

トランプ政権における対中通商政策の決定過程： 対中協調派と対中強硬派の相克「関与」か「牽制」か

三浦秀之[†]

The Decision Making Process of U.S. Trade Policy toward China in the Trump Administration The Dilemma between Cooperative Groups and Hardline Groups: Engagement or Containment

Hideyuki Miura

Ever since the end of Cold War, the US administration has selected the trade policies that place importance on “engagement” rather than “containment” in terms of economic relations toward China, while having a number of problems with China. However, the Trump Administration sees China as growing threats to the US, as a result, it shifted policy from “engagement” to “containment”. In particular, the US-China trade friction was escalated following the announcement of the launch of sanctions against China under Article 301 of the U.S. Trade Law on March 2018, which approves imposing tariffs on Chinese products. Based on the policy making process of trade policy in the US, this paper try to analyze about how has the US trade policy changed and what was the factor for explaining this change. This article concluded the actors involved in the policy making processes has had a major impact on the shift of trade policy toward China.

Key words: Trump Administration, US-China Relations, Trade Policy

はじめに

2017年1月20日、米国の第45代大統領に就任したドナルド・トランプ大統領は、就任演説で「米国第一」を繰り返し、経済政策と外交政策の抜本的転換を訴えた（White House, 2017a）。就任直後、トランプ大統領は、環太平洋経済連携協定（TPP）から撤退することを表明するとともに、今後の貿易交渉は2国間交渉に軸足を移すよう米国通商代表部（USTR）に指示した（White House, 2017b）。しかし、トランプ政権1年目は政策過程の多くを税制改革など通商政策以外の項目に時間を費やし、結果的に通商政策における成果といえるものはTPPからの離脱くらいであった。実際、強硬な対応を公約に掲げていた対中通商政策はトーンダウンし、むしろ日本への強硬な発言が目立つようになった。このため、トランプ政権の通商戦略は一貫していないとの見方が支配的であった。他方、2018年以降、米国の通商政策は大きく変化を遂げた。1962年通商拡大法第232条に基づく国家安全保障

[†] 杏林大学総合政策学部准教授：Associate Professor of Faculty of Social Sciences, Kyorin University.
E-mail: hideyuki.miura@ks.kyorin-u.ac.jp

への脅威を理由とした鉄鋼・アルミ製品への追加関税賦課、北米自由貿易協定（NAFTA）の見直し交渉を経て合意した NAFTA 新協定（USMCA）の署名、中国による知的財産権侵害等を理由にした米国の 1974 年通商法第 301 条に基づく対中制裁措置など、保護主義的な通商政策を矢継ぎ早に実行した。特に、2018 年 3 月、米国の通商法 301 条に基づく対中制裁措置の発動が発表されたことをきっかけに、米中貿易摩擦はエスカレートし、その後の両国による関税引き上げ合戦に象徴されるように、貿易戦争の域に達している。

これまでの米国の政権は、米中関係をめぐり問題を抱えながらも経済的関係ではあくまで「関与」を重んじる通商政策を選択してきた。しかし、トランプ政権率いる米国は、貿易赤字の縮小のみならず、米中の技術をめぐる覇権争いを懸念し、産業政策である「中国製造 2025」の撤廃などまで踏み込んでおり、対中政策を「関与」から「封じ込め」さえ彷彿させる「牽制」に転換したと考えられる。結果的に、政権 3 年目を迎え、不明瞭であったトランプ政権の通商政策は、「中国の不正貿易慣行を、各国・地域と米国が連携を通じて牽制すること」に収斂されてきた¹。後述する 2017 年「国家安全保障戦略」の中でも経済分野において米国は、先進民主主義国家および他の同志諸国と連携しながら経済的侵略に対抗すると述べられている（White House, 2017c）。このことから、トランプ政権の通商政策は先進諸国に対しても強い態度で接しているが、これらの国々と中国を分別しているものと考えられる。

このような米国の通商政策の変容はいかなる政策過程を経て形成されているのであろうか。米国の政策過程において、大統領が掲げる政策やイデオロギーは重要な要因であるが、同時に、米国で大統領が政権を維持し運営するにあたり常に焦点となるのは官僚制のあり方とその行動である。大統領が官僚制または個々の官僚に対して求めるものは、専門知識や経験、自らの掲げる政策やイデオロギーへの支持、各種調整能力など多岐にわたる（山岸・西川, 2016）。官僚に求められる機能は専門性と応答性であり、後者については、官僚制が大統領や政権の意思を的確に捉え、行動する能力であり、主に政治任用職や直属機関の拡充などによって高められる（菅原, 2015）。本稿では、トランプ政権発足以降、米国の通商政策がいかなる変化を遂げたのか、その要因として政策過程に関わるアクターに着目し、トランプ大統領を取り巻くアクターが対中協調派から対中強硬派に変わったことが対中通商政策の形成に大きな影響を及ぼしていると論じる。

第 1 節 冷戦後の中国をめぐり米国通商政策の変遷（クリントン政権からオバマ政権）

米国にとって中国は最も重要な貿易相手国の一つであるが、米中経済関係が米国で大きな問題となるのは冷戦崩壊後である。冷戦下での米国の対中政策は安全保障問題を重視して展開され、通商政策はそれに従うものであった。しかし冷戦後、米国はブッシュ・シニア政権からオバマ政権まで一貫性をもって、台頭する中国に対して関与と牽制の両面政策を遂行してきた（島村, 2018）。こうした関与と牽制の組み合わせた戦略では、通商政策ないし国際経済外交において次のような政策目標があった。米国は、中国に既存のリベラルな国際経済秩序に挑戦させるのではなく、それを強化することに利益があることを中国に理解させることで、国際経済秩序に中国を組み込もうとしてきた。すなわ

