

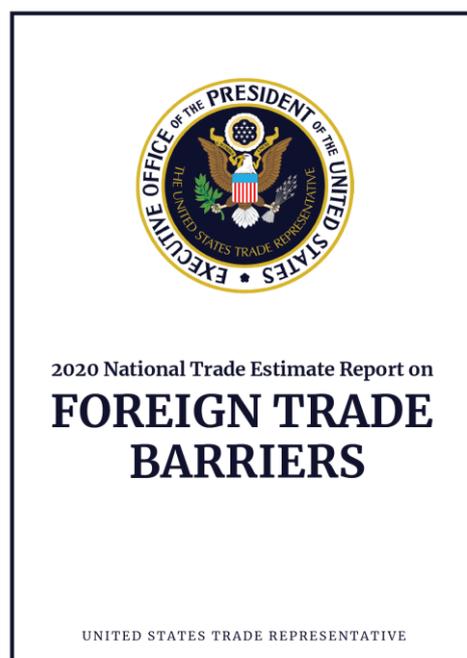
2020年の米国通商政策～新型コロナが新たな重しに

◆米国が2020年の通商政策、「通商報告書」と「貿易障壁報告書」を発表

2020年2月28日、米国通商代表部（USTR）は「2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report」（通商報告書）を議会へ提出した。当報告書は、通商政策に関する当年の計画と前年の実績を約300ページにわたって記載しており、米国が今後実行する通商施策とその手法を見通す上での基本書となるものである。副題は「Promises Made And Promises Kept」で、19年の「Rebalancing Trade To Benefit Americans（貿易不均衡の是正）」の継続を国民に誓っている。

3月31日には、通商報告書の付属文書ともいえるべき「2020 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers」（貿易障壁報告書）を公表した。これは外国政府による貿易や投資、サービスなどに関する障壁を、63カ国・地域毎に約500ページにわたって記載したものであり、通商報告書とあわせて確認することで、企業は事業計画遂行上の有益な示唆を得ることができる。

以下では、基本書である通商報告書をベースに、トランプ政権の20年の通商政策を、過去実績を振り返りつつ概観していく。新たなリスクファクターとなったCOVID-19（新型コロナウイルス）の影響についても後述する。



◆トランプ大統領の通商政策は、就任時からブレていない

トランプ政権が誕生した17年の通商報告書によると、世界市場には「不公正な貿易措置（政府補助金、知財権侵害、国有企業による不公正な競争など）」が蔓延しており、それらが米国に巨額の貿易赤字をもたらし、富と雇用を奪っているため、以下の4方針を実行するとしている。

- ①国際約束などの通商政策よりも、米国の国家主権（＝国内法）を優先する
- ②米国の通商法を（外国政府の不公正貿易措置などに対して）厳格に執行する
- ③貿易相手国に、公正かつ相互主義の原則の適用を求める
- ④主要国と（二国間で）「新たな、より良い通商協定」を交渉していく

上記方針からは、米国は大前提として、世界の不公正な通商環境を正すため、国内法と二国間交渉を重視していくという意思が読み取れる。米国は2000年に中国にMFN（恒久的最恵国待遇）を付与し、01年のWTO（世界貿易機関）加盟の基礎を築いたが、その後の中国の発展が不公正な貿易措置によるものであるとし、それを是正するはずのWTOが全く機能していないとして、根本的な不満を持ち続けている。そのため米国は、WTOの定める国際約束に執着せず、国内法と二国間交渉によって、国益を最大化する方針へ大きく舵を切った。

◆2019年の通商政策課題は、ほぼ有言実行だった

19年の主な通商施策の実績は表1の通りである。

中国に対しては、米国法による一方的措置（62年通商拡大法232条、74年通商法301条など）や輸出管理、安全保障などの施策を発動して圧力をかけ続け、20年2月14日に第一弾の貿易協定発効に至った。メキシコとカナダとの間でも、一方的措置を交渉材料としてNAFTA（北米自由貿易協定）の内容を大幅に改定し、米国に有利なUSMCA（米国・メキシコ・カナダ協定）発効の道筋を作った（20年7月1日に発効予定）。また、日本との間でも第一弾の貿易協定の発効（20年1月1日）に漕ぎつけるなど、計画通りの成果を示すかたちとなっている。

一方で、進捗しなかった事案もある。EUとの間では、航空会社を巡る補助金問題が長期化し、貿易交渉も膠着状態に陥り、さらにEU加盟国によるデジタルサービス税問題が発生するなどの理由で、計画通りの成果は示せなかった。

WTO改革についても、明らかな成果は出ていない。

とはいえ、積年の課題だった中国や日本との貿易交渉や、NAFTA改定が大きく進捗した意義は大きい。通商報告書では、これらの取り組みが過去25年間の失政で傷つけられてきた米国人を助け、米国には「ブルーカラーブーム」が起きているとしている（この表現は20年2月4日の一般教書演説でも用いられている）。ちなみに過去25年間の失政例としては、NAFTA締結（94年）と中国のWTO加盟（01年）を挙げている。

