

# トランプ米政権の「通商政策課題」 ユニラテラリズムへの傾斜強める米通商政策

政策調査部主席研究員

菅原淳一

03-3591-1327

junichi.sugawara@mizuho-ri.co.jp

- 3月1日に公表されたトランプ米政権の「2017年通商政策課題」は、同政権の通商政策に関する最初の公式文書であり、基本的にはこれまでのトランプ大統領や政権幹部の発言を踏襲している
- 注目されるのは、WTO紛争処理制度への強い不満を示し、あらゆる手段を用いて相手国市場の開放を求めることが明記される等、ユニラテラリズム（一方主義）への傾斜を強めている点である
- トランプ政権の通商政策はWTO発足以前の世界への逆行を求めているように見える。その通商政策がまず試されるのは、4月に始まると見込まれている日米経済対話となるだろう

## 1. 「2017年通商政策課題」では「主権擁護」を前面に打ち出す

トランプ米政権は3月1日、「2017年通商政策課題」を公表した<sup>1</sup>。これは、米国内法により、毎年3月1日までに議会に提出することが義務付けられているものであり、同政権の通商政策の骨子を示す最初の公式文書である<sup>2</sup>。

同文書で示された通商政策の骨子は、基本的にはトランプ大統領や政権幹部が選挙戦から政権発足後これまでに発言した内容を踏襲している。特に、通商政策の司令塔として新設された「国家通商会議」を統括するピーター・ナバロ氏とウィルバー・ロス商務長官が、(トランプ政権発足前の)2016年9月に連名で公表したレポート(ナバロ=ロス・レポート)<sup>3</sup>において展開された主張が色濃く反映されている<sup>4</sup>。

その最も注目される特徴は、通商政策に関する米国の主権の擁護を前面に打ち出したことである。ナバロ=ロス・レポートでは、WTO(世界貿易機関)について、世界最大の経済を有する米国がアルバニアのような小国と同等の権利しか与えられていないのは事実上の主権の放棄である、と主張されていたが、「2017年通商政策課題」においては、これまでに米国に不利な裁定も下してきたWTOの紛争解決制度への強い不満を明らかにし、トランプ政権は通商政策に関する米国の主権を「積極的(aggressively)」に擁護していくと明記されている。これは、オバマ政権最初の「通商政策課題」(2009年)が、多国間貿易ルールと紛争解決制度を有するWTO体制の支持を打ち出したのとは対照的である。

また、これまでのトランプ大統領や政権幹部の通商政策に関する発言は、物品貿易、特に自動車等の工業製品の貿易が中心であったが、「2017年通商政策課題」では製造業重視の姿勢はみられるものの、農産物・サービス輸出、知的財産保護も盛り込まれ、通例の形となっている。

## 2. トランプ政権の「新たなアプローチ」

トランプ政権の通商政策は、米国の過去20年強の通商政策の否定の上に成り立っている。「2017年通商政策課題」では、有権者は2016年大統領・議会選の投票により、米国の通商政策の方向性の「根本的な変化（fundamental change）」を求めたとし、トランプ政権は「新たなアプローチ」を打ち出すとしている。

その基本目標は、「すべての米国民にとってより自由でより公正な形で貿易を拡大すること」であると謳われている。この基本目標の下、①米国経済の成長促進、②米国内の雇用創出促進、③貿易相手国との相互主義（reciprocity）の進展<sup>5</sup>、④米国の製造業基盤と米国（の経済的利益等）を守る能力の強化、⑤農産物とサービスの輸出拡大、という5つの目標を掲げている（図表）。そして、これらの目標を達成するため、「多国間交渉よりも二国間交渉に注力」し、目標が達成されない場合には「通商協定を再交渉し、修正する」としている。⑤以外は、これまでトランプ大統領や政権幹部が繰り返し述べてきたことである。

この目標の最後には、トランプ政権は「『一般に言われている地政学上の優位を得るために、米国は不公正な貿易慣行に見て見ぬふりをすべき』という考えを拒否する」との一文がある。これは、通商交渉で重要なのは米国の経済的利益、すなわち5つの目標の実現であり、「一般に言われている地政学上の優位を得る」といったことは通商政策を進める上で考慮しないということを明確にしたものだろう。これは、オバマ政権がTPP（環太平洋パートナーシップ）参加の議会承認を得るために、「中国に対抗する上でTPPに参加することが米国の利益である」と「一般に言われている地政学上の優位を得る」ことを説いていたのを意識してのことだろう。