¹ たとえば、クドロー NEC 委員長は USMCA、米 EC 貿易交渉、日米貿易交渉を通じて中国に対抗する主な同盟国との統一戦線を張ると発言している。

ち、経済的関係では中国を牽制するのではなく、中国に関与することで、中国を国際経済秩序に関与させようと考えたのである。まず本節では、冷戦後の歴代政権の対中通商政策を概観し、次節でトランプ政権における通商政策の変化をみる。

1. クリントン政権の対中通商政策

1992年の大統領選挙キャンペーン中、民主党のビル・クリントンは、ブッシュ・シニア政権の対中関与政策を一貫して批判し、また当選後も中国の人権問題などに対して批判的な姿勢を示していたが、朝鮮半島危機を契機に、クリントン政権における対中政策は関与政策に転換し、米中関係を「戦略的パートナー」と位置づけ蜜月な米中関係を演じた（大橋，1998）。通商政策をめぐるのは、中国に対しWTOのルールに合致するよう自国の制度や法体系を整備させてから加盟を認めるのか、それとも先に加盟を承認してメンバーに取り込んでから国内制度改変とWTOルール遵守を履行させるべく圧力を加えるべきかの選択をめぐる議論であった。前者の制度整備先行を主張する支持勢力が牽制政策を重んじる一方で、加盟先行論は関与政策を支持する立場であった。クリントン政権は結果的に関与政策を選択したことになる。対中牽制政策から対中関与政策に転化したクリントン政権の狙いは、経済優先の立場から米国の資本や技術を利用しようとする中国を、WTOに組み入れることで、自らの価値観に取り込もうとしたのである（三船，2001）。WTO協定が、加盟国の交渉によりルールを定めてそのルールと共存することを確保することを前提としているため、中国がWTOに加盟すると、貿易上の利益を得るだけでなく、米国が主導する国際経済秩序に取り込まれるとのことから関与政策を採ったと考えられる。

2. ブッシュ・ジュニア政権における対中通商政策

クリントン政権が中国を「戦略的パートナー」と呼んだのに対して、ブッシュ・ジュニアは大統領選挙中に「戦略的競争相手」と定義し直した（Rice, 2000）。しかし、「9.11事件」を契機にブッシュ・ジュニア政権の最優先課題は対テロ作戦に移され、米中関係は次第に改善した。ブッシュ・ジュニア政権の2期目は中国経済が急拡大した時期と重なり、「中国脅威論」が盛んに議論された時期でもあったが、対テロ作戦、北朝鮮問題などの中国の協力を必要とするブッシュ・ジュニア政権は中国を「利害関係者」と定義し、「責任ある利害関係者」になるよう中国への関与政策を取ってきた（Zoellick, 2005）。中国が「競争相手国」だからといって中国市場のビジネス機会およびこれに対する国内経済界の期待を無視するわけにはいかなかった（木内，2002）。結果的に、ブッシュ・ジュニア政権の対中政策はしばしば、コンゲージメント（conengagement）政策を取ったといわれる。containment（封じ込め）とengagement（関与）を組み合わせた造語である（Khalilzad, 2009）。安全保障分野では中国を牽制して封じ込めつつ、経済的には中国の発展に積極的に関与していくという外交方針である。結果的に、ブッシュ・ジュニア政権は中国脅威論を感じつつも、経済・通商政策としては基本的に関与政策を維持したといえる。

3. オバマ政権における対中通商政策

オバマ政権発足当初、急拡大する中国の経済力や国際関係における発言力の拡大に伴って二国間の関係としては米中関係が重要だとする認識が米国内で高まり、米国と中国が対等のパートナーとして国際的責任を果たすべきだとする、いわゆるG2論に基づく対中政策が専門家によって論じられていた（Bergsten, 2009）。こうした中で2009年7月に開催されたオバマ政権発足後の初の米中戦略協議

メカニズムである「米中戦略・経済対話」では、オバマ大統領は、「米中関係は 21 世紀の形を決める」と述べている (Department of State, 2009)。

しかし 2010 年頃になると、中国がしばしば強硬な方針を示すようになり、米国もより強い態度で中国を牽制する場面が増え対中政策を転換した。オバマ政権は、2011 年 11 月頃から、アジアへの「ピボット (旋回)」ないし「アジア太平洋地域に重心を置いてバランスをとる」と言及するようになり、アジア太平洋地域への米国の関与する姿勢を鮮明に打ち出した (White House, 2011)。そして、アジア太平洋地域における外交上の関与を実現する手段として TPP が役割を担った (ソリス、2013)。

中国の WTO 加盟以降、中国の知的財産権侵害や強制技術移転など中国の国家資本主義に起因する慣行に対して WTO など既存の世界の枠組みでは解決できず限界にあることが浮き彫りになってきた。こうした中で、オバマ政権では貿易救済措置の拡大や WTO の活用、そして TPP を通じて抜本的そして中長期的にこれら課題の解決を図ろうとした。米国は、高水準の貿易自由化かつ広範な分野で進められている TPP を「21 世紀型」と表現し、TPP を通じて、アジア太平洋地域における新たな貿易ルールづくりを展開しようとした。中国のような国家主導的な経済運営が各国の支持を集めることを憂慮した米国は、TPP による中国包囲網を形成し、最終的に投資や知的財産権、政府調達などで問題の多い中国にルール順守を迫る狙いがあった (馬田、2012)。米国主導で高度な貿易投資の枠組みを構築し、中国が将来的にこの枠組みに入ることを希望した際に不公正貿易慣行を中国が自発的に改革することを促す関与と牽制政策を推し進めたといえる。米国は、TPP における貿易ルールづくりを主導することで域内における通商秩序構築に関与するとともに、戦略的ポジションを確保することで、中国の政治的行動を牽制することを標榜していた (三浦、2017)。結果的に、オバマ政権の通商政策をめぐる対中政策は、短期的には牽制政策であるが、中長期的には TPP を通じてリベラルな国際経済秩序に関与させることを目標としていた。直接的ではないが、その後の経済的関係をめぐる対中牽制の芽は、実はオバマ政権期に生じていたと考えられる。

