

米中、日米、NAFTA――

困難に直面する米国の通商政策

貿易問題で、強気な発言をくり返すトランプ大統領。

だが、その貿易政策は、国内外での困難に直面することになるだろう。

米中、日米、NAFTAの貿易交渉を中心に、米国の貿易交渉の行方を占う。

アジア・サイエンス・副代表

ウェンディ・カトラ

ミズ・オブ・ジョージタウン大学外交政策大学院で修士号を取得。約三〇年にわたって米国通商代表部で勤務し、アジア太平洋諸国との貿易交渉に従事。日本との二国間交渉を含むTPP交渉にも加わった。二〇一五年二月より現職。

二〇一八年のトランプ政権の通商政策は、「動乱」という言葉がふさわしいほど混乱した状態にあったが、さすがに今年も同様の展開が見られるとは、通常であれば想像しにくい。しかし、ここで私が予測するのは、今年も通商政策における新たな動乱の一章が書き加えられるだろう、ということである。

というのも、トランプ大統領の通商政策の基礎にあるのは、米国が構築した開放的な貿易システムから、日本を含む諸外国が数十年にわたり不当に利益を得ている、言い換えれば米国は一方的に損をしているという考え方であり、これは他の多くの政策とは異なっており、彼の長年の信条に他

ならないからだ。そしてトランプ氏のこの信条は、彼の支持基盤となる有権者が共鳴するところであり、この事実は二〇二〇年の大統領選挙が近づいてくるとともに、いっそう重要となつていくのである。しかも、貿易紛争は大統領が今後、内外で直面する政策面での困難から有権者の注意をそらす上でも役立ち、しかも支持基盤を団結させる争点にもなりうるのである。

今年の米国の貿易政策は、さまざまな局面において変転するであろう。とはいえ、主たる焦点となるのは三つの政策イニシアチブだと思う。すなわち、一つは一般には「新NAFTA（北米自由貿易協定）」と呼ばれるアメリカ・

メキシコ・カナダ貿易協定（USMCA）に対して、議会の合意を取り付けようとする動き。二つ目は、米中貿易関係の緊張を緩和しようとする取り組み、最後は日本との二国間貿易協定の交渉の行方である。本稿では、これらの三領域でどのような展開が予想されるかを描写し、加えて、時間の経過とともに浮上するであろう他の問題についても触れたい。

USMCA（新NAFTA）発効は波乱含み？

現在までのところ、トランプ政権は議会から貿易問題における交渉の権限や合意に対する承認をことさらに必要とする場面に直面せずに来ている。過去二年間、共和党が上下両院で多数を占めていたおかげで、ほとんどの場合において、議会はトランプ大統領にフリーハンドを認めてきた。しかし、二〇一九年には民主党が多数を占める下院での審議が始まるのだから、この関係は変化しないわけにいかない。大統領が、自らが主導したUSMCAを今まさに発効させようとする段階でこのような変化が起きているのは、何とも皮肉なことだ。

歴代大統領にとっても、自らの通商政策に議会の賛同を得ることは決して容易ではなかったが、USMCAについ

ては特に困難が伴う。というのも、ここ数年、政党の貿易に対する伝統的な姿勢が変容しており、最近の調査によると、今や共和党よりも民主党の方が自由貿易に積極的なうのだ。しかも、中間選挙後の議会下院には新顔が多く、貿易に関する彼らの投票行動については過去のデータが存在しない。彼らがUSMCAに賛成するか否か、予測は困難である。

民主党は、この合意を支持するには、メキシコとカナダからさらなる譲歩が必要だというシグナルを発している。特に重視されているのは、メキシコの労働制度の改善とその実施メカニズムだ。だが、すでにUSMCAの交渉過程でかなりの妥協を強いられたメキシコとカナダが、米国の側のさらなる要求に応じるかどうかは不透明である。

そして、さらに事態を紛糾させられるのが、トランプ大統領が現行のNAFTAにおいて脱退条項（脱退宣言から六ヶ月で現実に脱退可能となる）を発動させると威嚇していることだ。その場合、議会はUSMCAが無条件約状態かという選択を迫られることになる。

このようなUSMCAをめぐる複雑な情勢を考えると、トランプ政権はよほど集中して、しかも整然と事に当たらない限り、上下両院でUSMCAの可決を得ることができ

ないであろう。そうでなくても、政府機関の閉鎖問題を含め、より広範囲な政治的な諸問題のハンドリングがこの審議に影響を与えることは論を俟たない。ホワイトハウスや通商代表部（USTR）をはじめとする政府機関の上層部が、一貫性を持って、しかも議会の指導者たちと密接な協力関係を維持して、USMCAの「売り込み」を図らなくてはならないのである。トランプ政権は、昨年の減税法案を成立させた時に見せたあの規律を、今回も発揮できるのだろうか。