図表：トランプ政権の通商政策の基本原則と優先事項

目 標	○すべての米国民にとってより自由でより公正な形で貿易を拡大する
	① 米国経済の成長促進
	② 米国内の雇用創出促進
	③ 貿易相手国との相互主義（reciprocity）の進展
	④ 米国の製造業基盤と米国（の経済的利益等）を守る能力の強化
⑤ 農産物とサービスの輸出拡大	
手 段	○多国間交渉よりも二国間交渉に注力し、これらの目標を実現
	－目標が達成されない場合には、通商協定を再交渉・修正
優 先 事 項	(1)通商政策に関する国家主権の擁護
	(2)米通商法の厳格な執行
	(3)外国市場開放のための梃子の活用
	(4)新たな、より良い通商協定の交渉

（資料）「2017年通商政策課題」（注1参照）より、みずほ総合研究所作成

同文書では、これを基本原則とした上で、10の「主要目的」を掲げている。ここには、米国の労働者及び企業にとって競争の公平な機会を米国内外市場で確保すること、といった米国の通商政策の目的としてこれまでも掲げられてきたものが並んでいる。これまでと異なるのは、WTOのような国際機関において米国の権利や利益を害する、あるいは義務を拡大するような他国の試みには抵抗する、という目的が加えられている点である。これは、後述する「優先事項」に反映されている。

### 3. 4つの優先事項

これらの原則と目標を踏まえ、同文書では4つの優先事項が特定されている（前頁図表参照）。

#### （1）通商政策に関する国家主権の擁護

優先事項としてまず挙げられているのが、米国の「通商政策に関する国家主権の擁護」である。これが同文書の最も注目される特徴と言えるだろう。

ここでは、WTOの紛争解決制度において、「主要目的」で触れた「米国の権利や利益を害する、あるいは義務を拡大する」ことが行われていると強い不満を述べている。WTOの紛争解決制度を規律する「紛争解決了解（DSU）」（WTO協定附属書2）では、WTO<sup>6</sup>の認定及び勧告は、加盟国の「新たな権利及び義務を追加し、又は権利及び義務を減ずることはできない」と規定されている（DSU第3条2項及び第19条2項）。この点を強調した上で、WTOが米国に不利な裁定を下した場合、それは「米国内法及び慣行の変更に自動的に至るものではない」と主張している。そして最後に、「トランプ政権は通商政策に関する米国の国家主権を積極的に擁護していく」と述べている。

米国が、WTOが米国の通商政策に関する国家主権を侵害している、という主張を展開することは目新しいことではない。同文書でも述べられているように、WTO発足時にもWTO紛争解決制度と米国の国家主権の関係が問題視された。ボブ・ドール共和党上院院内総務（1994年当時、1996年の大統領選挙では共和党候補）は、米国のWTO加盟承認が議会で議論されていた際に、WTOの紛争解決制度が米国の主権を損ないかねないとして、WTOが米国に不利な裁定を続けた場合には、議会はWTOから脱退するかどうかを投票できるようにすることを提案していた。オバマ政権下でも、WTO上級委員会の委員の再任につき、同委員が関わった裁定において、WTO加盟国の協定上の義務を拡大しているとして、慣例に反して再任に反対し、他の加盟国から強い非難を浴びた。

トランプ政権としては、こうした以前から米国内にあるWTO、特にその紛争解決制度に対する不満を明らかにしただけのつもりかもしれないが、時の政権がWTO軽視（あるいは無視）とも受け取れる主張を通商政策の優先事項として明記したことは、WTO体制の根幹を揺るがしかねないものとして他国には受け止められるだろう。現在、米国で検討されている法人税の「国境調整」については、輸出に有利で輸入に不利となるため、導入されればWTO協定違反となる可能性が高いと指摘されている。同文書は、こうした米国の措置がWTO協定違反とされた場合でも、措置の是正よりも、当該措置が合法となるようWTO協定の改正を求めていくという姿勢を示したとも受け取れる。ナバロ＝ロス・レポートでは、米国は「世界最大の経済、消費国、輸入国」としての地位を用いて米国にとって不利なWTOルール<sup>7</sup>の改正を求めて圧力をかけるべきであると主張されていた<sup>7</sup>。

一方で、これまでWTO紛争解決制度を最も活用してきたのは米国である。WTO紛争解決制度への申立件数は522件（2017年3月2日現在）であるが、そのうち114件が米国の申立である。対中国の21件を筆頭に、米国がWTO紛争解決制度を積極的に活用し、その恩恵に浴してきた事実も、トランプ政権は忘れるべきではない。米国がWTO紛争解決制度の勧告を尊重しなくなれば、他の加盟国も同様の行動をとるようになりかねない。それが米国の利益になるとは到底思われない。

