

米国のトランプ政権における TPP離脱と通商政策

三 浦 秀 之

1. はじめに

2017年1月20日、米国の第45代大統領に、ドナルド・トランプが就任した。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、「環太平洋パートナーシップ協定（TPP）の米国署名を撤回しTPP交渉から永久に撤退し、その旨締約国及び寄託国に通告する」ことを米国通商代表部（USTR）に指示する「覚書」に署名し、今後の貿易交渉は2国間交渉に軸足を移すよう指示した（White House 2017b）。

TPPは、2016年2月4日に、ニュージーランド・オークランドにおいて署名され、その後の最大の課題は各国議会における批准過程であった。オバマ前大統領は、貿易促進権限（TPA）と貿易調整援助（TAA）を獲得し、米国議会でTPPの審議入りを模索し、米国大統領選挙後のレームダック会期におけるTPP批准を検討していたと考えられていたが、大統領選挙後にトランプ大統領がTPPからの離脱を表明したことで、一気にその実現が不透明になった。

トランプ大統領がTPPに反対を示す一つの要因として、TPPによって米国の製造業者の雇用が奪われることを憂慮し、国民の多くが十分な利益が得られないと不満を抱いた結果と考えることができる。本章では、まず、米国

の大統領選挙においてなぜトランプが大統領に指名され、トランプ旋風を起こすことができたのかについて考察する。そのなかで、なぜトランプがTPPに対して反対を示しているのかを検討する。その上で、米国がそもそもなぜTPPに興味関心を示したのかについて考察し、米国外交においてTPPがいかなる意義があるかについてみていく。最後に、トランプ新政権における通商問題に関わることが予想される現段階での顔ぶれをみながら、今後の米国の通商政策について考えてみたい。

2. 米国の格差社会とトランプ大統領の誕生

2016年11月8日に行われた米国大統領選挙において、共和党のトランプが、民主党のヒラリー・クリントンを破り、第45代大統領に選出された。今回の選挙結果は、当初、有利とされていたクリントンが敗北を喫し、多くのメディアの世論調査や識者の予想を覆す結果となった。本節では、米国の現状を踏まえながらトランプ大統領誕生の背景を考察する。

(1) 米国の格差社会と白人中・低所得者層の危機感の表出

今回の選挙で特に注目されたのが、政治の行き詰まりに絶望し、政治の停滞と閉塞感に憤りを抱いた白人の中低所得者層の存在である。グローバル化の流れの中で、ウォール街や多国籍企業などの高所得者層に富をもたらす一方で、海外から安価な工業品が大量に流れ込み、移民の急増を米国にもたらした。こうした現象は今に始まった事象ではなく、その社会的・経済的な悪影響は、国内における所得格差として北部、中西部のラスト・ベルト地帯と呼ばれる五大湖沿岸の製造業州で姿をあらわしはじめ、日米貿易摩擦が最高潮に達した1990年前後には誰の目にも明らかとなっていた（カルダー、2016）。しかし、その後の米国経済のマクロ的好調によって、陰に隠れることとなるが、2008年のリーマン・ショックによって、アウトソーシングがホワイトカラー層にまで拡大していたことで米国の中・低所得者層のフラス

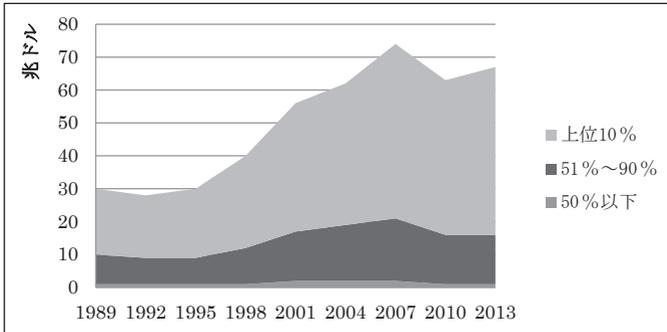
トレーションは、政治・経済に対する不満として高まり、ついに頂点に達してしまった（カルダー、2016）。

米国における所得格差を生み出した背景として、経済成長と社会発展のバランスに欠けた「歪んだ発展」の結果であると考えられる。2009年10月に米国の失業率は約25年ぶりに10%に上昇したが、2016年に米国の失業率は5%未満に下がり、雇用情勢は回復した。ただしこのような結果が出た背景として、労働者が求職しなくなることによる非労働人口の増加、すなわち労働参加率の低下によるものとなっている。また、フルタイムの職を得た労働者の数は増えておらず、パート労働に従事する労働者が増えた。その結果、実質賃金が伸び悩み、雇用の質は改善に向かっていない。こうした人々は、経済のグローバル化などがもたらす恩恵から取り残され、国際競争のしわ寄せを雇用や賃金の面などで受けることになった。結果的に、経済のグローバル化は高所得者層に恩恵をもたらし、中・低所得者層にはその恩恵が回りにくく、格差をもたらしたという認識を持たせたといえる。