第 2 節 トランプ政権における対中通商政策

前述のように、冷戦後の米国歴代政権は、中国に既存のリベラルな国際経済秩序に挑戦させるのではなく、それを強化することに利益があることを中国に理解させることで、国際経済秩序に中国を組み込もうとしてきた。経済的に中国を「牽制」するのではなく、中国に「関与」することで、中国を国際経済秩序に「関与」させようと考えたのである。他方で、トランプ政権では、この方向性が大きく転換した。すなわちトランプ政権は、通商政策をめぐる対中政策において「関与」を断ち、「牽制」を志向していると考えられる。

トランプ政権が誕生し、対中強硬姿勢はしばらく平静を保っていたが²、2017 年 12 月 18 日に外交と安全保障政策の戦略的な指針となる「国家安全保障戦略」が発表され、トランプ政権の対中外交政策が明らかになった (White House, 2017c)。同文書のなかで、中国を、米国と第二次世界大戦後の国際秩序に挑む「現状変革勢力」あるいは「米国の戦略的な競争国」と位置付け、軍事力と経済力を

² 2017 年中も対中通商政策をめぐる調整はされており、8 月にライトハイザー通商代表に 301 条による中国の米財産権侵害について調査を指示している。ただ、2017 年は、北朝鮮の核・ミサイル実験がトランプ大統領の最大の関心事項で結果として強硬な対中通商政策を抑制したと考えられる。

背景に強硬姿勢を示していると論じている。同文書の中で特に、「歴代政権は、中国を第二次世界大戦後の国際秩序に組み入れれば中国を自由主義化できると信じて政策を進めてきた」と指摘したうえで、「期待とは逆に、中国は他国の主権を犠牲に勢力を膨張させた」と論じ、「中国を国際社会に取り込む」努力を続けてきたこれまでの外交姿勢を大きく転換させる必要性を説いた。同様の時期に、オバマ政権において国務省でアジア外交を担ったカート・キャンベルとイーライ・ラトナーも、「中国がやがて国際社会にとって望ましい存在になるという前提を捨て去ることが必要だ」「あらゆる立場からの政策論争が間違っていた。中国が段階的に開放へと向かっていくことを必然とみなした自由貿易論者や金融家、国際コミュニティへのさらなる統合によって北京の野望も穏健化すると主張した統合論者、そして米国のゆるぎない優位によって中国のパワーも想定的に弱体化すると信じたタカ派など、あらゆる立場からのすべての主張が間違っていた」と論じている（Campbell and Ratner, 2018）。オバマ政権期の元高官が自ら行ってきた政策を自省するかのような論調は異例であり、民主党と共和党の党派を超えて中国に対する戦略が誤っていたことが米国内で蔓延したと考えられる。また「国家安全保障戦略」では、経済的文脈における米国の利益について貿易上の公正で互恵的な関係と定義し、それは平等な条件下での市場アクセスと経済成長のための機会均等と論じる。ここで重要となるのが、価値を共有し公正で互恵的な関係を築いた同志諸国との経済的競争は健全であり、貿易不均衡が生じている分野で特に競争に力を入れ、知的財産権、電子商取引、農業、労働、環境といった分野で高水準に達する二国間の貿易・投資協定を希求すると説明する一方で、不公正な優位を得るためにルールを侵害する国に対しては、強制行動を追求すると主張していることである。ルールを侵害する国は中国を念頭に置いているものと考えられる。

米国通商代表部（USTR）は、2018年1月19日に中国とロシアのWTOのコンプライアンスに関する2017年年次報告書を公表した（USTR, 2018a）。そのなかでUSTRは中国のWTOルール遵守状況を考察し、中国で開かれた市場志向型の貿易体制の導入が進んでいないことを言及し、「米国が中国のWTO加盟を支持したことは明らかに誤りだった」とするとともに、「WTOルールが市場を歪める中国の行為を抑制するには十分でないことは明らか」と指摘している。USTRは議会に提出する年次報告書で長年、中国の不正な貿易慣習を非難してきたが、トランプ政権下で初めてとなる報告書で中国に対してこれまで以上に強硬な姿勢を示したといえる。また2018年2月28日にUSTRは「2018年通商政策課題」を公表し、第一に国家安全保障を支える通商政策、第二に米国経済の強化、第三に全ての米国人にとって役立つ通商協定の交渉、第四に米国通商法のアグレッシブな執行、第五に多国間通商システムの改革の5点を柱とする課題を示した（USTR, 2018b）³。これらを具現化するように、2018年に入り、米国は次々と中国に対して強硬姿勢を打ち出した。

2018年3月8日、中国を狙ったと考えられる、米国による1962年通商拡大法第232条に基づく国家安全保障への脅威を理由とした鉄鋼・アルミ製品への追加関税を課すことを公表した（White House, 2018a）。そして3月22日に、米国は中国による知的財産権侵害等を理由にした米国の1974年通商法第301条に基づく対中制裁として中国から輸入する品目の500億ドル分に25%の追加関税を課すことを決定した。対中制裁発動に併せて、USTRは制裁の目的などを記した調査報告書を公表

