

トランプ政権の通商政策

——コンセンサスの破壊と無秩序状態の政策プロセス*

和歌山大学経済学部 藤木 剛康**

要旨

本稿は、トランプ政権の通商政策を国際的側面と国内的側面の両面から検討した。トランプ政権は、国際的には中国と主要な同盟国との貿易戦争を同時に開始し、多国間主義の再建を求める同盟国とのコンセンサスを破壊した。国内的には大統領と共和党が共有していた自由化コンセンサスを破壊し、均衡貿易を重視するコンセンサスに置き換えようとしたが、却って政策プロセスを無秩序化して様々な混乱をもたらしている。

キーワード：トランプ現象，通商政策，貿易戦争，多国間主義，自由化

* 本稿は、科研費 課題番号 18K11827 研究種目 基盤研究 (C) 「「チャイナ・トレード・ショック」とアメリカ製造業：労働・中間層対策・通商・地域」による研究成果の一部である。また、本稿執筆に先立ち、2019年9月29日に開催された日本国際経済学会第78回全国大会の企画セッション「アメリカ・トランプ政権誕生の背景と政策の検証」において報告の機会を得た。セッションの企画運営を進めていただいた山縣宏之・立教大学教授と、貴重なコメントをいただいた中本悟・立命館大学教授に謝意を表したい。なお、本稿は2019年9月までの情勢に基づく分析であり、その後、とりわけ2019年12月から翌年1月にかけて進んだ一連の変化（議会超党派によるUSMCA批准、中国との「第一段階」通商合意、WTO上級委員会の機能停止）については検討していない。これらの変化とその意義の分析については他日を期したい。

** E-mail: fujiki@wakayama-u.ac.jp

1. はじめに

トランプ政権の経済政策の中で、これまでの政権から最も変化し、それゆえ最も注目されているのが通商政策である。2016年の大統領選挙において、トランプは第2次大戦後の歴代政権が進めてきた自由貿易主義に基づく通商政策はアメリカ人労働者の雇用や国内の産業基盤を海外に流出させたとして激しく非難し、NAFTAやTPPからの離脱、中国の為替操作国指定などの過激な公約を掲げて当選した。こうしたことから、当初はトランプ新政権の通商政策をめぐり、これらの過激な政策を実行できるはずがないという楽観論と、戦間期のような保護主義的な通商政策への回帰が進む恐れがあるという悲観論とが交錯していた。しかし、政権成立後3年目を経過した現在においても、不正確な知識に基づく衝動的な発言をツイッターで繰り返し拡散する大統領、政権の政策プロセスでの対立や混乱といった要因によって、その全体像を整合的に描くのは依然として困難である。そもそも通商政策は、アメリカの国益を諸外国との関係で追求する対外的側面と、貿易自由化に対する国内合意を調達する対内的側面との2つの側面によって規定される。すなわち、一方では、諸外国との国際的なコンセンサスを追求しつつ、他方では多様な利益団体や世論に配慮して国内コンセンサスを形成したうえで、これら2つのコンセンサスを両立・調和させなければならない。とりわけアメリカの場合、通商交渉の結果によって関税や国内法を変更する場合、議会の承認が必要となる。したがって、行政府は常に議会多数派の支持が得られる範囲で諸外国との交渉を妥結しなければならない（藤木 2017）。ところが、就任以来トランプが行ってきたのはこれらのコンセンサスを破壊して通商政策を無秩序状態に陥らせることだった。

そこで、本稿ではトランプ政権の通商政策の全体像を描くため、同政権が国際的な側面と国内的な側面の両方において、これまでの政権からどのようにコンセンサスを変化させ、どのように混乱させているのかを明らかにしたい。叙述の順序は以下のとおりである。まず、2.では国際関係論と国際経済

学のアプローチを組み合わせ、これまでのアメリカの通商政策を4つの理念型に分類する。そのうえで、トランプが選挙公約などで述べた通商政策の理念がこれらのうちのどの類型に当てはまるのか、あるいは当てはまらないのかを分析する。次に3.ではトランプ政権の通商政策の概要を、政権内の政策対立や貿易戦争の展開、これまでに締結したFTAの主要な条項や今後予定されている通商交渉の交渉目的の項目など、主要な論点ごとに整理する。4.では、2.で提起した4類型に基づいて3.で検討したトランプ政権の通商政策を整理し、これまでの国際的なコンセンサスと国内的なコンセンサスからどのように逸脱し、政策的に混乱しているのか、また、今後考えられる方向性について検討する。

2. トランプ政権の通商政策の理念と通商政策の4類型

トランプは2016年の大統領選挙において、第2次大戦後の自由貿易政策とそれを進めてきたワシントンのエリートを痛烈に批判し、自らの通商政策チームに対中強硬派として知られるピーター・ナバロを迎え入れた。ナバロは自らの著書や大統領選向けの政策文書の中で、製造業雇用と工業基盤こそが一国の経済的繁栄の源であり、ポスト冷戦期の歴代政権がアメリカ経済のサービス化を放置して経済停滞を招いたと批判した。さらに、貿易は国家間での製造業雇用と工業基盤の奪い合いであるため、アメリカは諸外国との二国間貿易交渉を通じて貿易不均衡を是正し、海外に流出した製造業を国内に取り戻すべきだと主張した。またトランプ自身も、自らの演説やツイッターなどでの発言で、これまでのアメリカ政治を牛耳ってきた「グローバリスト」たちが経済のグローバル化によってアメリカの労働者や彼らの地域社会を破壊してきたと非難し、自分の政権では自国の歴史や文化、主権や独立を第一に優先して雇用や誇りを中産階級の手に取り戻すと主張した（Hubbard and Navarro 2011, Navarro 2015, Navarro and Ross 2016, Trump 2016）。

トランプ政権のこれらの主張に対しては、経済学の知見を全く無視した謬論であるとする反論や、大国間の経済的勢力圏争いから第2次大戦に至った

反省から多国間主義的な通商システムが構築された歴史的経緯を無視するものであるとする批判（アイケンベリー 2017）、さらに、完成品貿易中心の 20 世紀型貿易から中間財貿易を中心とする 21 世紀型貿易に転換した今日の現実に対しては時代錯誤であるとする批判（Baldwin 2017）など、様々な批判や反論が加えられた。