米国の格差の状況について、2001年にノーベル経済学賞を受賞したジョセフ・スティグリッツ教授は、「1%による1%のための1%による政府 (Government of the 1% for the 1% by the 1%)」と述べている。1980年代からのネオリベラルな政策は、中・低所得者層と富裕層を対象に所得および資産格差を押し進め、その結果、これまで米国が経験したこともないような高い貧困率と失業率をもたらし、今では中所得者層もいつ貧困に陥るかわからないという2極化現象に直面している。米国議会予算局の統計によると、図1に示されているように、2013年における米国の総資産は、上位10%の富裕層が米国全体の富の76%を占めており、51%~90%の中間層がわずか23%となっている。一部の超高額収入者が増加する一方で、中所得者層以下の収入が伸びていないことが分かる。フランスの経済学者、エマニュエル・サイズとガブリエル・ザックマンによる最近の推計では、米国の上位1%の富裕層が全体の富の42%を、上位0.1%が22%を保有していると指摘している（Zucman and Saez, 2016）。また、表1に示されている所得分配の不平等

さを測るジニ係数を見ても、米国のジニ係数は先進国の中でも高く、長期的に見て一貫して上昇しており、格差は拡大している。さらに、米国における貧困率も、先進国の中では高位置にあり、所得格差が拡大していることが窺える¹⁾。

図1 米国における総資産の占有率



(出所) U.S. Congressional Budget Officeデータより筆者作成

人口動態の面でもヒスパニックを除く白人の割合は、図2に示されているように、1960年には85.4%であったが、2010年には63.7%まで減少している。ピュー・リサーチ・センターの予測によると、このまま減少傾向が続くと、2045年までには白人は少数派に転落すると予測している。以上のように、こうした所得格差と白人が米国の人種別構成比率で低下している状況からくる危機感が、特に白人の中・低所得者層から表出したと考えられる。

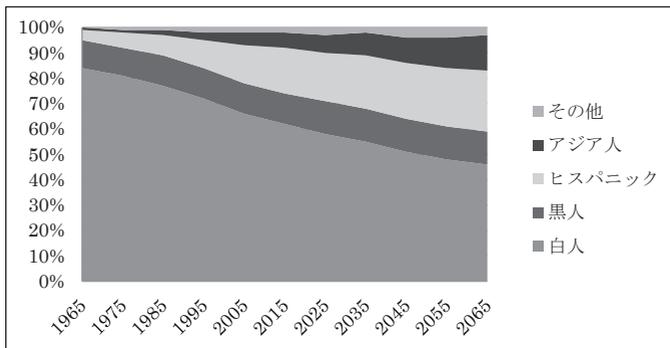
1) 米国の貧困率や貧困数の算出は、米国勢調査局 (U.S. Census Bureau) が毎年発表する貧困ライン (poverty thresholdまたはpoverty line) により決定される。2015年の貧困ラインをみると、1人の場合12,082ドル、2人家族は15,391ドル、両親と子ども (18歳以下) 1人の3人家族で18,871ドル、4人家族で24,257ドルとなっており、それ以下の人々が「貧困者」、この人々の全人口に占める割合が「貧困率」である (U.S. Census Bureau, 2015)。

表1 OECD各国のジニ係数と貧困率

	ジニ係数			貧困率		
	2007	2010	2014	2007	2012	2014
ノルウェー	0.250	0.249	0.252	9.8	9.6	9.0
オーストリア	0.285	0.280	0.280	7.8	7.1	6.8
ドイツ	0.285	0.283	0.292	7.0	6.3	4.6
フランス	0.295	0.305	0.294	9.6	8.4	8.9
スイス			0.295	17.3	18.6	18.6
カナダ	0.318	0.316	0.322	18.6	13.2	14.1
イタリア	0.313	0.323	0.325	7.2	8.4	8.4
日本	0.329	0.334	0.330	18.4	18.9	16.7
ニュージーランド	0.330	0.324	0.333	6.6	7.9	8.4
オーストラリア	0.338	0.336	0.337	11.0	9.8	9.9
ギリシャ	0.330	0.337	0.343	9.6	10.2	10.5
イギリス	0.373	0.351	0.358	8.0	9.4	9.5
トルコ	0.409	0.412	0.393	9.7	9.1	8.6
米国	0.374	0.376	0.394	17.0	17.8	17.2
メキシコ	0.450	0.442	0.459	12.8	10.5	10.4
チリ	0.480	0.476	0.465	17.4	17.2	17.5
OECD	0.317	0.315	0.318	11.4	11.5	11.5