表1：2019年の主な通商政策実績

相手	内容
中国	◇計画：中国の不公平な慣行への対処・圧力 ◇実績： ・中国の不正な貿易政策と慣行に対処し、関税を課すことで、画期的な「貿易協定第一弾」を実現 ・中国は不正な貿易政策と慣行を停止する義務を負い、米国から商品やサービスの購入を大幅に増やすことを約束 ・引き続き約3,700億ドルの中国物品への関税措置を継続し、中国が法令遵守するために追加措置を講じる権限を有する
メキシコ カナダ	◇計画：米国、メキシコ、カナダとの間の「USMCA協定」推進 ◇実績： ・米国、メキシコ、カナダとの間の「USMCA協定」に署名 ・3か国間での貿易バランスを取り戻し、e-commerce規定を導入し、労働や環境を保護し、米国製造業を奨励することになる
日本	◇計画：新たな貿易交渉を開始 ◇実績： ・世界3位の経済大国である日本と2つの協定を締結 ・米国の農家に大規模な輸出機会が生まれ、さらに約400億ドルのデジタル貿易が促進される
EU	◇計画：新たな貿易交渉を開始 ◇実績： ・EU加盟国のエアバス社への補助金による米国の損害に対し、「EUからの75億ドル分の物品に対抗策を打つ権利」をWTOから獲得、これはWTO（世界貿易機関）の紛争解決史上で大きな勝利 ・フランスとの間で、アメリカのテクノロジー企業を対象とした不公平かつ差別的な「デジタルサービス税」の徴収を停止することに合意
WTO	◇計画：WTO改革を推進 ◇実績： ・当初の使命と目的からかけ離れたWTOの機能について、根本的な再考をもたらした

出所：USTR, "2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report"をもとにARC作成

◆米国の通商政策の根底には、WTOへの根強い不信がある

トランプ通商政策の重要な論点の一つに「WTO改革」がある。毎年の報告書でも、かなりの紙面を割いている論点だ。

WTOは自由貿易推進の唯一の司令塔として、95年に設立された国際機関である。GATT（1947年の関税及び貿易に関する一般協定）を引き継ぎ（現在はGATT1994）、貿易障壁撤廃のための貿易ルールを策定し、加盟国のルール履行状況を監視し、通商に関する紛争解決手段（DSB）を提供しているが、近年は機能不全が指摘されている（表2）。特に多角的貿易交渉（現在は「ドーハ開発アジェンダ」、01年～）の膠着は、「必要な通商ルールが生まれず」状況を作り出し、各国・地域間でFTA（自由貿易協定）交渉を促す要因となった。

これらの問題を抱えたWTOに対するトランプ政権のスタンスは明快で、「WTOは

途上国（特に中国）を優遇し、市場歪曲的な政策（補助金、技術移転など）の監視もできず、紛争解決能力も欠如している」ことから、米国法によって不公正な貿易措置を是正する方針を貫いている。19年7月26日には、WTOの途上国に対する過度な優遇措置を調査するPresidential Memorandaを発出し、裕福な国が自らを「途上国」と称して優遇措置を受ける現状を問題視した。またDSBの上級委員の任命を拒否し、19年12月11日以降の紛争解決機能を停止させている。

表2：WTOの主な機能と問題点

主な機能	問題点
WTO協定の実施運用	・途上国への「Special and Different Treatment」（優遇措置）の在り方、他
ルールメイキング	・「ドーハ開発アジェンダ」（01年～）の膠着 ・公平な競争の促進（市場歪曲的な産業補助金や国営企業問題、強制技術移転問題、等） ・自由貿易協定とWTOの関係 ・WTOプルー協定（複数国間での通商協定）交渉の推進、他
紛争解決	・上級委員会問題（定員7名が19年12月11日現在で1名に：3名1組の審理が不能に） ・透明性の向上（審理期間厳守、委員の役割・権限）、他
各国貿易政策モニタリング	・国内規制や補助金などの通報義務の執行強化 ・各国貿易救済措置の発動に関する情報開示、通報義務強化、他

出所：JETROビジネス短信、各種報道等からARC作成

◆2020年も米国は自国第一主義を貫く方針

トランプ政権は、20年も自国第一主義を貫き、貿易不均衡を是正する方針だ。

中国との間では、20年2月14日に「米中貿易協定第一弾」が発効したものの、合意分野は、①知的財産権、②技術移転、③食品・農産品貿易、④金融サービス、⑤マクロ経済政策と為替レート、⑥貿易の拡大、⑦相互評価と紛争解決、の7つであり、国有企業や産業補助金という本質的な問題に切り込むことはなかった。18年から19年にかけて追加関税を賦課した約3,700億ドルの物品も、そのままの扱いである。米国としては、まずは「⑥貿易の拡大（中国による2,000億ドル以上の対米輸入増）」の進捗を見極めながら、第二弾交渉に臨むと予想されるが、COVID-19問題による貿易額の減少と、そもそも国有企業や産業補助金は中国の政治経済制度に直結する問題だけに、交渉の長期化が懸念されている。