長期化する米中貿易「戦争」

現在の米国は、中国との九〇日間の「貿易休戦」の最中にある。一二月一日のトランプ大統領と習近平国家主席との首脳会談を経て、米中両国は市場開放、知的財産権、技術移転などの問題について解決に向けた交渉を続けることに合意した。そして中国は現に、米国側の懸案事項に対して、米国産大豆の輸入を再開し、一時的に米国製自動車の輸入にかかる関税を引き下げ、知的財産権の法執行を強化し、米国製薬剤の承認を加速し、外資系の対中投資における禁止事項を「ネガティブ・リスト」として明確にする（つ

まり、外資の恣意的な排除を控える）などの対応を行ってきた。

中国側はまた、「中国製造2025」を見直すプランを提示し、さらに昨年末には、中国に進出した外国企業に中国側への技術移転を強制することを禁止する新しい投資法案を発表した。これらはどれも好ましい動きであり、完全に執行され、そしてさらにいくつかの措置が加われば、交渉による解決の基礎となるであろう。

だが、トランプ政権が中国側に対して抱く懸念の根の深さを考えれば、中国政府のこれらの措置が米国側を満足させるかどうかは不明である。さらに、トランプ政権の上層部は、中国との妥協の条件について見解が割れているという問題がある。米国側の交渉チームのトップであるライトハイザーUSTR代表は、対中強硬派だ。彼は、米国の歴代政権が、中国が根本的な構造改革を進める代わりに、貿易赤字については漸進的な改善を求めることで満足していたこと、さらには貿易合意の実施をそれほど重視していなかったことに対して、きわめて批判的である。これは言い換えれば、中国側に貿易合意を実施させるための強力な執行メカニズムが発足しない限り、ライトハイザー氏は満足しない、ということである。実際、ライトハイザー氏が求

める合意の条件があまりに厳しいため、中国がどのような譲歩をしようとも、さらなる関税の引き上げ合戦を回避できないと見る向きもあるほどだ。

とはいえ、最終的な決断を下すのはトランプ大統領である。三月一日の交渉期限が近くなり、他の内外の政策課題が重くのしかかってくるとともに、大統領は対中交渉チームの建言を無視して、中国に対する「勝利」（その実態は、中国への譲歩）を歓迎してしまう可能性がある。トランプ氏が「重要な進展」を宣言して、「貿易休戦」と交渉期限を今しばらく延長するというのが、可能性の高いシナリオであろう。

しかしながら、すでに実施された関税は、当分の間は存続するであろう。不公平な貿易慣行を改め、構造改革を実施するという中国側の公約が、米国が求めていた結果をもたらしたことが明白になる前に、トランプ政権が関税をすべて撤廃するということは考えにくい。貿易をめぐる緊張が緩和されたとしても、米中関係が貿易紛争勃発以前の状態に戻ることを期待するべきではないであろう。中国において、投資に対する制限が強化され、主要な技術の輸出に厳しい制限が課せられ、サイバー空間における情報窃盗が起訴されるという現実に変化がない以上、米中関係は競争

と対立を主たる特質とする新段階へと突入しそうである。

日米交渉、自動車・為替にまで踏み込むか

昨年一二月二一日に、トランプ政権は「日本との通商交渉の目的」を議会に提出した。これによって政権は、日本との貿易交渉を早ければ今年の一月二〇日に開始することができるようになった。

トランプ政権誕生以降の日米の通商交渉は、日本側がアメリカに環太平洋パートナーシップ（TPP）協定に戻るよう説得する一方で、トランプ政権は二国間FTA交渉に固執するというすれ違いのおかげで、ここまでの道のりは容易なものではなかった。この溝を埋めるべく、日米両国は昨年九月、二段階交渉を行うことで合意した。第一段階は、本格的な自由貿易協定「未満」の内容となるようだが、実際のところ、具体的にどの段階で何の議題を交渉するのか、二国間で合意があるわけではない。ここからが難所なのである。

しかも、この「議題」の問題が決着をみても、依然として、実質的な困難が残されている。まず第一に、米国の対日貿易赤字の大半を自動車占めている以上、米国側は日本に対して自動車の強力な原産地規則、非関税障壁の撤廃、

米国製の自動車・トラック・自動車部品にかかる関税についての特例、あるいはUSMCAに做った輸入割り当てなどを主張してくるかもしれない。これに関連して、為替操作も争点となるであろう。為替操作については、米国は合意文書において強力な条項を含めることを求めている可能性がある。