³ 「2017年通商政策課題」においては、2018年版の第1, 3, 4, 5の柱は言及されていたが第2の柱は言及されていなかったため、第2の柱は2018年版にあらたに加えられた項目といえる。

し、中国は、4点の方策を駆使し、米国の知的財産権を侵害していると報告した（USTR, 2018c）。第一は、米国を含む外資は中国進出時、合併を強要され、合併中国企業への先端技術移転を強制される。第二は、中国は、米企業の中国企業への技術供与契約に干渉し、米企業に最新技術の提供、製造物責任など、不利な条件を強要している。第三に、中国は、中国企業に、対米投資を通じ、「中国製造2025」に規定する戦略重点産業の先端技術を獲得するよう指導し、多額の資金援助をしている。第四に、サイバーを通じて技術・情報を盗取するが、それは、知的財産、企業秘密、さらに、軍事近代化情報に及ぶとした。また同報告書のなかで、「中国製造2025」の目的は、中国が2025年に製造強国になることを実現し、2050年に世界のトップを目指すために、国産技術を育成し、国内生産の比率を高め、世界の先端技術でもそのシェアを高め、リーダーとなる意向だと論じた。中国のこのような産業政策は、米国の知的財産権の激しい侵害であり、米国として認められないと主張した。

こうした問題を解決するため4月以降、米国側がスティーヴン・ムニューチン財務長官、中国側が劉鶴副首相を代表として米中両国で4回にわたる貿易協議が行われた。当初の意図としては、すぐに制裁関税を発動するというのではなく、中国が譲歩すれば、発動を手控えるつもりであったと考えられる。しかし、これら米中協議はすべて不調に終わった。特に5月20日に協議を担当していたムニューチン財務長官が「貿易戦争を当面保留する」と明言し中国製品に高関税を課す制裁を棚上げする姿勢を示したが、その後、トランプ大統領がそれと矛盾するかのよう強硬姿勢を示したことから、米中協議は完全に破綻した（Bloomberg, 20 June 2018）⁴。

貿易協議中も、ホワイトハウスは6月19日に「米国と世界の技術・知的財産を脅かす中国の経済侵略」と題した報告書を発表した（White House, 2018b）。そこで中国の貿易慣行を批判し、中国政府が組織的な「経済侵略」作戦を展開していると指摘した。報告書の発表は、トランプ大統領が中国製品に対する追加関税をさらに拡大する方針を発表した翌日であり、一連の制裁措置を正当化するためのものであると言われていた。本報告書は、ピーター・ナヴァロ大統領補佐官が中心となってまとめたもので、「ナヴァロ・ペーパー」とも呼ばれる（Wall Street Journal, June 19, 2018）。

貿易協議では問題は解決されず、結果的に、中国にターゲットを絞った追加関税が発動した。その第1弾として340億ドル分（自動車、産業用ロボット、医療機器などが対象）に対する追加関税が2018年7月6日から課され、8月23日には第2弾として160億ドル分（半導体関連や電子部品、プラスチック製品、産業機械などが対象）に対して追加関税が課された。さらに、第3弾として、9月24日から2,000億ドル分（家電製品、革製品、野菜、果物などが対象）に対して10%の追加関税が課された。

これと並行し、米国は4月に知的所有権侵害で中国をWTOに提訴すると共に、国家安全保障の見地から、先端技術の中国移転を阻止すべく「外国人投資リスク投資審査近代化法（FIRRMA）」と「2018輸出規制改革法」を8月に成立させ、中国企業の対米投資、米企業の中国投資への制約を高めた。FIRRMAの成立は、外資・特に中国企業の対米投資に関し、国防総省と情報機関の発言権が強化されたことを意味する。2019年度国防授權法は上下両院が共和・民主両党の圧倒的支持という超党派の賛成を得て可決し、トランプ大統領が署名し成立した。国防授權法で中国の通信大手の華為技

⁴ トランプ大統領が翻意した背景には、政権内の対中通商政策をめぐる対立を対中強硬派が制したことによるものであるとメディア報道がなされている。

術（ファーウェイ）と中興通訊（ZTE）、杭州海康威視数字技術、浙江大華技術、海能達通信の計5社との取引禁止が明確化され、中国企業による米企業への投資を抑制するために対米外国投資委員会（CFIUS）の権限が強化された。CFIUSの強化と輸出規制改革法による米企業投資への制約強化により、中国の米国投資も、米国の中国投資も、国家安全保障の見地からの規制が強化されることとなった。

このように米国は、対中貿易赤字の削減だけではなく、中国の産業政策「中国製造2025」の撤回など厳しい要求をした。これに対応する形で中国も米国製品購入増、米国が問題視する知的財産制度の充実などにある程度の譲歩を米国に示してきたが、両国の交渉は膠着状態にあった。これを最も示すのが、2018年10月4日、ハドソン研究所中国戦略センターで行われたペンス副大統領による演説である（White House, 2018c）。同センターはマイケル・ピルズベリーが所長を務めており、ピルズベリーは「パンダ・ハガー（親中派）」として知られていたが、「中国共産党の100年マラソン」を記し、「将来、米国を経済的・軍事的に凌駕し、米国に代わって覇権国となり、あわよくば全世界を植民地化する」と論じ「ドラゴン・スレーヤー（反中派）」へ転向したと言われている（Pillsbury, 2016）。ペンス副大統領は演説で「中国は挑発的な方法で私たちの国内政策と政治に介入している」として、中国の貿易・投資不公正行為、知的財産権盗用、国家資本主義の不公正行為、ハッキングとスパイ行為、一帯一路による外交などを非難した。この演説を受けてウォルター・ラッセル・ミードは「1971年のキッシンジャー訪中以来の米中関係の大転換である。第二次冷戦がはじまった」と論じている（Wall Street Journal, October 8, 2018）。またフレッド・ザガリアも同演説について「中国を敵とする米国の戦略上の重大な転換」と述べたうえで、「われわれは今や中国との新冷戦に突入した」と言及している（Washington Post, October 11, 2018）。田中明彦も「現在の米中対立は、単なる貿易戦争ではなく、似ている現象を探すとすれば、米ソ冷戦に匹敵する」と論じている。（田中, 2018）。