(出所) OECD Income Distribution Databaseデータより筆者作成

図2 米国の人種別構成比率と今後の予測



(出所) Pew Research Centerデータより筆者作成

(2) トランプ大統領の誕生

白人の中・低所得者層の先行きが見通しにくい行き詰まりに対して、米国政治が有効な処方箋を講じることができたとは言いがたい。その結果、一般大衆の怒りは、政治的指導者層、ビジネスエリート、マスメディアから構成される政治的特権階級に向けられるようになった。こうした感情を象徴するのが、アンチ・エスタブリッシュメントである（西川、2016）。エスタブリッシュメントは支配階層を意味し、共和党では元大統領を父と兄にもつジェブ・ブッシュ、民主党ではビル・クリントン元大統領を夫にもち、ウォール街に近いとされ、上院議員や国務長官を歴任したヒラリー・クリントンがエスタブリッシュメントに分類されることが多い（西川、2016）。

近年の米国経済については、好調であったというのが多くの識者の受け止め方であった。しかし、ハイテク産業や金融業の繁栄、あるいはシェール開発の生産性向上が東部や西部地域を潤す一方で、伝統的な製造業が多く占める北部・中西部のラスト・ベルト地帯においては産業の空洞化が進展していた。その間に、多くのブルーカラーの職が失われ、経済的な苦境が広がっていた。このことから大統領選挙戦における天王山は、先述のように過去の日米貿易摩擦などでグローバル化の悪影響を既に受けていた北部、中西部のラスト・ベルト地帯であった。過去6回以上連続して民主党に投じてきたペンシルベニア州、ミシガン州、ウィスコンシン州の3州が、今回は共和党に転じている。3州とも4年前の大統領選挙においては、民主党が5%以上の得票差をつけて勝っていた。

ニューヨーク・タイムズ紙の調査によると、トランプは、高卒の白人、農業、建設業、製造業など肉体労働に従事する人々などに強く支持されていたことが論じられている（New York Times, March 12, 2016）。また、「隠れトランプ」の存在が指摘されている。今回の大統領選挙では、トランプの支持者が、白人労働者層だけではなく、都市部の知識人、ホワイトカラーにも相当数いたものの、なかなか本音を言わないため、各種世論調査に反映されな

かったと考えられる。隠れトランプをはじめとするトランプ支持者がトランプを支持した背景はさまざまであると考えられるが、ひとつの要因として、オバマ路線を踏襲する可能性があるヒラリー・クリントンに対する嫌悪感と忌避感があり、「継続」より「変化」を求めた世論の姿勢であると考えられる。トランプは、「メーク・アメリカ・グレート・アゲイン（米国を再び偉大に）」という選挙スローガンを掲げ、現状に不満を持つ民主党員や無党派層にも支持を広げた。特に、白人の中・低所得者層の不満が、トランプに向いたと考えられる。

トランプ政権の誕生を、民主主義の失敗と受け止めるべきではないという議論がある（吉崎、2016）。政治学者のフランシス・フクヤマは「トランプ政権の誕生は、米国の民主主義が機能していることを示した」と論じている（Fukuyama, 2016）。自分たちの声をワシントンの政治に届けられずにいた白人中・低所得者層という有権者を動員することに成功したからである。

(3) 米国国内政治におけるTPPとトランプ大統領が離脱を表明した背景

米国において大統領選挙が始まる以前はほとんどの米国人がTPPを知らないとされていたが、大統領選挙が始まるとともにTPPの認知度は高まり、共和党および民主党の候補者のなかでも反対を表明する意見が多く出た²⁾。TPPを反対する要因はいくつか考えられる。

第1に、TPP交渉が秘密裏に行われており情報開示がされておらず、透明性がないという点である。交渉中、大企業のロビーストなどが米国交渉担当者などを通して交渉過程に関わる機会が多かったが、消費者団体、労働組合、医療関係者や環境団体は関わる機会がほとんど与えられなかった。米国議会

2) 2015年5月にニューヨーク・タイムズ紙が実施した世論調査では、TPPについて48%が「聞いたことがない」、30%が「あまり聞いたことがない」と回答しており、16%の「多少聞いたことがある」6%の「よく聞く」と乖離があり、米国におけるTPPの認知度の低さが際立った。

議員でさえも交渉過程についての情報は制限され、さらなる議論を深めることが難しかった。そのためTPP反対者は、TPPが、米国国民のためではなく、大企業にとっての利益を得るためのものであると考えるようになったといえる (Reich, 2015)。