## （２）米通商法の厳格な執行

次に掲げられた「米通商法の厳格な執行」は、米国の伝統的な通商政策と言えるだろう。アンチ・ダンピング関税（AD）措置、相殺関税（CVD）措置、セーフガード（SG）措置といった貿易救済措置を米国の歴代政権は多用してきた。WTOが発足した1995年から2016年6月末までに、米国は368件のAD措置、98件のCVD措置を発動している。AD措置の発動件数はWTO全加盟国中、インドに次ぐ第2位で全体の1割強、CVD措置発動件数は群を抜く第1位で全体の4割強を占めている。同文書では、これらの貿易救済措置がWTO協定上認められた正当な措置であることを強調しており、トランプ政権もこれらの措置を多用していくものとみられる。

他方、同文書は、WTO紛争解決制度がこの貿易救済措置の発動という米国の正当な権利を侵していると批判している。米製造者連盟（Alliance for American Manufacturing）が今年2月に公表したレポートによれば、これまでのWTOの裁定160件のうち、73件が貿易救済措置に関するものであり、そのうちの42件が米国の貿易救済措置に対する申立である。そして、この42件中38件において、何らかの米国のWTO協定違反が指摘されているという<sup>8</sup>。前項（1）で述べた米国のWTO紛争解決制度への強い不満は、米国の伝統的な通商政策である貿易救済措置の発動がWTOによって妨げられているという認識に由来するところが多い。そのため、「米通商法の厳格な執行」として通例では貿易救済措置とWTO紛争解決制度の双方の活用が語られるが、「2017年通商政策課題」では後者については触れられていない。

同文書には、通商法301条が他国との交渉で「強力な梃子」となるとも明記されている。同条は、外国の不公正な貿易政策・慣行等に対し、相手国との協議によっても問題が解決しない場合には関税引き上げ等の制裁措置を発動することを認めた規定である。同条に基づき、米国が独自の判断で制裁措置を発動する場合にはWTO協定違反となるが、WTO発足以降、米国は同条に基づく手続としてWTO紛争解決制度への申立を行っており、同条をWTO協定に整合的に運用している。しかし、これは、米国内法で定められた手続ではなく、歴代政権の自制によるものであり、トランプ政権が歴代政権と同様に自制を続ける保証はない。

また、貿易救済措置や通商法301条については、被害を受けた企業等からの申立を端緒とするだけでなく、商務省や通商代表部（USTR）が自身の判断（職権）で調査を開始できることが強調されている。トランプ政権が自らのイニシアティブでこれらの措置を発動する姿勢を示すことで、他国との交渉における「強力な梃子」にするとということだろう。

ここでは、具体的な国名は一切出てこない。しかし、非市場経済国と、その補助金、知的財産侵害、為替操作、国有企業による不公正な競争慣行等が問題であると明記されており、トランプ政権が「米通商法の厳格な執行」を行う際のメイン・ターゲットは自ずと浮かび上がってくる。

### （３）外国市場開放のための梃子の活用

3番目に掲げられた「外国市場開放のための梃子の活用」では、WTO協定等の通商協定に参加している諸国が、必ずしも自由市場原則を志向しておらず、また、法・規制制度の透明性を確保していないことを問題視し、トランプ政権は「あらゆる可能な梃子を用いて」、他国に「公正で、相互主義（互惠）的な市場アクセス」を米国の生産者に提供するよう求めることが述べられている。ただし、「梃子」については具体的な方法・措置は示されていない。前項（２）で触れられた貿易救済措置や通商法301条、為替操作国認定等が想定されているものと思われる。

注目すべき点があるとすれば、これまでのトランプ大統領や政権幹部の通商政策に関する発言が製造業に偏っていたのに対し、ここでは農産物やサービスの輸出に関する記述が多くなっている点である。また、「公正（fair）」に加え、「相互主義的（reciprocal）」な市場アクセスを相手国に求めている点も注意を要する。トランプ大統領はその選挙戦において、「日本が米国産牛肉に38.5%の関税を課すなら、米国は日本製自動車に38.5%の関税を課すべき」という趣旨の発言をしていたが、おそらくこれがトランプ政権にとって「公正で、相互主義的な市場アクセス」なのだろう。この2点を考え合わせると、今後日本に対して厳しい要求を突きつけてくることも予想される。

### （４）新たな、より良い通商協定の交渉

最後に掲げられた「新たな、より良い通商協定の交渉」では、2000年以降の米国の経済成長の鈍化や製造業における雇用喪失等の主因を貿易に求め、中国のWTO加盟、NAFTA（北米自由貿易協定）及び米韓FTAの締結を具体例として挙げている。これらは、米国民の期待に反して米国の貿易赤字を増やしたとして、通商協定への取り組み方を再考する必要があるとしている。

