

米国の対中通商政策、際立つ官民のズレ

◆ バイデン政権の対中通商戦略はいまだ定まっていない

米国の対中通商政策が定まらない。2021年10月5日、USTR（米国通商代表部）は、1974年通商法301条に基づく追加関税措置の適用除外制度復活の検討を発表し、10月8日には「第一段階の米中経済・貿易協定」（以下、貿易協定）による中国との閣僚級協議（以下、米中協議）を再開した。ただし301条による追加関税自体は維持するとし、議会では中国の産業補助金を調査する新たな強硬策も浮上するなど、方向感の定まらない対応となっている。さらに共和党の調査によれば、管理・規制の強化を図ってきた中国企業向けの輸出審査について、BIS（商務省産業安全保障局）が柔軟な運用をしている実態も明らかになった。

バイデン大統領は、トランプ前政権による対中通商政策を批判し、就任直後の「2021 Trade Policy Agenda」（以下、通商報告書）では「包括的な対中戦略による対処」を掲げた。しかし「戦略」の中身はいまだに示されていない。一方の中国は、CPTPPへの加盟申請を21年9月に実施し、自らが主導するRCEPも22年1月に発効することが決まるなど、アジア・太平洋地域の通商ルールに着実に関与しつつある。これらについても、米国は積極的に関わる意思を表明していない。

以上の背景には、米国議会と産業界の間で、対中政策に関する「認識のズレ」が拡大している事情がありそうだ。

◆ 関税政策をめぐる官民認識のズレ

いわゆる米中貿易摩擦は、中国による不公正な経済慣行（強制的な技術移転、組織的な米国企業の買収、営業秘密の窃取など）の是正を目的として、米国が18年7月に、通商法301条に基づく追加関税措置を執行して始まった。その後の二国間協議の結果、20年2月に発効した貿易協定では、中国が知的財産権の保護や2年間で総額2,000億ドルの対米追加輸入などを約束したが、知財権保護については目立った進展はないとされ、追加輸入についても、20年実績で目標の約6割、21年も9月時点で目標の約6割までしか進捗していない。

一方、US-China Business CouncilやAmericans For Free Tradeなどの経済団

体は議会や政府に対し、中国による貿易協定の完全履行や追加関税適用除外制度の復活、そして追加関税措置自体の撤廃などを強く求めてきた。その理由は、301条措置の発動から3年を経ても中国の不公正慣行は是正されておらず、それどころか米国消費者の負担を増やし、米国産業界の競争力を後退させているというものである。これを受けてUSTRは、21年10月に入って適用除外制度の復活の検討を発表し、続いて米中協議を再開した。米中協議では中国政府に対して貿易協定の完全履行を迫り、非市場的な政策への懸念を強調したとされている。

バイデン政権としては、22年秋の中間選挙や目下の議会对策などの観点から、中国による貿易協定の完全履行がない限り、産業界の意向をくんだ大幅な制裁緩和をしにくい状況にある。しかも各種世論調査によれば、21年8月下旬を境に政権の不支持率が支持率を上回っており、11月のバージニア州知事選では民主党候補が敗退を喫するなど、今まさに、慎重な政権運営が求められているといえよう。ちなみに今回発表した適用除外制度は、産業界と議会の反応を探る観測気球との見方もある。その証左に、貿易摩擦を開始したトランプ政権が累計で約2,200品目を適用除外対象としたのに対し、今回は僅か549品目にとどめている。

◆ 経済・国家安全保障政策をめぐる官民認識のズレ

特にトランプ政権以降、米国は輸出管理や投資管理、経済制裁などのルールを駆使し、重要技術への中国のアクセス制限と、情報通信インフラからの中国の排除などを進めてきた。18年に成立したNDAA19（19年国防権限法）は、ECRA（輸出管理改革法）やFIRRMA（外国投資リスク審査近代化法）、政府調達規制条項（Sec. 889）などを含み、超党派による対中強硬策の象徴となっている。中国も20年以降、「信頼できない実体リスト規定」、「輸出管理法」、「外国法・措置の不当な域外適用を阻止する弁法」、「外商投資安全審査弁法」、「反外国制裁法」などを施行し、重要産業の発展や技術の国産化を進めている状況だ。米中が執行するこれらの法規制は、WTO協定と整合しない域外適用と報復条項を盛り込んでいることから、両国と事業を行なう企業は対応に苦慮している。

さらに企業が懸念しているのが、ECRAやFIRRMAで新たな管理強化対象となる「新興技術」と「基盤技術」である。これらの技術は軍民融合戦略や「中国製造2025」などを進める中国を念頭に、懸念国への流出を防ぐべき重要技術とされ、