ペンス副大統領が演説した翌日、ラリー・クドローNEC委員長は、「中国と対抗するための通商有志連合（trade coalition of the willing to confront China）」の構築の必要性を訴えた（The New York Times, October 6, 2018）。「米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）」に非市場経済国とFTAを結ぶことを禁止する条項が盛り込まれたが、ここには「対中通商有志連合」構築の意味合いがあると考えられる。

こうした中、2018年11月1日、トランプ大統領は習近平主席と電話会談を行い、G20の機会に会談する意向を確認した。11月16日には、トランプ大統領は、中国から142項目にわたる行動計画を受け取ったと表明し一定の評価をしつつも、未解決の課題が4,5項目あり「まだ受け入れられない」と中国に再回答を求めた（『日本経済新聞』, 2018年11月17日）。しかし、2018年11月18日にパプアニューギニアで開催されたアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議ではトランプ大統領の代役を務めたペンス副大統領が「中国が態度を改めるまで米国は行動を変えない」と論じ、徹底した対中強硬論を展開した（『日本経済新聞』, 2018年11月17日）。互いに相手の政策を非難する文言を盛り込もうとした米中の対立により、APEC首脳会議が始まった1993年以来初めて首脳宣言が出せない事態に陥った。2018年12月1日、ブエノスアイレスで開かれたG20の機会での米中首脳会談では、トランプ大統領と習主席は、制裁関税の引き上げを2019年3月1日まで90日延期し、知財

問題等協議の枠組み創設などに合意し、貿易協議を再開させた。なおこの頃貿易協議の統括責任者が、対中協調派のムニューシン財務長官から、対中強硬派のライトハイザー-USTR 代表に交代し、同時にナヴァロ大統領補佐官も交渉に参加するようになった。米国側の代表を務めていたムニューシン財務長官など対中協調派は水面下で妥協策を探り大半の分野でまとまりを見せるなど一時は楽観論も流れたが、中国の国有企業などへの産業補助金および外資企業に対する技術の強制移転禁止などの取り扱いをめぐり対立が先鋭化した⁵。これらの内容は「中国製造 2025」の扱いと大きく絡む内容である。

トランプ政権は中国側の対応が後退したと認識を示すようになり、5月5日に、前年の第3弾追加関税において引き揚げられた 2,000 億ドル相当の中国製品に関する関税を 10%から 25%に引き上げることを発表した。事態打開の途が見えない中、中国の劉鶴副首相はワシントンを訪したが、米国政府は5月10日に関税率を 25%に引き上げた。さらに、5月13日に、USTR は、中国からの輸入品すべてに制裁関税を課す「第4弾」の詳細を公表した。

また、5月15日にトランプ大統領は、国際緊急経済権限法 (IEEPA) に基づいて、「情報通信技術・サービスのサプライチェーンの安全確保に関する大統領令」を發布した。米国政府管轄下の個人・企業等が、外敵に関連する個人・企業等と、米国の情報通信ネットワークや重要インフラ、デジタル経済などにリスクをもたらす取引や、国家安全保障の観点から甘受しがたいリスクをもたらす取引に入ることを禁じ、これに関連する権限を商務長官に付与した。また、米商務省産業安全保障局 (BIS) は5月16日に、ファーウェイと 26カ国に展開する関連 68社をいわゆるエンティティ・リストに追加し、輸出許可を原則として却下する方針を発表した⁶。これにより、ファーウェイは、米企業などから半導体等構成部品を調達することができなくなった。

米中貿易協議はその後一時途絶えたが、大阪で開催された G20 の最中に開かれた米中首脳会談において、トランプ大統領と習近平国家主席は貿易協議の再開で合意した。その後、ライトハイザー-USTR 代表とムニューシン財務長官が劉鶴副首相と電話会談などを続け、7月30日から上海で閣僚級通商協議が久しぶりに開催され「協議は建設的で次回の閣僚級通商協議は9月上旬にワシントンで開催される」とされたものの (White House, 2019)、8月1日にトランプ大統領は突如中国からの輸入品 3,000 億ドル相当に9月1日から 10%の追加関税を付加すると発表した。8月13日になり米国は一部輸入品への追加関税発動を 12月15日まで延期するとしたものの、中国が8月23日に報復措置として米国からの輸入品 750 億ドル相当への追加関税を発表したため、トランプ大統領は同日に対抗措置として、中国からの輸入品 2,500 億ドル相当への現行追加関税率 25%を 10月1日から 30%へ引き上げること、今後発動する輸入品 3,000 億ドル相当への追加関税率を 10%ではなく、15%へ引き上げることを発表した。

米中間の争いは貿易のみならず為替市場へも波及した。8月5日に、米財務省が中国を「為替操作国」に指定した。従来からトランプ大統領はツイッターで中国の「為替操作」を強く非難してきてお

⁵ 合意間近と言われた米中協議は、5月初めに行き詰まりを露呈した。150 ページあまりにわたる合意案の文書を、中国側が修正し、105 ページにまで削って米側に送り返したとも伝えられている。