そこで、以下ではこれらの批判を整理するために、国際関係論と国際経済学の知見に基づきアメリカの通商政策を 4 つの類型に分類する。まず、国際関係論の議論によれば、大国の通商政策は当該国が国際秩序において占める地位によって、開放的な国際経済秩序を志向する覇権国型の通商政策と、大国間競争を有利に戦うために独自の勢力圏を構築しようとする通常の大国の通商政策とに大別される。他方、国際経済学の知見によれば、1990 年代を境に国際貿易は完成品貿易を中心とした古いグローバリゼーションから、中間財貿易を中心とする新しいグローバリゼーションへの歴史的な変化が生じたとされる（Baldwin 2016）。これら 2 つの基準を組み合わせると、図 1 に示したように大国の通商政策を 4 つの類型に分類できる。以下では、それぞれの類型の代表的な論者の議論に基づき、4 つの類型について簡潔に説明する。

第 1 象限、すなわち古いグローバリゼーションの時代における地政学的大国の通商政策を理論化したのがアルバート・ハーシュマンの『国力と外国貿易の構造』である。この時代においては、モノの移動コストが劇的に低下したことで、完成品中心の国際貿易が発展し、先進国中心の産業集積が形成さ

図 1 通商政策の 4 類型と代表的な論者

	覇権国の通商政策	地政学的大国の通商政策
1990 年代までの古いグローバリゼーション（完成品貿易中心）	ロバート・ギルピン <i>War and Change in World Politics</i>	アルバート・O・ハーシュマン 『国力と外国貿易の構造』
1990 年代以降の新しいグローバリゼーション（中間財貿易中心）	リチャード・ボールドウィン 『世界経済 大いなる収斂』	イアン・ブレマー 『ジオエコノミクスの世紀』

（出所）筆者作成。

れた。大国は恣意的な関税によって小国との貿易を操作し、それら小国の工業化を妨害して自国との農工間分業を押し付け、経済的に従属させて勢力圏に囲い込もうとした。ハーシュマンは大国が小国を経済的に依存させ、政治的影響力を強めることを貿易の影響力効果と呼んだ。また、他の工業大国に対しては、自国の工業を関税で保護し、輸出を促進する重商主義的な通商政策を追求した。ただし、アメリカの場合は巨大な国内市場を抱えていたこともあり、独自の経済的勢力圏を構築するのではなく、むしろ高関税によって自国市場を囲い込み、自給自足的な国民経済を形成しようとした（佐々木 1997）。このようにして、世界経済はそれぞれフルセット型の工業を持つ大国を中心とした経済ブロックに分割される傾向にあった。

第2象限、すなわち古いグローバリゼーション下の覇権国の通商政策を覇権安定論として体系的に理論化したのがロバート・ギルピンの *War and Change in World Politics* である。ギルピンによれば、圧倒的な国力を持つ覇権国は自由貿易主義を標榜して開放的な国際貿易秩序を構築しようとする。第2次大戦後のアメリカの場合、自由貿易主義は冷戦コンセンサス、すなわち、ソ連との冷戦に勝利するためには輸入産業の利益よりも西側諸国の復興と結束を優先すべきだという論理で正当化され、GATT体制の発展をリードした。GATT体制の下、最恵国待遇に基づく関税削減が進み、先進国間の工業製品貿易が急速に拡大した。冷戦期のアメリカ政府では、対外政策において政治（安全保障）と経済とを切り離し、それぞれ別の官庁が政策を担当するようになり、両者を結びつけて国益を追求する姿勢は希薄だった（Cooper 1987）。この時期のアメリカは、冷戦、その後は「リベラルな国際秩序の拡大」という大義を戦うための「啓蒙された自己利益（ローズ 2019, Ahmed and Bick 2017)」を追求していたともいえよう。

第3象限、すなわち新しいグローバリゼーションの時代における覇権国の通商政策を提起したのがリチャード・ボールドウィンである。ボールドウィンによれば、情報通信技術の発展によってアイディアの移動コストが劇的に低下した結果、先進国企業が経営・技術ノウハウとともに生産拠点を途上国

に移転してグローバル・バリューチェーン（GVC）を構築し、世界貿易の姿は1990年代に大きく変化した。先進国と途上国との間の中間財貿易が激増し、GVCの誘致に成功した一部の途上国は急速な経済発展の利益を享受した。ポールドウィンは変化後の姿を新しいグローバリゼーションと名づけ、その核心は先進国企業の知識やノウハウと途上国の安価な労働力の組み合わせであるとした。新しいグローバリゼーションの下では、先進国ではGVCの研究開発ハブとなるための都市振興政策、途上国ではGVCを誘致するための投資・事業環境の整備が事実上の通商政策としての意味を持つ。したがって、先進国を対象とした関税などの国境措置ではなく、むしろ途上国を対象とした国内の法律や制度などに関わる共通の貿易・投資ルールの整備が実際の通商政策の優先課題となる。ポールドウィンは、新しいグローバリゼーションを規律する貿易・投資ルールをWTO2.0と呼び（Baldwin 2012）、当時先進国中心で進められていたTPPやTTIPなどのメガFTAがその具体例であるとされた。新しいグローバリゼーションを主導するのは先進的な技術・経営ノウハウを持つ先進国企業であり、したがって、彼の議論では事実上、覇権国アメリカの設定する貿易・投資ルールが世界標準のルールとなることが暗黙に前提されていたものと思われる。

第4象限は、新しいグローバリゼーションの下での大国型の通商政策を示しており、近年、イアン・ブレマーをはじめとする研究者が活発な議論を進めつつある（ブレマー、御立 2015, Baru and Dogra eds. 2015, Blackwill and Harris 2016 など）。今日、アメリカはWTOを始めとするリベラルな国際秩序の守り手としての役割を放棄し、台頭する中国との地政学的競争に傾斜しつつあるようにみえる。米中間では、次世代の技術覇権や政治・経済体制をめぐる競争が激化し、両大国は関税ではなく、経済ルールや経済体制、価値観の違いに基づく新たな経済的勢力圏を形成しつつある。ブレマーによれば、今日においてある国が所属する勢力圏を決める最も重要な問題は体制の相性、すなわち、国家と社会との関係のあり方になるという。アメリカを中心とする欧米諸国は相対的に分権的な権力構造と競争的な資本主義を志向す