第2に、米国がTPPから得られる経済効果が決して大きくないということである。米国国際貿易委員会 (USITC) が米国議会に提出した報告書によると、TPPのもたらす効果はポジティブなものであるとしつつも、その効果は米国経済全体の規模からみて小さいものにとどまるとしている (USITC, 2016)。具体的には、2032年までに米国の年間実質所得は基準となる予測値に比べ573億ドル (0.23%) 増え、また国内総生産は実質で427億ドル (0.15%) 押し上げられ、雇用 (正規雇用に換算) も128,000創出され、0.07%の拡大が見込まれるとしている。日本はGDPが0.3%ポイント、マレーシアは1.6%ポイント増えると推計されているのに比べて、米国の利益は相当小さい。米国の輸出及び輸入については、それぞれ272億ドル (1.0%) 及び489億ドル (1.1%) 押し上げられるとし、また日本等のこれまでに自由貿易協定を結んでいなかった国については、輸出は346億ドル (18.7%)、輸入は234億ドル (10.4%) の拡大が見込めると推計している。セクター別の効果については、農産品、食品への効果が最も大きく、生産額は100億ドル増え、0.5%の拡大となるとしている。またサービスセクターへの効果も大きく423億ドル押し上げられるという推計を出している。その一方で、製造業、天然資源及びエネルギーのセクターではTPP協定がないとした場合の基準予測値と比較して108億ドル (0.1%) のマイナスになるとしている。農業や金融などのサービスセクターは増えるが、繊維や自動車などの生産が減少することを考慮すると、TPPによって米国の製造業者が雇用を奪われると憂慮し、国民の多くが十分な利益が得られないと不満を抱いた結果であると考えられる。また、TPPが米国の経済に与える効果が少ない上、中所得者層の給与が今後10年間で下がる一方で、超富裕層は著作権の保護などで所得が上がるという指摘もある (Rosnick, 2013)。

さらに、TPP交渉において、日本が「聖域」を設けた結果、コメや乳製品、食肉などに対する輸入障壁は残ったが、米国の自動車関税は長期的ではあるが将来的に撤廃される。その結果、トランプは大統領選で、「TPPによって日本の自動車に対する米国の関税は下がるが、米国の牛肉に対する日本の関税が残るのは不公平である」と主張している。

第3に、米国民が経験的にこれら経済効果に対して懐疑的であるという点である。米国のTPP反対者は、NAFTAや米韓FTAが製造業の海外移転と国内への空洞化をもたらし、TPPも同様の状況をつくると論じている(Harford, 2016; Wallach, 2016)。オバマ政権時、政権を支持する与党民主党の大半の議員はTPPとその前提となるTPA法案に反対を示していた。その理由は、民主党は支持基盤が労働組合や地場産業が中心であり、クリントン政権時代に成立したNAFTAによって米国経済や雇用が悪化したという意識が民主党議員を中心に認識され、貿易自由化を進めるTPPに対して反発していたと考えられる。

NAFTAを発効した当時、米国は対カナダ、対メキシコともに貿易赤字を抱えていた。NAFTAによって関税が撤廃されることで、米企業の輸出が増え、貿易赤字は減少すると思われたが、逆の結果が出た。過去20年、対カナダ・メキシコで、米国の貿易赤字は増え続けている。多くの米国製造業が米国から労働賃金が安価なメキシコに工場を移転した。米労働総同盟・産業別組合会議(AFL-CIO)は、NAFTAのために過去20年で、米側は約70万の雇用を喪失したという(AFL-CIO, 2014)。

他方で、世界最大の農業国である米国は、とうもろこしや小麦などを大量にメキシコに輸出し、メキシコの農業は壊滅的な打撃を受け、約200万の農民が失業した。結果的に、仕事を失った200万人が不法移民として米国に向かったと考えられる。NAFTA発効前の93年、米国内の不法移民は約390万人であったが、現在は約1200万人と言われており、4倍に拡大している。

第4に、TPPのような多国間交渉では米国の利益を考慮するような主張が反映しにくいという点である。多国間交渉では複数国が交渉に参加している

ため、利益を共有する第三国と連合を組んで、小国が成し遂げることが難しい交渉が達成できたりする場合がある。また、2国間交渉と異なり、多国間交渉をまとめるには大国も譲歩が不可避である。そのため、トランプ米政権の貿易政策の中枢を担う国家通商会議（NTC）のピーター・ナヴァロ議長は参加国の中でも経済規模が小さいブルネイも「米国と同じ一票を持つ。それは完全にばかげている」と言及している（朝日新聞、2017年1月30日）。

2国間交渉は、過去の例を見ると、米国にとって圧倒的に有利である。たとえば日米通商交渉を振り返ってみると、繊維交渉で始まり、カラーテレビ、鉄鋼、自動車、半導体などで交渉が行われてきた。自動車交渉では日本の自動車メーカーは対米輸出台数の自主規制を強いられた。日米半導体協定では、日本の半導体産業は製品開発、投資を制約され、その間に韓国のサムスンと米国のインテルが積極的な投資を行い、世界市場を席捲していった。また、日本製品の対米輸出規制だけでなく、日本市場の開放も迫られ「日米構造協議」(後に「日米包括経済協議」と改称)で国内市場の開放を迫られた。

