

ただ、通商政策に対する考え方方が政権内部でも割れていることに注意が必要だろう。ロス商務長官、ナバロ通商製造業政策局長、バノン首席戦略官・上級顧問をはじめとする一派は保護貿易に傾倒し、貿易赤字の削減が米国の経済成長を加速させると考えている。一方、コーン国家経済会議委員長やムニューシン財務長官などは自由貿易の重要性を理解し、一方的な制裁措置には反対の立場にある。米国が中国に対する制裁措置を発動すれば、中国は報復措置を実施する可能性が高い。米国と中国の経済的な結びつきが強まっているなか両国間でこうした応酬があれば、米国にとって経済的に大きな打撃となるとコーン氏らは懸念している。このような政権内部の大きな意見の違いが、これまでの政策発表の遅れをもたらしてきた。とはいえた今後は、政権運営の難航が続くようなら、保護主義の強化に転機を求める声が強ってトランプ氏も同調し、自由貿易重視派が容認せざるを得なくなる展開が考えられる。

4. 北朝鮮問題と連動してしまう対中国通商交渉

さらに状況を複雑にしているのが北朝鮮問題である。トランプ氏が大統領就任直後に中国に対する強硬姿勢を緩めたのも、同氏が中国に対して通商問題で大幅な譲歩を求める代わりに北朝鮮問題での協力を求めるという「取引」を提案したからだった。だが、通商問題への対応を決定する上で安全保障政策を絡めた「取引」を行うという考えは極めて異例である。米国の過去の政権が採用したことになれば、世界的にも異例である。中国政府もトランプ氏の提案に困惑した模様である。

しかし、トランプ氏は中国が取引に応じたとみなし、北朝鮮の動向という結果をみて対中通商交渉を進めることにした。そして、中国側にとっての理由はともかく、現実としてこれまで中国の北朝鮮への圧力は成果が出ていないとトランプ氏はみている。北朝鮮の米国に対する挑発行為は続き、最近は北朝鮮が米本土を射程距離の圏内とする大陸間弾道ミサイル(ICBM) の発射実験を成功させてしまったからである。

このため、トランプ氏は中国が自らとの取引に十分に応じていないと評価し、中国批判を強めるようになった。今回のトランプ氏の大統領令などにも、これまでの成果を踏まえて、中国に北朝鮮に対する圧力の強化を促すための狙いが込められているとの見方はある。一方の中国は、トランプ氏の取引を拒んでいるわけではない。国連制裁決議への同調や北朝鮮からの石炭輸入を停止するなど、トランプ政権に一定の協力姿勢をみせてはいる。トランプ政権もこの対応は評価しているのだろう。前述のように中国に対して保護主義一辺倒に傾くのではなく、時間的な猶予を盛り込む措置に出るなど、これまで米中の決定的な衝突は回避さ

れている。だが、中国はもっと北朝鮮に圧力を強められるはずだというトランプ氏の期待と中国政府の掛けられる圧力にも限界があるという認識のずれは大きい。トランプ氏としては中国に対して募る不満をストレートにぶつけたいが、それでも同国による今後の北朝鮮への圧力強化への期待はあるため、保護主義に徹することはできないという同氏なりの複雑な心情と判断なのだろう。それが中国との通商交渉での、前述の硬軟両面を併せ持つ分かりにくい対応にも反映していると思われる。

5. トランプ政権の通商政策の中核は对中国交渉、その行方は日本にも極めて重要

トランプ政権の通商政策の中で、北朝鮮問題が連動してしまうのは对中国交渉だけである。とはいっても、米国からみて巨額の貿易赤字を抱える中国との通商交渉は、貿易赤字の規模を重視するトランプ政権においては最も需要という位置付けであり、対中交渉での判断や成果が同政権の通商政策全体に強く影響することは避けられない。日本を含めて他の通商交渉が対中交渉に向けたトランプ政権の対応や導入する政策に左右される可能性も高いだろう。実際、通商拡大法232条による制裁措置が導入されがあれば、対象は中国に限定されない。301条の場合も影響は中国と同国企業限定ではなく、間接的だが日本など中国以外の企業にも及ぶことになる。したがって、日本を含めた世界各国にとっても、今後の米中通商交渉の行方を注意深く見守っていくことは非常に重要になる。

なお、8月16日からはワシントンでNAFTAの再交渉が開始される。先月、USTRが発表した再交渉の目的では冒頭に貿易赤字の解消が掲げられ、トランプ政権にとっては雇用の海外流出の阻止も重要な目標となる。しかし、再交渉の対象はサービス貿易や電子商取引、労働及び環境基準、為替操作等、TPPでの交渉内容と重なる部分が多いと言われている。年内合意を目指すNAFTAの再交渉が今後の通商交渉の前例にもなることから、今後のトランプ政権の通商政策を見通す上では対中交渉とともに最も注目すべき対象である。

以上／井上・今村

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。