企業の国際商取引に大きな影響を与える可能性がある。対象技術は商務省が指定するが、パブリックコメントの収集を終えても技術リストは公表されず、21年6月にはUSCC（米中経済・安全保障調査委員会）が、[技術指定の遅れを指摘する調査書](#)を発表するに至った。これに対しBISの次官代行は、[9月2日の議会公聴会](#)で新たな「一括リスト」の作成を否定し、従来通りEAR（輸出管理規則）の既存リストに逐次追加する方針を示した。

その背景には、関税政策と同様、[Information Technology Industry Council](#)などの数多くの経済団体からの強い反発があったようだ。「幅広い品目の一括規制は米国産業界の競争力を後退させる」、「米国の雇用や経済成長のためには巨大な中国市場は必要」、「米国が規制しても他国が中国市場の果実を得てしまう」などの理屈だ。さらに10月21日には、Entity Listに掲載されている中国のHuaweiやSMICへの輸出許可申請に対し、少なくとも調査期間（20年11月9日から21年4月20日）においては、[BISがその過半を承認していた事実](#)も明らかになった。データ開示を求めた下院共和党は21年10月25日、レモンド商務長官へ規制強化を求める書簡を送ったと発表した。

◆巨大FTAによる通商ルール構築の行方

明らかに産業界と議会の利害が対立する301条措置や経済安保政策と異なり、FTA交渉に関する官民のスタンスは「反対」で概ね一致している。バイデン政権の最優先課題は経済を中心とする内政で、通商問題はその後である。21年の通商報告書には、「労働者中心の通商協定を志向する」との記述はあるが、具体的なFTA交渉への言及はない。また、7月1日には大統領が通商交渉をする上で必要な「2015年TPA（貿易促進権限）法」が失効しており、法案審議の予定もない。このような状況下で、中国はCPTPPへの加盟申請を9月に実施し、自らが主導する世界最大級のGDPを誇るRCEPが22年1月に発効することが決まった。

CPTPPは関税の自由化率が高く、WTOが定めていない電子商取引、国有企業、労働、環境などの規程を具備した、「[21世紀型の新しいルール](#)」と称されるメガFTAである。日本を含む6カ国で18年12月に発効し、21年11月11日時点では8カ国で発効している。CPTPPの原型はTPPであり、TPP交渉を主導した当時のオバマ政権は、中国に対する経済安全保障と関与政策的観点から、極めて自由度の高い先進

的な通商ルールの構築を目指した。よって今回の中国の加盟申請は大いに注目されているところである。ただし広く議論されているように、中国には不公正貿易慣行や強制労働問題などの課題が山積しているため、加盟申請に拒否感を滲ませる向きも多い。また、今回の加盟申請を、中国による「パクス・アメリカーナを基礎とする既存の世界秩序の書き換え」と指摘する研究もある。一方で通商秩序安定の観点から、中国が高い関税撤廃率と全ての規程を「例外なく」順守する前提においては、加盟を認めるべきとの関与政策的意見もみられる。

米国では、民主党左派と共和党の多くが新規 FTA 交渉に慎重なスタンスをとり、産業界でも農業や酪農以外は慎重なスタンスとされる。しかし成長著しいアジア太平洋地域の通商ルールが、米国抜きで構築されることへの危機感は強い。仮に中国が CPTPP に加盟すれば、米国の加盟が困難になることも予想されている。中国の CPTPP 加盟審査には相当な年月がかかるといわれており、安定した通商秩序構築のためには、超大国である米国の再考を期待したい。

◆産業界は冷静な判断に基づき行動すべき

これまでみてきたように、米国産業界の多くはトランプ政権より前の関税政策や輸出管理政策への回帰を切望し、対して議会は対中関与政策の終焉と技術覇権争いに勝利するための政策を、概ね超党派で支持している状況だ。このような官民の対中政策に対する意識のズレがあるなかで、JETRO の集計によれば、米中間の貿易総額は、コロナ禍において追加関税措置と輸出管理強化が図られているにも関わらず、総額では右肩上がりの増加基調となっている。また、世界最大の資産運用会社である BlackRock は、中国投資を 3 倍に増やすよう助言している。

以上の通り、米国企業の多くは広く通商動向にアンテナを張り、関連ルールを正確に順守しつつ、積極的に政府や経済団体に働きかけながら、「冷静な判断」に基づいて事業を行なっている。日本では20年12月に経産大臣が、米中対立下の企業行動について、「各国の輸出管理上求められている内容を超えて過度に萎縮する必要はない」、「サプライチェーンの分断が不当に求められる場合は経産省が前面に立って支援をする」などと表明した。経産省は21年5月に、「事業機会を逸しないよう欧米企業のベンチマークを推奨する」としている。日本企業も米国企業と同様に、「冷静な判断」に基づき事業展開をすべきであろう。 【田中雄作】