るのに対し、中国は中央集権的な国家が巨大な国有企業をコントロールする国家資本主義を発展させてきた。中国政府はそれらの巨大企業を外交政策の道具として活用し、周辺の途上国を自国の勢力圏として囲い込む動きを強めている。こうした動きに注目する欧米の専門家は地経学、すなわち経済的手段による地政学的な目的の追求だとして、それらの研究や政策提言を進めており、その一部は先進国の外交・通商政策にも反映されつつある。

以上の議論を図2にまとめた。図2に即して述べれば、大国の典型的な通商政策は、戦間期においては第1象限にあったが、冷戦期には第2象限、ポスト冷戦期には第3象限に移行し、現在は第4象限への移行期にあるものと考えられる。では、トランプ政権の通商政策はどの象限に位置するものと考えられるのであろうか。本節の冒頭で検討した大統領や主な通商政策担当者は、アメリカが世界規模での自由貿易を推進する覇権国型の通商政策を採用したため、雇用や製造拠点が海外に流出して国内製造業が衰退したと主張していた。彼らの議論に従えば、これらの問題に対処するためには二国間での産業別・品目別の通商交渉を行って貿易不均衡を解消し、雇用や製造業の海外流出を停止させる必要がある。以上の検討を踏まえれば、少なくともレトリックの上ではトランプ政権の通商政策は第1象限への回帰をめざしたものだと言えるだろう。

では、実際にもトランプ政権の通商政策は第1象限に位置していると考え

図2 通商政策の4類型

	覇権国の通商政策	地政学的大国の通商政策
1990年代までの古いグローバリゼーション	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自由貿易主義。GATT および WTO。 ・ 最恵国待遇による関税削減。 ・ 先進国間の工業製品貿易の拡大。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 重商主義的通商政策。関税、数量規制などの国境措置。 ・ 農工間国際分業。
1990年代以降の新しいグローバリゼーション	<ul style="list-style-type: none"> ・ R&D と製造との工程間国際分業、先進国と途上国との中間財貿易。 ・ GVC のための貿易・投資ルール。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ルールや体制、価値観の違いに基づく勢力圏の形成。 ・ 経済的手段を用いた地政学的競争。

(出所) 筆者作成。

ることができるであろうか。第3節では、トランプ政権の通商政策を概観し、第4節で以上の問いを検討していくこととしたい。

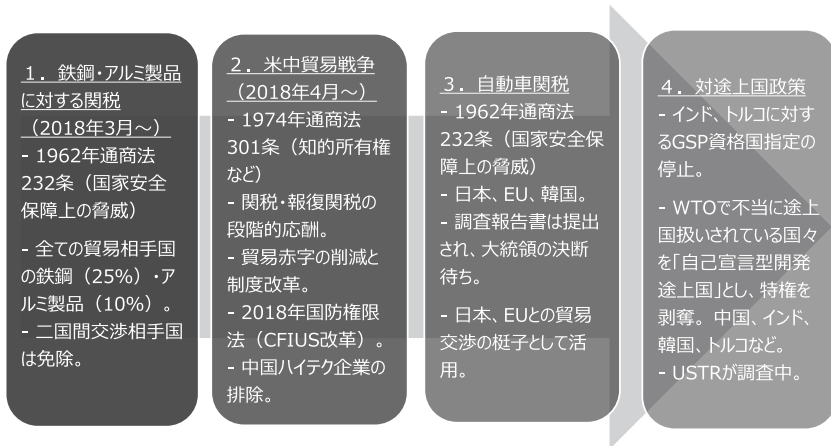
3. トランプの貿易戦争と政策プロセスの無秩序化

本節ではトランプ政権の実際の通商政策について、①トランプの進める貿易戦争の概要、②トランプ政権の政策プロセスの特徴、③二国間通商交渉の成果と今後の主要論点、の3点から整理する。

2018年3月、トランプは同盟国やパートナー国か、潜在的な競争国かを問わない全方位的な貿易戦争を一方的に開始した。大統領就任後、トランプは商務省長官に任命したウィルバー・ロスに対し、1962年通商法232条に基づき、諸外国からの鉄鋼・アルミニウム製品が国家安全保障上の脅威であるかどうかの調査を、また、中国については1974年通商法301条に基づく不公正な貿易慣行の調査を命じていた。USTRが発表した「2017年大統領貿易議題」では、アメリカ国民はこれまでの多国間貿易協定から正当な経済的利益を得られなかったとして、①WTOに対するアメリカの国家主権の防衛、②諸外国の不公正な貿易慣行を是正するためのアメリカ通商法の厳格な履行、③外国市場開放のための影響力の行使、④新たな貿易協定のための交渉、の4つの優先政策を進めていくとされた（USTR 2017a）。しかし、2017年の間は政権の閣僚ポストに伝統的な考え方を持つ「グローバリスト」が残っており、ナバロやロス、ロバート・ライトハイザー USTR 代表ら、トランプに近い考え方を持つ「経済ナショナリスト」は彼らと対立したため政策に影響力を行使できなかった。グローバリストは2018年初めまでにトランプによって政権から一掃され、それ以降、トランプの主導する貿易戦争が本格的に進められるようになった（藤木 2018）。

図3は、この貿易戦争の概要を4つの戦線に分けて整理したものである。全体的な特徴としては、本来、企業の要請に応じて定型的・技術的に適用されてきたアメリカ通商法に基づく輸入制限措置を、諸外国に対してアメリカとの貿易交渉に応じるように圧力をかける道具として恣意的・政治的に活用

図3 トランプの貿易戦争



(出所) 筆者作成。

していることが読み取れる (Bown 2017)。また、交渉相手国の選定については同盟国か戦略的競争国かを区別せず、アメリカが巨額の貿易赤字を抱えている国を優先している。表1は2017年におけるアメリカの主要な貿易赤字国を示したもののだが、上位10か国のうち、2019年11月時点で貿易戦争の対象国となっていないのはベトナムとマレーシアのみだが、ベトナムについてはすでにトランプがツイッターでの攻撃を始めている (Hitch 2019)。この点について、ナバロは、これまでアメリカはG7諸国との貿易不均衡に無頓着だったが、これからは自由で公正かつ相互主義的な貿易を追求していくと主張した (Navarro 2018)。