その結論として、トランプ政権は二国間交渉に注力し、交渉においては「あらゆる可能な法的措置」を用いることを躊躇しないとしている。また、「優先事項」に続く「次の段階（Next Step）」の部分では、TPP離脱は、トランプ政権下の米国が通商政策に関する新たなアプローチをとることを明確に示すものであり、「TPP参加国との潜在的な二国間協議に道を開く」ものであると明記されている。先の日米首脳会談で設置に合意された日米経済対話もその先駆けと言えるだろう。

## 4. 懸念されるユニラテラリズムへの傾斜

トランプ政権の「2017年通商政策課題」のメッセージは明確である。トランプ政権は今後、二国間交渉で「公正で、相互主義的な市場アクセス」を得るよう努める、そのために、貿易救済措置や通商法301条等、米国が有する「あらゆる可能な梃子」を用いて交渉する、それがWTO協定違反とされるなら、WTOの勧告に必ずしも従うものではなく、むしろ、WTO協定の改正を求めていく、というものである。

同文書からは、米国がユニラテラリズム（一方主義）への傾斜を強めているようにみえる。米国の措置がWTO協定整合的であるかどうかは米国が判断する。相手国の通商政策・措置が「公正」であるかを判断するのは米国であり、WTOの干渉は許さない。相手国が米国の要求に応じない場合は、制裁関税の賦課等の一方的措置も辞さない。もし、トランプ政権の通商政策がこうした方向へと進んでいくのであれば、他国による米国同様の政策の実施を招くことになり、その結果WTO体制は大きな危機

を迎えることになるだろう。

トランプ政権は、時計の針をWTO発足以前へと巻き戻したいようである。1995年のWTO発足は、世界の貿易秩序を「力による (power-oriented)」ものから「ルールに基づく (rule-based)」ものへと転換するものであった。WTO発足以前は、米国の一方的措置が世界の貿易秩序を脅かしていた。米国は、自らの判断で相手国の措置が「不公正」であると決め、通商法301条に基づく制裁措置の発動やその脅し等により相手国に米国の要求を呑むよう迫った。その最大の被害国は日本であった。WTOの下では、WTO紛争解決制度の手続を経ない一方的措置の発動は禁止された。WTOの前身であるGATT (関税貿易一般協定) の紛争解決制度においては、意思決定はコンセンサス (全会一致) により行われていたため、被申立国や敗訴国が手続の進行を妨げることができた。WTOではこうしたことはできなくなっている。トランプ政権は、WTO体制そのものを否定しているわけではないが、その通商政策はWTO体制を大きく揺るがしかねない。

ただし、トランプ政権の通商政策は未だ形成途上にある。ロス商務長官は就任したばかりであり、通商代表は未だ議会承認を得られていない。新設された「国家通商会議」の役割も明確ではない。「2017年通商政策課題」で示された通商政策の方向性も、今後どのような具体策へと展開されるかは予想しがたい。WTOに対する不満はWTO発足以来米国内でくすぶっているものであり、米通商法の厳格な執行は米国の伝統的な通商政策と言える。その意味では、同文書で示された方向性は、米国の通商政策の歴史から大きく逸脱するものとはならない可能性もある。トランプ政権の通商政策については、現時点では過度に悲観したり、過剰に反発したりすることなく、十分に警戒しつつ注視していくことが肝要である。トランプ政権の通商政策がまず試されるのは、4月にも開始されると見込まれている日米経済対話になるだろう。

---

<sup>1</sup> Office of the United States Trade Representative, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”. 本稿では、このうち、“THE PRESIDENT’S TRADE POLICY AGENDA”の部分のみを扱う。

<sup>2</sup> なお、トランプ政権では未だ通商代表が議会承認を得られていないため、承認が得られた後により詳細な報告を提出するとしている。

<sup>3</sup> Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts”, September 29, 2016.

<sup>4</sup> 同レポートにおける主張の特徴は、菅原淳一『『力の秩序』へ回帰するトランプ通商政策』『エコノミスト Eyes』(2017年1月19日、みずほ総合研究所) 参照。

<sup>5</sup> 「reciprocity」は、「互恵 (関係)」と訳されることも多いが、「公正」を基本目標に掲げるトランプ政権の通商政策においては、相手国が自国に付与する待遇に応じて自国が相手国に付与する待遇を決める「相互主義」の方が適切と思われる。

<sup>6</sup> ここでは、小委員会 (パネル) 及び上級委員会、紛争解決機関を含め、WTO と呼ぶ。

<sup>7</sup> 注4参照。

<sup>8</sup> Terence P. Stewart and Elizabeth J. Drake, “How the WTO Undermines U.S. Trade Remedy Enforcement”, February 2017, Alliance for American Manufacturing.