EUとの間では、貿易交渉の再開と航空会社への補助金問題の進展が望まれる。貿易交渉では、双方が関心を持つ関税削減対象分野の相違が大きいですが、米国は「62年通商拡大法232条（安保条項）」によるEU製自動車への追加関税賦課に言及しながら、大統領選挙前に出来るだけ交渉を進めたい意向だ。航空会社への補助

金問題については、WTOの紛争解決手続きに従って04年から争っているが、解決の糸口は見えていない。EUはエアバスに、米国はボーイングに補助金を出しているとされ、19年10月にEUの主張を認める裁定が出たものの、20年夏には米国に裁定が出る予定であり、双方による関税合戦が泥沼化する可能性もある。

表3：2020年の主な通商政策（目標）

◇方針： 1. すべてのアメリカ人に利益をもたらす通商協定を追求する 2. 貿易協定と米国通商法を引き続き強力に施行する 3. WTOが、経済状況の現実を反映して自由市場経済を強化していくよう圧力をかける	
個別テーマ	内容
履行事項の確実な実行	・USMCA、中国との貿易協定第一弾、WTO協定等の履行事項を、相手国に確実に実行させる
新貿易協定	・英国、EU、ケニアを含む、重要なパートナーとの新しい貿易協定の推進
日本との貿易交渉	・日本との包括的な貿易協定の更なる交渉
中国との貿易交渉	・中国の経済と貿易体制に対する構造改革を引き続き要求すべく、貿易協定第二弾交渉を推進
WTO改革の推進	・WTO機能を本来の目的（各国の協定遵守状況の監視、貿易紛争の解決等）に限定する

出所：USTR, "2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report"よりARC作成

日本との間では、20年1月1日に発効した「日米貿易協定」の第二弾交渉が予定されている。第一弾は日米両国がスピード重視の姿勢で臨んだため、物品貿易のみを対象とし、対象品目も限定的な「初期的関税協定」となった。米国は重視していた農産物や牛肉、豚肉などの関税削減を実現したが、日本は自動車及び関連部品の関税を削減することはできず、次回交渉へ持ち越しとなっている。ただし交渉が本格的に開始すれば、日本に対して為替条項などの厳しい要求を突き付けてくる可能性も高く、交渉動向には注意が必要である。

「WTO改革」と言われる論点は前述の通り多数あるが、まず解決すべきはDSBの上級委員任命問題である。例えば加盟国間で貿易紛争が発生し、当事者間の協議で解決できない場合には、WTOに小委員会（パネル）が設置される。ここで審査した結果は「パネル報告」として出され、さらに紛争当事国が上訴を求める場合は、常設の上級委員会で審査が行われることになる。米国はこの上級委員会を含むWTOの機能を批判しており、上級委員の任命を拒否してきた。その結果、19年12月11日から上級委員会はその機能を停止し、新規案件を処理できない状況になっている。WTOの紛争処理機能が働かないと、米国は引き続き自国法で対処すると思われるため、通商秩序回復のためにも早期の改革実現が必要である。

◆世界の通商環境が岐路に立つなか、COVID-19が新たな重しに

関税は国家と企業の双方にとって大変重要な税目である。国家にとっては産業保護及び税収の観点から、企業にとっては原価や営業利益の観点から注視せざるを得ない。関税が賦課されれば貿易は縮小し、減免されれば貿易は拡大する。そのため、トランプ政権は各国との経済交渉の切り札に関税を多用するのだ。

今回の通商報告書を概観すると、世界の通商環境は今、大きな岐路に立たされていることが分かる。GATT発効以来の自由貿易の潮流は消えないものの、自国第一主義的な通商政策が引き続き存在感を示している。このような状況が続けば、「自由貿易と無差別原則」が瓦解し、非経済的な貿易システムに陥る恐れがある。20年5月14日には、アゼベドWTO事務局長の任期途中での辞任が発表され、WTO改革の先行きは不透明感が高まっている。日本は、今こそ主要国・地域との対話を主導し、WTOを軸とした秩序ある通商体制の構築に寄与すべきである。

COVID-19が通商の新たな重しになりつつある点にも注意が必要だ。

第一は、貿易交渉に影響を与え始めている点である。例えば4月20日から始まったEUと英国の将来関係協議（第2ラウンド）では、EUの交渉官がテレビ会議の難しさを認めている。貿易交渉の停滞は、COVID-19問題とあわせて、モノのグローバルな行き来を抑制する圧力になり得る。

第二は、世界経済の減速要因になっている点である。中国は、米国に約束した2,000億ドルの追加購入を達成できず、米中間の第二弾交渉が進まない可能性がある。すなわち米中対立が緩和しないリスクである。さらに各国が経済活動再開を優先するなかで、通商交渉に注力できない可能性もある。

第三は、新たな摩擦の火種になっている点である。米国はCOVID-19の発生源を巡って中国と対立しており、追加関税を含む制裁の可能性に言及している。各国で不足する医療用品（マスク、防護服など）の関税率（WTO加盟国平均：11.7%）は下がらず、逆に米国やEU、中国などは、WTOルール違反の可能性のある輸出規制に踏み切った。

COVID-19と共生する新しい時代には、「自由かつ無差別」な通商環境が必要だ。各国はWTOの原点に立ち返るべきである。

【田中雄作】