⁶ 5月20日に、既存の通信ネットワークや携帯端末の保守やソフト更新にかかわる一部取引は3ヵ月の猶予期間を設けると発表された。

り、5日に人民元レートが対ドルで7.0元のラインを超えたことがきっかけになった。ムニューシン財務長官も「中国は通貨切り下げのための具体的な措置を取った。人民元の切り下げの目的は、国際貿易で不公正な競争優位を得るためだ」と中国を非難した（U.S. Department of the Treasury, 2019）。

8月23日に中国の國務院が、9月1日と12月15日に分けて、合計約750億ドル相当、5,078品目の米国製品に5%、10%の追加関税を課すことを発表した。また、追加関税の適用を見合わせていた米国からの輸入完成車・部品について、12月15日以降は適用を再開することも決定した。第4弾追加関税に対する報復措置とみられた。これを受けて、トランプ大統領は報復措置として、自身のツイッターを通じて、10月1日以降すでに発動した第1弾から第3弾を合わせて約2,500億ドル分の中国の輸入品に課す税率を25%から30%に引き上げると発表した。さらに約3,000億ドルの中国製品が課税対象になる「第4弾」の税率については、当初の10%から15%に引き上げると表明した。それに加えて、トランプ大統領は、「米国企業は中国の代替を探すことを直ちに始めるべきである」と発言し、米国企業に対し中国から事業を撤退させ、米国内での生産を拡大するよう要求した（『日本経済新聞』2019年8月24日）。

そして、ついに米国は9月1日、予定通り対中制裁関税第4弾を発動した。これにより、同日から1,100億ドル分の中国製品に15%の追加関税が課されることになった。ただし、経済的な影響を考慮しスマートフォンなどを含む1,600億ドル分への追加関税は12月15日に先送りされた。第4弾は、第1から3弾で既に25%の追加関税を課している計2,500億ドルを上回る規模の金額であり、第1から4弾の発動によって、実質、米国の対中輸入のほぼ全品目が追加関税の対象になった。第1から3弾は資本財、中間財が中心で、一般消費者に直接影響が及ぶ消費財に対する追加関税をトランプ政権はあえて避けてきたが、第4弾では6割以上が消費財を対象としている。消費財では金額ベースで衣料・靴が約2割、携帯電話も約2割、玩具が約1割となっている。例えば、米国で販売される靴の約7割は中国産であり、これまでと違って消費財の場合、輸入企業が消費者に関税負担増を転嫁する可能性が高く、小売価格上昇が見込まれる。結果として米国の消費者に大きな打撃を与える可能性がある政策である。

第3節 トランプ政権における通商政策をめぐる決定過程

トランプ政権の通商戦略は一貫していないとの見方が支配的であったが、このような特徴が生まれたのは、トランプ大統領という個性と不透明な政策決定過程によるものであったと考えられる。他方で、上述のように政権3年目を迎えたトランプ政権の通商政策は、「中国の不公正貿易慣行を、各国・地域と米国が連携を通じて牽制すること」に収斂されてきた。本節では、このような米国の通商政策の変容はいかなる政策過程を経て形成されているのか、その要因として政策過程に関わる政策アクターの変化に着目しながら考察する。

トランプ大統領は大統領選挙戦のなかで反自由貿易の政策を強力に訴え、白人中・低所得者層の支持を獲得し、北部、中西部のラスト・ベルト地帯を勝利し大統領選を制した。トランプ大統領は就任演説において、「米国第一」を強調し、保護主義を強く主張する。こうした主張の原点は、アドバイザーであるウィルバー・ロスとピーター・ナヴァロが策定した「トランプ・トレード・ドクトリン」にもとづく。「トランプ・トレード・ドクトリン」とは、「どんなディールも経済成長率を高め、貿易

赤字を削減し、米国製造業の基盤強化につながらなければならない」という考え方である（Ross and Navarro, 2016）。

トランプ政権が標榜する通商政策を実現するため、トランプ大統領は、通商政策を掌る旧来からの部署に加え、国家通商会議（NTC）を新設した。NTC 委員長に、トランプ・トレード・ドクトリンを策定した、対中強硬派のナヴァロが就任した。NTC は、国家安全保障会議（NSC）や国家経済会議（NEC）と同等の位置づけとなり、大統領直轄で通商政策を策定することが目指された。旧来からある通商政策に関わる閣僚人事では、USTR 代表にロバート・ライトハイザーが就任した。ライトハイザーは、レーガン政権時に USTR 次席代表を務め、1980 年代、日本に対して鉄鋼製品などの輸出自主規制をもたらすなど通商交渉における強硬姿勢で知られ、対中強硬派でもある。USTR の次席代表には、弁護士で通商政策に関する省庁を渡り歩いてきたジェフリー・グリッシュが据えられた。グリッシュは 2019 年 1 月以降の米中貿易をめぐる次官級協議を率いる立場になったが、ライトハイザーをメンターとしており、ビジョンを共有していると言われている（Business Insider, 2019 年 1 月 4 日）。同次官級協議には対中強硬派と目されるデービッド・マルパス財務次官（世界銀行総裁に 2019 年 4 月に就任）も参加している。貿易救済措置や輸出管理規制などを管轄する商務長官には、投資家のウィルバー・ロスが選ばれた。ロスは、米国の貿易赤字削減を公約に掲げているという点でトランプと同一の見解を持ち、中国との不均衡を正に乗り出す考えを表明した。このように、トランプ政権の通商政策を担う幹部に対中強硬派が据えられ、対中強硬一辺倒な政策運営がなされるとみられていた。