3. 米国外交における TPP

TPP に対して懐疑的な声が特に民主党の中で多かったなかで、オバマ政権はなぜ TPP を希求したのであろうか。米国外交における TPP とは何であったのかここでは考察する。

21 世紀に入るとともに、東アジアでは FTA やメガ FTA が検討されるなかで、超大国である米国は東アジアの地域制度構築に関与していなかった。米国にとって東アジア地域との唯一の接点である APEC（アジア太平洋経済協力会議）で 1999 年に EVSL（早期自主的分野別自由化）協定が頓挫して以降、地域的枠組みの中での貿易自由化の希求は低下していった（三浦、2011）。その理由として、東アジア地域主義が結果重視ではなく過程重視であること、特に拘束力のない緩やかな統治方法である ASEAN ウェイで主導された組織運営に対する米国の期待が薄かったことにある（モリソン、

2009)。また、アジアにおける中国の影響力が拡大する一方で、米国は、イラクやアフガニスタンなどにおける対テロ戦争に忙殺されていたことも一因である (Chin and Stubbs, 2011)。そうした中で、東アジア地域では、米国をメンバーとしない東アジア自由貿易協定 (EAFTA) と東アジア包括的経済連携協定 (CEPEA) の議論が着実に進んでいた。米国の関与できない地域経済統合が東アジアで確立し、国家主導的経済システムを推進する中国がアジアにおける覇権を握ることで、米国が締め出されることに懸念が高まった (馬田, 2012)。実際、2006年8月、クアラルンプールで開催された ASEAN+3 経済閣僚会合の際、日本の二階経済産業大臣が CEPEA を提案したことを受け、米国が東アジア地域から外されていたことを「二階ショック」と称し、米国の外交政策に与えた影響は大きかったことが窺える。ここに至り、米国政府内で、パワー・トランジションを念頭におき、国際制度・地域制度の行方を検討するようになる (大矢根, 2012a)。

米国では、ワイルダー国家安全保障会議 (NSC) アジア上級部長が先頭となって米国が関与できるアジア太平洋地域の地域統合に向けて対策を練り、マハリック APEC 担当大使のアジア諸国訪問が活発化した (『日本経済新聞』2006年11月12日)。そして、2006年11月、ブッシュ政権は、ベトナムで開催された APEC 首脳会議でアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) を追求する方針を表明した。そこには、東アジアにおける影響力の低下のみならず世界貿易機関 (WTO) ドーハ・ラウンドが遅々として進展せず、政権末期で中南米諸国との FTA の審議が進まないことに憂慮した、USTR の意向が反映されていた (Inside U.S. Trade, 26 September 2006)。寺田はこうした状況を、APEC において長らく標榜されてきた域内自由化を域外にも適応する「開かれた地域主義」が実質上、「閉じられた地域主義」とも称せられる地域統合規範にとって代わられたと論じている (寺田, 2011)。

FTAAP に向けた動きはすぐに動く気配はなかったが、2008年、ブッシュ政権は、FTAAP に至る道筋として、2005年にシンガポールなど APEC 加盟4か国 (P4) が調印した既存の FTA (TPP の前身) に参加する意向を議

会に示した³⁾。P4FTAへの参加決断は、アジアで芽生え始めた貿易の枠組みからはじき出されるのを避けたいという強い意志の表れであった（ソリース、2013）。ただしブッシュ政権の任期終了が間近であったため、具体的な交渉は民主党から選出されたオバマ政権に委ねられることになった。2008年9月、バラク・オバマ大統領は、議会で既存の加盟国と交渉を進める意思を示した⁴⁾。既に4か国間で形成された市場は小さく、米国が、それら市場への関心が高いわけではなく、広域FTA、すなわちFTAAPへの布石と考えられた。なにより、TPPは、オバマ政権が追求しているアジア太平洋地域における外交上の関与という、より大きな戦略の一環といえる（ソリース、2013）。