貿易戦争の第一の戦線は、1962年通商法232条に基づく鉄鋼・アルミ製品に対する関税である。2018年3月、トランプ政権は、諸外国からの鉄鋼・アルミ製品輸入は国家安全保障上の脅威であるとして、鉄鋼製品には25%、アルミ製品には10%の関税を賦課した。ただし、カナダやメキシコなど、アメリカとの二国間交渉に応じた一部の国々については適用を免除した。そ

表 1 アメリカの主要な貿易赤字国（2017 年）

順位	国名	貿易赤字額（10 億ドル）
1	中国	375.2
2	メキシコ	71.1
3	日本	68.8
4	ドイツ	64.3
5	ベトナム	38.3
6	アイルランド	38.1
7	イタリア	31.6
8	マレーシア	24.6
9	インド	22.9
10	韓国	22.9

（出所）The United States Census Bureau

<<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1712yr.html>>

もそも、鉄鋳・アルミ製品問題の主要な原因は中国の持つ膨大な過剰生産能力にあるが、アメリカはすでに中国製品に対してはアンチ・ダンピング関税や補助金相殺関税を課しており、アメリカの鉄鋼・アルミ製品輸入に占める中国製品の割合は低下している。したがって、232 条による関税は問題解決に資するよりはむしろ、中国の過剰生産能力の解消という真の問題から世界の関心をそらすものだとされる（金子、永井、中田 2018）。

第二に、2018 年 6 月、今度は中国製品を対象に、1974 年通商法 301 条に基づく制裁関税を課した。301 条は貿易相手国の「不公正な」貿易慣行をアメリカ側が一方的に指定し、是正のための制裁措置を大統領に認めているが、WTO 協定では一方的な制裁措置を認めておらず同協定違反の可能性もあるため、WTO 発足後はほとんど使われてこなかった。トランプ政権は、中国政府が様々な規制や政策を使ってアメリカ企業に対して技術移転を強制したり、先端技術を持つアメリカ企業を買収したり、サイバー攻撃を活用してアメリカ企業から不当に技術情報などの知的財産を窃取してきたと批判している（USTR 2018b, White House Office of Trade and Manufacturing Policy

2018)。米中両国は制裁解除のための二国間交渉を開始したが、主張の隔たりは埋まらず、相手国に対する関税の税率と対象品目を断続的に拡大しつつある (Bown 2019a)。中国は、貿易不均衡の是正についてはアメリカ製品的大量購入提案など一定の譲歩を示しているが、強制的技術移転の禁止や知的所有権保護の強化、国有企業への規制など、中国独自の国家資本主義の構造改革問題に対しては頑強に抵抗する姿勢を崩していない。

また、中国に対しては政権だけではなく、アメリカ議会が2018年国防権限法を成立させ、中国のハイテク5社からの政府調達禁止、対米外国投資委員会 (CFIUS) の権限強化、輸出管理改革法改正などの対中強硬策を盛り込んだ (安全保障貿易情報センター 2019)。さらに、アメリカ政府は中国の大手通信メーカーのファーウェイやZTEに対し、イランに対する禁輸などの国際ルールを遵守していないとして、アメリカ部品の禁輸や市場締め出しなどの制裁措置に踏み切った (大澤 2019)。

ワシントンの外交・通商政策エリートの間では、中国の国家資本主義モデルに対する強い警戒心が共有され、WTOのルールだけでは中国の問題行動には対処しきれないという認識が広く共有されている (Lighthizer 2010, Wu 2016)。しかし、トランプ政権は中国に対し、米中経済関係の改善を求めているのか、あるいは米中経済の切り離しをめざしているのか不明確のままであり、勝つ見込みのない泥沼に陥ったとする評価 (Posen 2018, Gertz 2019) から、表面的な合意を繰り返しつつ最終的には切り離しをめざしているとする評価 (Irwin and Bown 2019) まで、識者の評価にも幅がある。いずれにせよ、事態の推移は外交政策の論理と経済界の利害とが衝突するなかで、自らの支持率や再選のために貿易戦争を活用しようとするトランプが予測不能の介入を行い、複雑な軌跡を描くことになるのであろう (Kroeber 2019)。

第三に、2019年2月、アメリカ商務省は自動車および自動車部品の輸入がアメリカの国家安全保障上の脅威であるとするレポートを発表した。トランプは自動車および自動車部品への関税は見送りつつも、関税の脅しを梃子に日本およびEUとの通商交渉を開始した (The White House 2019a)。

第四の戦線は、一部の途上国に対する特惠的な通商政策の見直しである。まず、2019年3月、USTRはインドとトルコに認めていた一般特惠システム（GSP）の資格国指定を終了すると発表し（USTR 2019c）、6月に停止した。GSPとは、途上国の経済発展を促すために、特定の途上国からの輸入品を原則的に免税扱いとする制度である。GSPの資格停止による関税引き上げに対してインドも報復関税で応じたため、アメリカとインドは安全保障問題では関係を強化しているにもかかわらず、通商戦争を始めることになった（Chougule 2019）。さらに同年8月、トランプは中国やインド、トルコや韓国など一部の国々がWTOにおいて発展途上国としての地位を乱用していると非難し、それらの「自己宣言型発展途上国」を途上国扱いしないようにすると宣言した。具体的には、USTRに対してどの国が自己宣言型途上国であるのか調査させ、90日後に公表するとした（The White House 2019b）。

以上のように、トランプ政権は貿易戦争の戦線を次々に拡大しているが、政権の政策プロセスは内部対立によって混乱し、要求の優先順位がまとめられないままに交渉に臨むことすらしばしば起こっている。しかもこの内部対立は、根本的にはトランプ大統領本人と彼が任命したスタッフとの間に存在しており、トランプ政権は衝動的な大統領と、大統領の衝動を抑制しようとするスタッフとの二元的大統領制（Two-Track Presidency）だとすら指摘されている（The New York Times 2018）。大統領は通商問題に関して一貫した関心や目的、さらには体系的な知識を持たない一方で、二国間交渉や「公正で相互主義的な貿易（fair and reciprocal trade）」、すなわち均衡貿易への一貫したこだわりを持つ。さらに、保護貿易を望む自らの中核的支持層の意向に極めて敏感で、ゆえに彼らに訴求する貿易赤字の削減や輸出拡大を優先しようとする。しかも、同盟国やパートナー国と中国などの競争国とを区別せず、大国間の地政学的競争への関心をほとんど持たない。これに対し、トランプ政権のスタッフは、台頭する中国との地政学的競争、とりわけG5やAIなど次世代の基幹技術における技術優位の確保や中国の国家資本主義体制の脅威を優先し、ゆえに、同盟国と競争国とを区別し、前者との連携を強化しよ