しかし、政権発足当初、通商政策をめぐる対中強硬派とマーケットを重視する対中協調派の対立がみられ、対中協調派が有利な展開をしたことから、対中強硬派の存在感は薄まった。この対立の行方は、ホワイトハウスの内部機構にも影響が及び、2017 年 4 月 29 日、トランプ大統領が NTC を、通商や産業政策を助言役に留めた通商製造政策局に改組することを決定した。NTC が NSC などと連携して経済外交戦略を練るという当初構想から、大きく権限が縮小した。この原因の背景に、ナヴァロ NTC 委員長が、北米自由貿易協定（NAFTA）からの離脱を宣言する大統領令を練り、スティーブン・バノン首席戦略官・上級顧問とともにトランプ大統領に進言したが、離脱に反対する同じくゴールドマン・サックス元幹部のムニューチン財務長官とゴールドマン・サックス元社長のゲーリー・コーン NEC 委員長にさえぎられた結果、離脱ありきではなく再交渉という結果になったといわれている（日本経済新聞、2017 年 5 月 3 日）。NAFTA 離脱は米国の自動車メーカーの調達網に影響するほか、農産物輸出にも打撃を与えることを考慮した結果であり、現実路線を重視するコーン NEC 委員長などの対中協調派に主導権が移ったと考えられる。結果的にナヴァロ通商製造政策局長はコーン NEC 委員長の傘下に置かれた。

しかし 2018 年 2 月から 3 月にかけて、ロバート・ポーター大統領秘書官、レックス・ティラーソン国務長官、ハーバート・マクスター国家安全保障問題担当大統領補佐官が相次いで辞任するとともに、ホワイトハウスの錯綜した大統領への情報ルートの整備に努めたジョン・ケリー大統領補佐官も求心力を失った結果、対中強硬派が勢いづいた（Wall Street Journal, February 10, 2018）。さらに、2018 年 3 月 1 日、トランプ大統領が議会や政権内部の強い反対論を押し切り鉄鋼とアルミニウムの

輸入制限を実施する意向を表明したことで、コーン NEC 委員長はそれに抗議する形で辞任をした⁷。それと入れ替わる形で、ナヴァロ通商製造政策局長は大統領に直接助言できる大統領補佐官に復帰した。また、後任の NEC 委員長として保守派の経済評論家であるラリー・クドローが就任した。クドローは、中国の知的財産権侵害などを問題視し、対中制裁も辞さない考えを表明した（日本経済新聞、2018年3月16日）。これ以降、対中強硬派が対中通商政策において影響力を保持するようになった。対中協調派のムニューチン財務長官が市場への影響懸念から5月に米中貿易摩擦の早期解決を試みたものの、既述のように失敗に終わった。

その後、米中貿易協議は、ムニューチン財務長官からライトハイザー-USTR 代表へと責任者が変わり、次官級協議もライトハイザーと方向性を共有するグリッシュUSTR 次席代表が代表団を率い、対中強硬派のマルパス財務次官も参加していたことから、米国側は強硬的な姿勢になっていた。

結果的に、ライトハイザー-USTR 代表、ロス商務長官、ナヴァロ大統領補佐官、クドロー-NEC 委員長などの通商政策に関わる対中強硬派により、米国の通商政策は「中国の不正貿易慣行を、各国・地域と米国が連携を通じて牽制すること」に収斂していったと考えられる。対中強硬派の代表格であるライトハイザー-USTR 代表は保護主義の代弁者と位置付ける論調が多いが、クイン・スロボディアンはその主張は正しくないという。スロボディアンは「ロバート・ライトハイザーの世界で生きる我々」と題する論説のなかで、ライトハイザーが主張する通商政策を「ライトハイザー主義」と名付け、ライトハイザーの目的は、自由貿易を実現することにあると論じる（Slobodian, 2018）。ライトハイザーによる保護主義的な攻撃的一方的措置は、中国による不正貿易慣行および市場歪曲的な政策を改めさせる手段と考えることができる。

おわりに

本稿では、トランプ政権発足以降、米国の通商政策がいかなる変化を遂げたのか、その要因として政策過程に関わるアクターに着目し、トランプ大統領を取り巻くアクターが対中協調派から対中強硬派に変わったことが対中通商政策の形成に大きな影響を及ぼしたと論じてきた。冷戦後以降の米中通商関係は、問題を抱えながらも経済的關係ではあくまで「関与」を重んじる通商政策を選択してきた。ただし、経済的關係をめぐる対中牽制の芽はオバマ政権2期目から徐々に表出していた。トランプ政権発足当初は、対中協調派が通商政策のイニシアティブをとりマーケットとの歩調を合わせる形で対中通商政策は穏やかに推移していたが、対中強硬派に取って代わってからは、米国の通商政策は「中国の不正貿易慣行を、各国・地域と米国が連携を通じて牽制すること」に収斂していったと考えられる。上述のように2017年「国家安全保障戦略」の中でも経済分野において米国は、先進民主主義国家および他の同志諸国と連携しながら経済的侵略に対抗すると述べられている。このことから、トランプ政権の通商政策は先進諸国に対しても通商交渉において強い態度で接しているが、これらの同志諸国と中国を別物と捉え対応を取っているものと考えられる。中国に対しては貿易赤字の縮小のみならず、「中国製造2025」の見直し、国有企業への政府補助金停止、中国の知的財産権侵害や外国企業への技術移転強要の停止といった不公正な取引慣行の是正などを要求している。これらを米国単独