米国がTPPに関心を示した後、2008年11月、ペルーにおけるAPEC閣僚会議後に、豪州、ペルー、ベトナムも参加を表明した。そして2009年11月、オバマ大統領は、日本における演説で、広範な加盟国と高水準の地域協定の形成を目標として、TPP交渉に参加すると表明した（White House、2009）。TPPは、2010年3月に、P4に、米国、豪州、ペルー、ベトナムを加えた8か国で第1回交渉を開始した。2010年10月に、ブルネイで開催された第3回交渉では、マレーシアが交渉に参加した。この結果、2010年までには、APECの目標とするFTAAPの形成に至る道として、中国の提唱するASEAN+3、日本の提案したASEAN+6と並んでTPPが浮上した。2011年11月、ハワイで開催されたAPEC首脳会議では、日本、カナダ、メキシコがTPP交渉参加協議の意思表明を行った。2012年10月にメキシコとカナダが交渉に参加し、2013年7月に日本が第18回交渉会合に参加し12か国で

3) 2002年のメキシコのロス・カボスで開催したAPEC首脳会議において、シンガポール、ニュージーランド、チリの3か国は、TPPの前身となる、太平洋3か国経済緊密化パートナーシップ（3CEP）交渉を開始することで合意した。P3CEPの交渉は、2003年9月にシンガポールで開始した。2005年4月に、韓国濟州島で行われた最終交渉においてブルネイも参加し、TPSEAとして合意した。

4) 米国は、この時点で、既にシンガポールとチリとはFTAを結んでいた。

交渉が進められた。

TPPは、他に規定がある場合を除いて、発効と同時に他の締約国の原産品に対する全ての関税を撤廃することを原則としている。さらに、TPPは、極めて包括的な協定であり、物品の貿易、サービス貿易、電子商取引、競争、税関手続き、投資、貿易の技術的障害と衛生植物検疫、政府調達、知的財産権など、WTOの枠組みを超えた規定がなされている。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ている。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る（馬田, 2012）。

米国は、2005年9月にロバート・ゼーリック国務副長官が「責任あるステークホルダー」という概念を示し、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オバマ政権発足当初に専門家によって論じられた（Bergsten, 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牽制する場面が増え対中政策を転換した。結果的に、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」といった言及をし始め、アジア太平洋地域への米国の関与を拡大と、強化しようとする姿勢を鮮明に打ち出した。オバマ大統領が、オーストラリア議会で行った「オバマ・ドクトリン」と呼ばれる演説では、米国のアジア再関与政策の基本にある考え方を、「米国は太平洋国家である。米国はアジア太平洋の平和と安定のために、日本、韓国における軍事的プレゼンスをはじめとして地域協力機構にも関与する」、また、「自由、公平で開かれた国際経済システムの維持・発展を目指す。TPPはそのモデルとなる」と論じた（White House, 2011）。白石は、この演説の要諦は、「安全保障においても、通商においても自由で、公平で、透明

度の高い、開かれたルール作り、制度作りを提唱するもので、その意味で、米国におけるリベラル・リアリズムの伝統を継承したものと考えた方がよい」と論じている（白石・カロライン, 2012）。2012年には、「米国のグローバル主導権の維持」という方針を発表し、米国が、経済的衰退や財政赤字を踏まえつつも、アジア太平洋で米国以外の国が地域的覇権を確立する事態を防ぐことを目標に掲げた（大矢根, 2012b）。結果的に、中国の経済的台頭に伴いパワー・トランジションが生じるなかで、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抑止することを標榜していると考えられる。そうした背景のなかで、TPP交渉が2015年10月15日に大筋合意を迎え、2016年2月にTPP協定が署名された。

4. トランプ政権の通商政策

前述のように、トランプ大統領は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、「諸外国が我々の製品をつくり、企業を盗み、職を奪うという略奪行為から国境を守らなければならない。保護こそが素晴らしい反映と強さにつながる」とし、「我々は2つの簡単なルールに従う。米国製品を買い、米国人を雇うというルール」であると言及している。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」にもとづくものと考えられる。「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）。

トランプは大統領就任後に、公約通りTPPからの離脱を決め、NAFTA再交渉の意向も表明した。また、メキシコに35%、中国に45%という懲罰

的な関税を課すと言及している。さらに、多国間交渉では米国の利益を主張できないという考えから、米国の立場を強く主張できる2国間で通商交渉する方針を打ち出した。

トランプ政権は、米国の雇用と産業、特に自動車や鉄鋼をはじめとする製造業を保護するため、多国間での交渉より単一国との話し合いのほうが成果が上がると考えている。多くの国が2国間交渉に難色を示す可能性はあるが、個人消費が世界最大の米国マーケットは各国にとって最重要相手国であり、米国から一定の譲歩を迫られるとしても、交渉のテーブルにつかざるを得ない。日本の安倍晋三首相は、TPPでトランプ大統領の翻意を求めるとしながらも、2国間交渉の可能性を排除しないと言及していることがその証左である（日本経済新聞、2017年1月26日）。