うとする。例えば、ライトハイザー USTR 代表は、日本や EU の貿易相とともに、中国を念頭に、深刻な過剰生産能力や産業補助金、強制的技術移転、国有企業などの非市場志向政策に対する懸念を繰り返し表明してきた (USTR 2018c)。しかし、一般的なアメリカ国民は彼らエリート層の対中警戒心を共有しておらず、ゆえに、中国との地政学的競争に対する世論の支持はまだ得られていない (Mori 2019)。したがって、トランプはスタッフの任命権者であると同時に世論への訴求力という点で強い立場にある。

こうした内部対立に加え、トランプの組織管理手法も混乱を生む一因となっている。トランプは、これまでの経歴において公的機関や大企業の経営を担ったことがなく、不動産ビジネスやテレビ番組のパーソナリティーなど、少数の顔見知りの人間関係からなる小規模組織のオーナーとしての経験しか持たない。ゆえに、スタッフの欠員や不足には関心を持たず、部下には絶対的な忠誠心を求め、少数の家族同然の人々以外は信用しない一方で、それらの取り巻きを相互に競わせ、最善の提案を最高のタイミングで採用しようとする (Wolff 2018)。人気テレビ番組で長年パーソナリティーを務めたこともあって、世論、とりわけ自らの中核的支持層の意向には極めて敏感であるが、その反面、実際の政策課題の解決にもほとんど関心がない。その結果、トランプ政権のスタッフは大統領の真の意向を知らされないまま、それぞれがばらばらに自らの優先目標を追求しようとする。そのような混乱した状態に、突如、世論の動向を読み、「予測できない男」としてふるまうのを好むトランプが介入し、予想外の決断を下すということが繰り返されてきた。

このような混乱が最も顕著に現れるのが、対中通商政策をめぐる政策対立である。米中交渉は 2018 年 5 月に開始されたが、アメリカの交渉団は貿易赤字の削減を優先するのか、強制的技術移転や知的所有権保護、国有企業への補助金など中国経済の構造的問題にまで踏み込むのかで分裂しており、中国側は混乱した要求に対処できない状況に陥った (Naughton 2018)。

本節の最後に、これまでの二国間通商交渉の最大の成果である米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) と、現在進行中の日本、EU、イギリスとの二

国間交渉の主要論点を検討する。北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉はトランプの重要な選挙公約の一つであり、政権は2017年7月には「NAFTA再交渉の目的の要約」を発表し（USTR 2017b）、8月にカナダおよびメキシコ両国との再交渉を開始した。交渉目的にはアメリカの貿易赤字の削減のほか、デジタル貿易や国有企業に対する規律などNAFTAの近代化に関わる貿易・投資ルールも含まれていた。交渉開始後、アメリカは5年ごとに協定を全面的に見直すサンセット条項、自国や北米域内での部品調達率を高めるための原産地規制の厳格化を要求し、交渉を紛糾させた。トランプはアメリカの要求が呑めないならばNAFTA脱退も辞さないとしてカナダとメキシコを脅し、最終的にはメキシコとの二国間合意を優先させ、その合意を盾にカナダに圧力をかけて2018年9月にUSMCAをまとめた。USMCAの特徴は、第一に、TPPの諸規定をベースに、厳格化された原産地規定や自動車の対米輸出数量規制などの保護主義的な規定が付け加えられたことである。第二に、デジタル貿易や労働・環境規定の強化などNAFTAを近代化するための規定である。第三に、中国などの非市場経済国との自由貿易協定交渉を規制する中国条項（China clause）である。USMCAはトランプ政権が今後交渉を進める二国間FTAのひな型とされているが、下院では民主党が多数派を占める議会での批准の用途はまだ立っていない（Johnson 2019b）。

2018年末から2019年始めにかけて、USTRは連邦議会に対して日本、EU、イギリスとの貿易交渉を開始する意思を通知し、交渉目的の要約を発表した。それらの要約によれば、アメリカの交渉目的は、貿易不均衡の是正、市場アクセス改善のための規制改革、デジタル貿易に関するルール、国有企業に対する規律などとされている（USTR 2018d, USTR 2019a, USTR 2019b）。これらのうち、日米交渉については2018年9月に日米貿易協定交渉の開始が宣言され、翌年9月に日米貿易協定と日米デジタル貿易協定で両国は合意した（内閣官房 2019）。この合意はアメリカが早期の妥結を強く求めたため、成果の得やすい部分に絞った部分的なものであり、アメリカは農産品の市場アクセスの拡大を、日本は自動車および同部品への輸入制限措置の回避を勝

ち取ったとされる。米・EU交渉については、2018年7月の米・EU首脳会議で交渉開始が決まり、自動車以外の工業製品の関税・非関税障壁、補助金の撤廃をめざすことで合意が成立した。その後、アメリカは議題に農業分野を含めることを強硬に主張し、この問題をめぐって交渉は暗礁に乗り上げていると伝えられている。イギリスについてはイギリスのEU脱退後に交渉を開始するとされているが、アメリカ農産物の輸出拡大、中国条項、アイルランド問題などが交渉の障害になるとみられている¹⁾。

以上のように、主要先進諸国との二国間交渉については、いずれも対米輸出に対する関税の脅しをきっかけとしている点で中国との交渉と共通しているが、主要な関心が物品貿易、とりわけ自動車と農産物に集中している点では異なっている。また、USMCAや日米貿易協定からは、「自由(Free)」の文字がなくなり、単なる「貿易協定」となっている(細川 2019)ことや、デジタル貿易を始めとする新たな経済ルールや中国条項などの論点がどのように取り扱われるのかは、引き続き注視していく必要があるだろう。

4. トランプ政権の通商政策——コンセンサスはどのように破壊されたか

本節ではこれまでの分析を踏まえ、トランプ政権が通商政策についての国際的なコンセンサスと国内的なコンセンサスをどのように破壊し、無秩序状態に陥らせたのかを検証していく。ポスト冷戦期においては、国内的には自由貿易論を標榜する共和党と、労働・環境問題を重視する公正貿易論を主張する民主党との党派対立によって、通商政策についてのコンセンサスは事実上解体していた。しかし、歴代の大統領は自由貿易主義を堅持しつつ、民主党の主張にも一定の範囲で対応することで両党間の対立を糊塗し、上下両院で共和党が多数派を占めた場合に自由化コンセンサスが成立したとみなし、世界