⁷ ボブ・ウッドワードが記した「恐怖、ホワイトハウスのトランプ」では、コーン NEC 委員長とナヴァロ通商製造局長の対立の様子が克明に記されている。

だけではなく、二国間交渉を通じて同志諸国とともに中国を牽制する姿勢であると考えられる。中国の情報通信業などのハイテク産業に対する米国からの圧力は他の業種と比べても強く、米国が中国の脅威として捉えている。これまで米国が築き上げてきた産業構造における覇権を維持することが米中通商摩擦の原因である場合、対立は長期化するものと考えられる。実際、スティーブン・パノン元首席戦略官兼上級顧問は「トランプ大統領は最初から対中投資を撤退させ、グローバルサプライチェーンのリセットを計画していた」と主張する (South China Morning Post, September 21, 2018)。これまでの対中通商政策を見る限り、対中強硬派の目的も中国をめぐるサプライチェーンを寸断するということを重視している可能性はあり得る。

他方、トランプ大統領の狙いは、短期的には次期大統領選挙における再選であり、そのために米中貿易協定において貿易赤字の削減という結果のみを希求する可能性はあり得る。ただ米中貿易協定を対中強硬派のライトハイザー-USTR 代表などが牽引していることから、対中圧力が簡単に緩和される可能性は低いと考えられる。また、中国への圧力の強化については、与党共和党のみならず野党民主党からも支持されている。米政界でトランプ大統領の掲げる多くの政策は不人気だが、中国に対する強硬姿勢だけは圧倒的な支持を得ている。ほとんどの問題で対立する与党・共和党と野党・民主党も、中国に抜本的な変革が必要という点では足並みが一致する。USTR の元法務顧問でホーガン・ロヴェルズ法律事務所のパートナー、ウォーレン・マルヤマは、「対中国政策で議会において構造的な変化が起きている。すなわち、中国は市場経済へ向けた改革の途上にあり、やがて西側のような国になるとの古い考えは事実上消滅し、中国により厳しい政策を打ち出すことには超党派の後押しがある」と指摘している (『ロイター』, 2019 年 7 月 2 日)。結果的に、トランプ大統領が、中国と何かしらのディールをしたとしても、対中強硬政策が蔓延している議会共和党と民主党等からの中国に対する厳しい姿勢は変わらない可能性がある。

参考文献

- 馬田啓一 (2012) 「TPP と東アジア経済統合：米中の角逐と日本の役割」『季刊国際貿易と投資』 Spring 2012/No. 87。
- 大橋英雄 (1998) 『米中経済摩擦：中国経済の国際展開』 勁草書房。
- 木内恵 (2002) 「米国の対中政策の沿革とブッシュ・アプルーチー-WTO 加盟後の中国に対する米国の視点」『国際貿易と投資』 Autumn 2002, No. 49。
- 島村直幸 (2018) 『〈抑制と均衡〉のアメリカ政治外交』 ミネルヴァ書房。
- 菅原和行 (2015) 「アメリカ連邦官僚制における中立的能力と応答的能力の動態—職業公務員と政治任用者に対する政治的要請の変化を中心に」『釧路公立大学紀要』 27 号, pp. 39-55。
- ソリス, ミレヤ (2013) 「エンドゲーム—TPP 交渉妥結に向けた米国の課題」『国際問題』 No. 622 (2013 年 6 月), 日本国際問題研究所。
- 田中明彦 (2018) 「中国台頭で変容する国際システム—貿易戦争から「新しい冷戦」へ」『中央公論』 2018 年 11 月号, 中央公論新社。
- 三浦秀之 (2017) 「米国外交と国内政治における TPP」『ポスト TPP におけるアジア太平洋の経済秩序』平成 28 年度外務省外交・安全保障調査研究事業, 日本国際問題研究所, 平成 29 年 3 月。
- 三船恵美 (2001) 「中国の WTO 加盟と米中関係」『国際関係学部紀要』〈中部大学〉第 26 号, 19-37 ページ。
- 山岸敬和・西川賢編著 (2016) 『ポスト・オバマのアメリカ』 大学教育出版。
- Bergsten, Fred (2009) "Two's Company," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (September/October 2009).
- Campbell, Kurt M. and Ely Ratner (2018) "The China Reckoning," *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (March/April 2018).
- Department of State (2009) "Obama at U.S. -China Strategic and Economic Dialogue," July 27, 2009
- Khalilzad, Zalmay (2009) "Congage China" Issue Paper 187, The Rand Corporation.
- Pillsbury, Michael (2016) "The Hundred-Year Marathon," Griffin.

- Rice, Condoleezza (2000) 'Campaign 2000: Promoting the National Interest,' "Foreign Affairs," Vol. 79, No. 1 (January/February 2000).
- Slobodian, Quinn (2018) 'You Live in the Robert Lighthizer's World Now,' "Foreign Policy" August 6, 2018.
- Zoellick, Robert B. (2005) "Whither China: From Membership to Responsibility?" Remarks to National Committee on U.S.–China Relations, New York City, September 21, 2005.
- U.S. Department of the Treasury (2019) "The Press Release: Treasury Designates China as a Currency Manipulator," August 5, 2019.
- USTR (2018a) "Annual Report on China's and Russia's WTO Compliance," 19 January, 2018.
- USTR (2018b) "2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program," March, 2018.
- USTR (2018c) "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," March 22, 2018.
- White House (2011) "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," November 17, 2011.
- White House (2017a) "The Inaugural Address, Remarks of President Donald J. Trump—As Prepared for Delivery," January 20, 2017.
- White House (2017b) "Presidential Memoranda, Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement," January 23, 2017.
- White House (2017c) "National Security Strategy of the United States of America," December, 2017.
- White House (2018a) "Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States," March 8, 2018.
- White House (2018b) "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World," White House Office of Trade and Manufacturing Policy, June 2018.
- White House (2018c) "Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China," October 4, 2018.
- White House (2019) "Statement from the Press Secretary," July 31, 2019.
- Wilbur, Ross and Navarro, Peter (2016) "The Trump Trade Doctrine: A Path to Growth & Budget Balance," October 18, 2016.