こうしたトランプ政権が標榜する通商政策を実現するため、新政権において人事が刷新された。トランプ政権では、通商政策を掌る旧来からの部署に加え、新たな部署を新設した。旧来からある通商政策に関わる閣僚人事では、USTR代表である。USTR代表には、ロバート・ライトハイザーが就任した。ライトハイザーUSTR代表は、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。商務長官には、親日家と名高いウィルバー・ロスが選ばれた。ロス商務長官は、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、中国との不均衡是正に乗り出す考えを表明している。また、公聴会では鉄鋼の不当廉売などを指摘し「中国は世界で最も保守的な国だ」と批判した（日本経済新聞、2017年1月19日）。商務長官は、貿易救済措置や輸出管理規制などを管轄しており、そのことから、トランプ政権において商務省が通商政策において重要な役割を担う可能性が考えられる。

一方で、トランプ政権で新設された部署が、国家通商会議（NTC）である。NTC議長に就任したピーター・ナヴァロ（カリフォルニア大学アーバイン校教授）は、米中間の通商問題を専門とする経済学者で反中派として知

られる。ナヴァロNTC議長は、TPPからの離脱は中国に有利に働くとの指摘に対して「TPPは世界で最もインチキな協定」であり、「日本やオーストラリア、ニュージーランド、マレーシア、タイとの貿易交渉が代替措置になる」と主張し、TPP参加国との交渉を2国間協議に切り替え、各国に再び貿易自由化を求めていく考えを示している（日本経済新聞、2017年1月30日）。

3月1日トランプ政権は「2017年通商政策の課題及び2016年次報告」を公表した（USTR 2017）。これはUSTRが1974年通商法第163条に基づき毎年議会に提出している通商政策に関する報告書で、今回はトランプ政権初の報告書としてその内容が注目された。報告書は、「2016年有権者は、米国の通商政策の方向性で根本的な変化を求めた。米国民は過去の通商政策に対して不満を抱いているが、それは米国民が自由な貿易と開かれたマーケットへの信頼を停止したためでなく、国際的な通商協定の恩恵について必ずしもすべてがクリアになっていないためだ」と指摘している。このため「米国の通商政策の包括的な目標は、引き続き米国民にとってより自由かつ公正なかたちで貿易を拡大していくこと」にあるとし、具体的にトランプ政権は以下の4点を最優先するとした。第1は通商政策において米国の国家主権を優先するとの考えである。第2は米国通商法を厳格に執行するとの立場である。第3は外国市場を開放するためにあらゆるレバレッジを活用するとの立場である。第4は米国が主要国と「新たな、より良い通商協定」を交渉していくとしている点である。こうした点を踏まえ、トランプ大統領は3月31日に貿易赤字を抱える主要な貿易相手国・地域ごとにその要因を調査することを指示する大統領令に署名した。また、トランプ大統領は4月、鉄鋼が国家安全保障に影響を及ぼす輸入品を制限できる通商拡大法223条（国防条項）にあたるかどうか商務省に調査を依頼した。

以上のような通商政策の決定過程において、誰がどのような意思決定をするのかまだ定かではない。実際、トランプ大統領の肝いりで新設されたNTCも早々に廃止され、その役割は新たに設立した通商製造業政策局（OTMP）へと引き継がれた。現時点では、通商政策はロス商務長官が主導

し、実務をライトハイザー USTR 代表が担うと考えられる。

5. まとめ

トランプが大統領の登場によって、TPPの実現が困難になるばかりか、米国の通商政策が不透明になった。トランプ政権は、多国間貿易交渉から2国間貿易交渉へと舵を切ることが考えられる。日米間に関しては、トランプ大統領は貿易不均衡の是正を訴え、特に自動車貿易を「不公平である」と批判しており、自動車貿易が一つの焦点と考えられる。また、TPP交渉の際、共和党は農業（農産物に関する各国の関税削減・撤廃、非関税障壁の削減・撤廃）と知的財産権（バイオ医薬品のデータ保護期間、特許権、著作権をはじめとする知的財産権の保護強化など）を強調し、民主党は、労働・環境（労働や環境に関する拘束力のある基準・規制の導入、国際基準の順守）、自動車（米国産自動車に関する外国の貿易障壁の撤廃、日本などからの輸入拡大による雇用喪失の懸念など）と人権の尊重などを強調していたことから、こうした観点を日本側に求めるが高い。トランプ政権が貿易の関係の見直しを検討する上で最重要国がメキシコと中国である。トランプ政権は7月17日、NAFTA見直しの目標を17ページに及ぶ文書とともに公表した。文書の中には、トランプ政権がNAFTAにおいて改訂したいと考えている項目が並んでいる。他方で、中国については、先述のようにトランプ大統領は4月、鉄鋼とアルミに関する調査を指示しているほか、7月21日に、米国内の製造業や防衛産業の基盤強化を目的とした実態調査を求める大統領令に署名をした。4月の調査によって、通商拡大法232条に基づいて「国家安全保障上の脅威になる」と判断されれば、製鉄の輸入制限が導入される可能性があり、中国やそのほかの国の製鉄業者は大きな打撃を受けることになる。現時点でトランプ政権における通商政策は不透明であるが、その根底には米国内の根深い格差をめぐる不満があることを認識する必要がある。