¹⁾ Johnson (2019a) アイルランド問題については、とりわけ議会民主党がブレグジットの結果、北アイルランドの特別の地位を定めたベルファスト合意が損なわれた場合、米英貿易協定に反対するとの立場を表明している。

規模の貿易自由化、すなわち覇権国型の通商政策を追求してきた。冷戦期の通商政策が先進国の関税障壁の削減を中心的な課題としていたのに対し、ポスト冷戦期の通商政策は先進各国と構築した国際経済秩序を、中国をはじめとする途上国に拡大することを国際的なコンセンサスとしていた（藤木 2017）。

では、トランプ政権はポスト冷戦期における「コンセンサス」にどのような変化を持ち込んだのであろうか。まずは、国際的なコンセンサスの側面について、前オバマ政権とトランプ政権の通商政策を比較しよう。実は、既にオバマ政権期において、アメリカは覇権国型の通商政策から地政学的大国の通商政策への転換を巧妙に進めていた。オバマ政権は 2009 年 12 月に TPP 交渉への参加を表明した時点では、アジア太平洋地域の貿易自由化を推進し、中国をより深い経済統合に関与させるためのツールとして位置づけていた。しかし、2015 年に交渉が妥結し議会に批准を求める際には、このメガ FTA を、国際的な経済ルールをめぐって中国と争うための地経学的手段として正当化した（藤木 2017）。本稿の観点からは、TPP は米中間でのコモディティ貿易における経済的相互依存を容認しつつ、アメリカ主導で新たなグローバリゼーションのルールを規律し、かつ日欧の先進諸国を中核とする多数派形成のための手段だと位置づけられる。このように、オバマ政権の政策転換は巧妙かつ体系的なものであった。

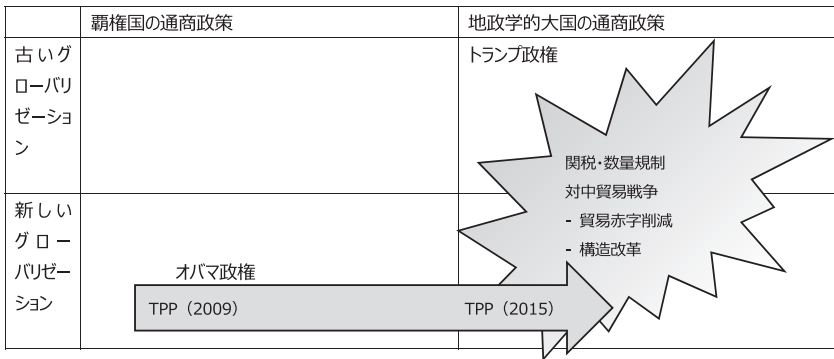
これに対し、トランプ政権の通商政策は全体としては大国型の通商政策を追求しつつも、具体的な政策課題や政策手段の面では、古いグローバリゼーションに対応するものと新しいグローバリゼーションに対処するものとの両方、あるいはまた、中国を主要な競争相手として対応するものと全ての主要貿易相手国との貿易不均衡を是正するためのものとの両方にまたがっており、それらの間に一貫性や体系性が見られない混乱した様相を呈している。例えば、USMCA は脱退した TPP から数多くの規定を引き継いでおり、それらには、労働・環境規定やデジタル貿易などの新しいグローバリゼーションに対応するための経済ルールが含まれる。その一方で、自動車や自動車部品に関しては、原産地規制の強化や数量規制など、古いグローバリゼーション

に対応した措置が新たに導入された。また、中国との貿易戦争においては制裁関税に加え、技術流出を防ぎ、中国企業の排除、さらには中国経済との切り離しをめざすCFIUS改革や中国ハイテク企業のアメリカ市場からの締め出しなど、経済ルールや技術覇権をめぐる大国間競争に備えた措置も要求している。他方で、同盟国であるEUや日本に対しても貿易赤字の削減や自動車輸出への数量規制など、古いグローバリゼーションに対応した論点での譲歩に加え、ファーウェイなどの中国のハイテク企業の排除への協力をも求めている。以上のように、トランプ政権は複数の政策目標を混乱させたまま同時に追求しており、一方では中国を含む主要な貿易相手国との二国間交渉で貿易赤字削減を要求しつつ、他方では中国との覇権争いの一環として、中国には構造改革を要求しつつ、それ以外の主要な貿易相手国に対しては中国との技術覇権競争への協力を求めている。

以上の分析をまとめたのが図4である。オバマ政権は、世界規模で新しいグローバリゼーションのための経済ルールの普及を進める覇権国の通商政策から、新たな経済ルールをめぐる中国との地政学的競争を追求する大国の通商政策への転換を進めていた。これに対し、トランプ政権は全体としては大国型の通商政策を推進しつつ、一方では古いグローバリゼーションの時代の政策課題である貿易赤字の削減や輸出拡大を追求し、他方では中国を排除しつつ新たなグローバリゼーションのための経済ルールの普及も進めている。しかし、トランプ大統領の特異な意思決定および政権運営のスタイルのため、それらの政策課題や政策手段は無秩序かつ混乱したままの状態にある。したがって、トランプ政権は何よりもまず、本来ならば中国との大国間競争において協力すべき同盟国との間のコンセンサスを破壊し、複数の政策目的の優先順位を整理することになしに二国間交渉を求め、それらの国々との通商関係を無秩序化しつつあると言えよう。

次に、国内コンセンサスの側面を検討しよう。トランプは、経済グローバル化や移民に反発する白人労働者の支持を得るために、第2次大戦後の大統領としては初めて自由貿易を公然と否定して大統領選に勝利した。それまで

図4 オバマ政権の通商政策とトランプ政権の通商政策



(出所) 報告者作成。

の共和党は、小さな政府や伝統的価値観、強力な軍事力と自由貿易による対外関与といった価値観を掲げてビジネス団体や宗教保守などからの支持を得てきた。ゆえに、共和党の伝統的な理念を全く尊重しないトランプと共和党の主流派とは折り合いが悪く、大統領予備選の当初、トランプは泡沫候補の一人にすぎないとみなされていた。その一方で、共和党支持の一般有権者の多くは自由貿易に対して懐疑的であり (Smeltz, Daalder and Kafura 2014)、むしろトランプの方が政治エリート層よりも党の支持基盤と考えが一致していた。したがって、トランプの選挙戦とそれ以降の政策の展開は、共和党から旧来の政治エリートを排除してグローバル化に反対するナショナリストの政党に作り替えるための党内闘争でもあり、とりわけ通商政策はその主戦場となった (Zakaria 2018)。