第二に、皮肉なことに、これまで何十年にもわたって日米間の通商交渉を陰悪化させてきた農産物は、今回は問題とならないかもしれない。アメリカが日本に求めている輸入農産物に対する市場開放の度合いが、日本が現行のTPPのメンバー諸国やEUに対して認めているものと同程度であれば、日米間の農産物貿易交渉は比較的にスムーズに進むと思われるからだ。とはいえ、米国の議会と農業界がトランプ政権に、日本に対するさらなる譲歩を求めるべきだと説得することに成功すれば、農産物についての交渉もまた蒸し返されるだろう。

第三に、米国側が日本に対して、第一段階の交渉において、非市場経済国条項や合意継続を定期的に見直すサンセット条項など、USMCAのうちの非伝統的な条項のいくつかを受け入れるよう求めてくる可能性がある。また、米国が鯨の「長期的な保護」を交渉の目的の一つとして明

示している以上、商業捕鯨も摩擦の源となる可能性を孕んでいる。

最後の主要な課題は、日米両国の政治日程を考慮したタイミングの問題、あるいは交渉のスピードの問題である。トランプ政権の一部は、日本側が時間を稼いでトランプ政権の退出を待つという戦略を取るかもしれないと懸念している。日本側が誠実に交渉していないと見なされた場合、トランプ政権は昨年九月の一時休戦で合意された自動車の輸入制限を、通商拡大法二三二条に基づいて再開するかもしれない。

新たなFTA、貿易と安全保障……さらなる論点も

USMCAの議会承認、米中間の貿易紛争、そして日米間の貿易二国間交渉の三つは、今年のトランプ政権の関心の大半を占め、また通商政策における政権の交渉力のほとんどが、ここに費やされることになるであろう。だが、トランプ政権の貿易政策課題のリストの上の方に入ってくるかもしれないイニシアチブは、他にも存在する。

米国は、EUとの自由貿易協定を交渉する意図を表明したが、それにはまず米欧双方とも、農業を含めて交渉の対象となる分野や品目を決めなくてはならない。トランプ氏

は依然として英国との貿易交渉に高い関心を抱いているが、こちらはBREXITの条件が今よりも明確になるまでは進捗がないであろう。そして、トランプ政権が議会に対して、アジアの友好諸国、特にフィリピン、そしてアフリカとの自由貿易協定を新たに開始すると宣言する可能性も存在する。

貿易協定の執行に関しては、通商拡大法二三二条に基づく自動車・自動車部品の輸入に関する安全保障面からの調査が、ひとたび商務省が大統領に調査結果を提出する（期限は二月半ば）とともに、中心的な争点となるであろう。また、トランプ政権は自発的に、あるいは嘆願に応じる形で、さまざまな貿易法に基づいてさらなる調査や措置が実施されることが予想される。世界貿易機関（WTO）の貿易紛争調停に関しては、USTRの法務官たちは攻撃・防御両面での戦いを強いられるであろう。これは特に、二三二条に基づいた米国の鉄鋼・アルミに対する関税と、中国に対する通商法三〇一条関税について言えることである。もしも米国が調停機関の判事の任命をブロックし続けられ、年末にはWTOの紛争解決のメカニズムは動きを止めてしまうことになる。

最後に、今年の議会は行政府の行動に制約を課し、これ

まで長年にわたって歴代政権に認めてきた貿易と関税に関する権限のいくつかを取り戻すという点で、より活発な動きを見せるであろう。これは、最低でも政権に対する監視を強める姿勢を見せている民主党についてのみ言えることではない。二月二〇日には上院財政委員会の次期委員長であるグラスリー議員が、第一一六議会における審議事項の優先順位を説明した際に、二三二条に基づく「大統領の権限の行使を点検する」ことを強調しているのだ。

トランプ政権の苦悩は続く

今年は、米国の通商政策をウォッチする面々にとつては、多忙な一年となるであろう。優先順位が何であれ、連邦政府はすべての争点について主導権を握れるわけではない。トランプ大統領は、より発言力が強くなる議会や、世界で米国を除外した貿易交渉や貿易協定の増加や、そして過去二年間で米国市場への依存度を減らし、米国の圧力に屈しにくくなった結果、より強硬となった貿易相手国など難問の数々に直面することになる。この嵐の中を航海するのは、決して容易ではない。つまり、二〇一九年も貿易問題が、米国政治の最も先鋭化する、かつ中核的な争点であることに変わりはないのだ。●

（翻訳・徳川家広）