しかし、トランプが相互主義的な通商政策によって党内多数派の支持を獲得し続けられるかどうかはまだ不透明である。第一に、トランプ政権の通商政策は業界団体、とりわけ国際ビジネスに関わる団体からは繰り返し批判を受けている。ビジネス・ラウンドテーブルや全米製造業者協会、米中ビジネス協議会などの団体は、政権の通商政策のうち、中国経済の構造改革につい

ては賛成しつつも、そのための手段として関税を用いることについてはアメリカの消費者や企業の利益にはならず、事業の予測不可能性を高めるとして反対の姿勢を表明している。第二に、関税を主な手段とする貿易戦争によって白人労働者の支持をつなぎとめられるのかどうかも不確定である。多くの研究では、一般有権者が保護貿易を支持する理由は、グローバル化への反発などの経済的要因よりもむしろ、アイデンティティ政治や多文化主義への反発といった文化的要因の方が大きいとしている（Noland 2019）。彼らの多くにとって、自由貿易とは移民や社会的少数派に寛容な開かれた社会の象徴の一つにすぎず、実際に自由貿易の経済的痛みを感じて保護主義を支持しているわけではない。これまでのところ、トランプ政権の対中制裁関税は主に中間財を対象に時間をかけて賦課されてきたため、消費者でもある一般有権者が経済的な痛みを感じるほどの影響は生じていない。さらに、トランプは何度も貿易戦争の勝利は近いと騒ぎ立て、その後、交渉を棚上げしたり放置したりすることを繰り返してきたため、関税に対する不信は抑えられてきた（Bown 2019b）。したがって、今後、消費財に対する関税が実行に移され、一般有権者が物価上昇などの直接的な影響を受けるようになった場合、その痛みを甘受して政権の通商政策を支持し続けるのかどうかは判然としない。

国内コンセンサスについての議論をまとめよう。トランプ政権は、共和党の党内コンセンサスを破壊し、ビジネス団体や宗教保守、ナショナリストなどからなる新たな共和党を構築しようとしてきた。しかし、政権の通商政策に対する一般有権者の支持は未だ象徴的な価値観のレベルにとどまっており、トランプ個人の無節操なパフォーマンスに支えられているにすぎない。また、貿易戦争が深刻化して一般有権者が経済的損失を実感するような事態に至った場合、その損失をどのように補填するのかという議論も全くなされていらない。したがって、国内コンセンサスの側面においても支持獲得のための制度的・体系的な仕組みは確立しておらず、むしろ政策の無秩序化を進めただけだと言えよう。

5. 結論——アメリカの通商政策はどこに向かっているのか

ポスト冷戦期のアメリカの通商政策は、当初はWTO、2001年以降はFTAを通じて旧社会主義国や第三世界の国々も含めた世界規模での貿易自由化を進めようとしてきた。それらの国々は、アメリカの進めるグローバル化に反発しつつも、可能な範囲でそのリーダーシップを受け入れ、貿易自由化の利益を享受してきた。他方、アメリカ国内では、民主・共和両党の激しい党派対立から自由化に向けたコンセンサスは解体していたが、歴代の大統領は自由貿易主義を堅持しており、大統領と共和党多数派議会との「コンセンサス」によって、貿易自由化が進められてきた。

しかし、トランプ政権はポスト冷戦期のコンセンサスを破壊し、政策を無秩序化した。国際的には、中国に対する大国間競争と、主要な同盟諸国を相手に貿易赤字の削減を求める二国間交渉とを同時に進め、アメリカと協調して中国の問題行動に対応し、ルールに基づく貿易秩序の再構築を求める同盟国とのコンセンサスを破壊した。また、国内的には大統領と共和党が共有していた貿易自由化コンセンサスを破壊し、均衡貿易を重視する保護主義的なコンセンサスに置き換えようとした。しかし、トランプの進める貿易戦争への支持は、トランプ個人の政治的パフォーマンスと「エリート主導のグローバル化」に対するイデオロギー的反発に支えられているにすぎない。確かに、トランプ政権はアメリカの通商政策を劇的に転換させつつあるが、彼らがどこに向かっているのか、また、21世紀にふさわしい国際貿易秩序の展望を打ち出させるのかどうかはまだ判然としない。

参考文献

- G・ジョン・アイケンベリー（2017）、「トランプから国際秩序を守るには——リベラルな国際主義と日独の役割」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』第5号、22-32頁。
安全保障貿易情報センター（2019）、「米国国防授權法2019の概要」1-15頁。
大澤淳（2019）、「サイバー地政学をめぐる米中の相克」『海外事情』7・8月号、24-39頁。
金子実、永井寛之、中田理恵（2018）、「中国の鉄鋼の過剰生産能力と米国の通商政策

- 米国通商拡大法による輸入制限の中国以外への悪影響にも警戒が必要」大和総研, 1-13 頁.
- 佐々木隆雄 (1997), 『アメリカの通商政策』岩波新書.
- 全米製造業者協会での聞き取り (2019 年 9 月 2 日)
- 内閣官房 (2019), 「日米貿易協定, 日米デジタル貿易協定の概要」, 1-6 頁.
- 藤木剛康 (2017), 『ポスト冷戦期アメリカの通商政策——自由貿易論と公正貿易論をめぐる対立』ミネルヴァ書房.
- 藤木剛康 (2018), 「リベラルな国際秩序とトランプ政権の国家安全保障戦略——普遍主義からの二重の「撤退」」『和歌山大学経済学会研究年報』第 22 号, 1-21 頁.
- イアン・ブレマー, 御立尚資 (2015), 『ジオエコノミクスの世紀——G ゼロ後の日本が生き残る道』日本経済新聞社.
- 米中ビジネス協議会での聞き取り (2019 年 9 月 5 日)
- 細川昌彦 (2018), 『暴走トランプと独裁の習近平に, どう立ち向かうか?』光文社新書.
- 細川昌彦 (2019), 「日米貿易協定から「自由貿易」が消えた!」日経ビジネスオンライン, 10 月 16 日.
- ギデオ・ローズ (2019), 「リベラルな秩序・第 4 幕へ向けて——アメリカと国際主義の伝統」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』第 2 号, 6-23 頁.
- Salman Ahmed and Alexander Bick (2017), Trump's National Security Strategy: A New Brand of Mercantilism, 1-40, Carnegie Endowment for International Peace.
- Richard Baldwin (2012), WTO2.0: Global Governance of Supply-chain Trade, *CEPR Policy Insight*, 64: 1-24.
- Richard Baldwin (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Belknap Press. (遠藤真美訳 (2018), 『世界経済 大いなる収斂——IT がもたらす新次元のグローバリゼーション』日本経済新聞出版社)
- Richard Baldwin (2017), Trump's Anachronistic Trade Strategy, *Project Syndicate*, February 9.
- Sanjaya Baru and Suvi Dogra eds. (2015), *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*, The International Institute for Strategic Studies.
- Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Council on Foreign Relations.
- Chad P. Bown (2017), Steel, Aluminum, Lumber, Solar: Trump's Stealth Trade Protection, *Policy Brief* 17(21): 1-16.
- Chad P. Bown (2018), The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection, *Working Paper* 19(7): 1-34.
- Chad P. Bown (2019a), Trump's Fall 2019 China Tariff Plan: Five Things You Need to Know, Peterson Institute for International Economics, August 14.
- Chad P. Bown (2019b), The Trade War Will Catch Up to Trump, *The Atlantic*, September 10, 2019.

- Pratik Chougule (2019), The 2020 Politics Behind Trump's Trade War Against India, *The Diplomat*, July 12.
- Richard N. Cooper (1987), Trade Policy as Foreign Policy, Robert Stern ed., *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, 291–322, The MIT Press.
- Geoffrey Gertz (2019), “Trump Can't Decide What He Wants from China,” *Foreign Policy*, September 11.
- Robert Gilpin (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Albert O. Hirschman (1945), *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press. (飯田敬輔監訳 (2011) 『国力と外国貿易の構造』, 勁草書房)
- Alexander Hitch (2019), The Next Battleground in Trump's Trade War: Vietnam, *The Diplomat*, August 16.
- Glenn Hubbard and Peter Navarro (2011), *Seeds of Destruction*, Pearson Education.
- Douglas A. Irwin And Chad P. Bown, “Trump's Assault on the Global Trading System,” *Foreign Affairs*, September/October 2019.
- Keith Johnson (2019a), Capitol Hill Could Imperil Any New U.S.-U.K. Trade Deal, *Foreign Policy*, August 9.
- Keith Johnson (2019b), Why Trump Still Can't Get USMCA Through Congress, *Foreign Policy*, October 23.
- Arthur Kroeber (2019), “From Trade War To Decoupling,” *Gavekal Dragonomics*, July 29.
- Robert E. Lighthizer (2010), Testimony before the U.S.-China Economic and Review Security Commission: Evaluating China's Role on the World Trade Organization over the Past Decade, June 9.
- Satoru Mori (2019), US-China: A New Consensus for Strategic Competition in Washington, *The Diplomat*, January 30.
- Barry Naughton (2018), Economic Policy under Trade War Conditions: Can China Move Beyond Tit for Tat?, *China Leadership Monitor* 57: 1–12.
- Peter Navarro (2015), *Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World*. (赤根洋子訳 (2016), 『米中もし戦わば——戦争の地政学』 文藝春秋.)
- Peter Navarro (2018), The Era of American Complacency on Trade Is Over, *The New York Times*, June 8.
- Peter Navarro and Wilbur Ross (2016), “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impacts, 1–31, September 29.
- Marcus Noland (2019), Protectionism under Trump: The China Shock, Intolerance and the “First White President”, *Working Paper* 19(10): 1–28.
- Adam Posen (2018), An ill-advised trade war could turn out to be Trump's Afghanistan, *Prospect*, March 20.
- Dina Smeltz, Ivo Daalder and Craig Kafura (2014), Foreign Policy in the Age of Retrenchment,

- 1–52, The Chicago Council on Global Affairs.
- The New York Times (2018), “I am Part of the Resistance Inside the Trump Administration”, September 5.
- The White House (2017), National Security Strategy 2017, December 18.
- The White House (2018), Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation, March 22.
- The White House (2019a), Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts into the United States, May 17.
- The White House (2019b), Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization, July 26.
- Donald Trump (2016), Declaring America’s Economic Independence, June 28.
- Michael Wolff (2018), *Fire and Fury*, Henry Holt & Co. (藤田美菜子他訳『炎と怒り——トランプ政権の内幕』早川書房)
- USTR (2017a), The President’s 2017 Trade Policy Agenda, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*. 1–7.
- USTR (2017b), The Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation.
- USTR (2018a), “The President’s 2018 Trade Policy Agenda,” *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*. 1–33.
- USTR (2018b), *Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*.
- USTR (2018c), Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, May 31.
- USTR (2018d), United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives, December.
- USTR (2019a), United States- European Union Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives, January.
- USTR (2019b), United States-United Kingdom Negotiations: Summary of Specific Negotiating Objectives,” February.
- USTR (2019c), United States Will Terminate GSP Designation of India and Turkey, March 4.
- White House Office of Trade and Manufacturing Policy (2018), How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World.
- Mark Wu (2016), The “China, Inc.” Challenge to Global Trade Governance, *Harvard International Law Journal* 57(2): 261–324.
- Fareed Zakaria (2018), Trade is the Republican Party’s last Stand, *The Washington Post*, March 8.

Summary

Trade Policy of Trump Administration: The Destruction of Free Trade Consensus and its Chaotic Policy Process

Takeyasu Fujiki (Faculty of Economics, Wakayama University)

This paper analyzes how Trump administration has changed a free trade consensus both internationally and domestically. While the administration has shifted from the hegemonic state trade policy to a great power trade policy, Trump began trade war against both China and major democratic alliances. Domestically, he broke a free trade consensus between the Whitehouse and the Republican Congress but he gets fragile support only through his twitter performance and the ideological backlash against elite-driven globalization. Although he broke a post-Cold War consensus on free trade, he has brought confusion and chaos into the U.S. policy process at present.