参考文献

- AFL-CIO (2014) “NAFTA at 20” March 2014.
- Chin, Gregory and Richard Stubbs (2011) “China, Regional Institutional Building and the China-ASEAN Free Trade Area”, *Review of International Political Economy*, 18 (3), pp. 277-298.
- Bergsten, Fred “Two’s Company,” *Foreign Affairs*, Vol.88, No.5 (September/October 2009).
- Fregusson, Ian F. (2015) “Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy”, Congressional Research Service.
- Frey, Carl Benedikt and Osborne, Michael A. (2013) “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?” Oxford University Programme on the Impacts of Future Technology.
- Fukuyama, Francis (2016) ‘Trump and American Political Decay’ “*Foreign Affairs*” 9 November, 2016.
- Zucman Gabriel and Saez, Emmanuel (2016) “Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, n°2, p. 519-578.
- Harford, Tim (2016) ‘Trump Trade and China Shock’ “*Financial Times*”, 24 March, 2016.
- Reich, Robert (2015) “Why the Trans-Pacific Partnership Agreement is a Pending Disaster” January 5, 2015 available at <http://robertreich.org/post/107257859130>.
- Rosnick, David (2013) “Gains from Trade? The Net Effect of the Trans-Pacific Partnership Agreement on U.S. Wages” Center for Economic and Policy Research.
- Ross Wilbur and Navarro, Peter (2016) “The Trump Trade Doctrine: A Path to Growth & Budget Balance” October 18, 2016.
- Stiglitz, Joseph E. (2011) ‘Of the 1% for the 1% by the 1%’ “*Vanity Fair*” May 2011.
- The USITC (2016) “Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and Specific Industry Sectors” May 2016.
- The USTR (2017) “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report” March 2017.
- Wallach, Lori (2016) ‘The Choice is Not Between TPP or No Trade’ “*Huffpost Politics*”, 24 March, 2016.
- The White House, Office of the Press Secretary (2009) “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009. “The United States will also be engaging with the Trans-Pacific Partnership countries with the goal of shaping a regional agreement that will have broad-based membership and the high standards worthy of a 21st century trade agreement.”
- The White House (2011) “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011.

- The White House (2017a) “The Inaugural Address, Remarks of President Donald J. Trump – As Prepared for Delivery” January 20, 2017.
- The White House (2017b) “Presidential Memoranda, Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement” January 23, 2017.
- 石川幸一 (2012) 「TPPと東アジアの地域統合のダイナミズム」『季刊国際貿易と投資』 Autumn 2012, No.89.
- 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.
- 大矢根聡 (2012a) 「東アジア・アジア太平洋地域制度とパワー・トランジション—台頭する。中国をめぐる地域制度の重層的空間—」『外務省・平成23年度国際問題調査研究提言事業「日米中関係の中長期的展望」報告書』日本国際問題研究所、176頁。
- 大矢根聡 (2012b) 「米国オバマ政権とアジア太平洋戦略」『日米中新体制と環太平洋経済協力のゆくえ』アジア太平洋研究所。
- ケント・E・カルダー (2016) 「2016年アメリカ大統領選に投じられた深い影」『国際問題』 No.653 (2016年7・8月)、日本国際問題研究所。
- 白石隆・ハウ・カロライン (2012) 『中国は東アジアをどう変えるか—21世紀の新地域システム』中公新書。
- ソリース, 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。
- 寺田貴 (2011) 「日米のAPEC戦略とTPP：「閉じられた地域主義の幕開け」『海外事情』。
- 寺田貴 (2013) 『東アジアとアジア太平洋』東京大学出版会。
- 西川賢 (2016) 「ポピュリズムによるアメリカ政治の分断」『国際問題』 No.633 (2016年7・8月) 日本国際問題研究所。
- 西山隆行 (2013) 「米国オバマ政権とアジア太平洋戦略」『日米中新体制と環太平洋経済協力のゆくえ』アジア太平洋研究所。
- 畠山襄 (2007) 「アジアFTAの新時代と日本の課題」『ワセダアジアレビュー』、第2号、早稲田大学アジア研究機構。
- 三浦秀之 (2011) 「APECのEVSL協議過程と日本の対応—日本に戦略はなかったのか」『早稲田大学アジア太平洋研究科論集』。
- 吉崎達彦 (2016) 「特集：TPPは生き残れるか～トランプ時代の通商戦略」『溜池通信』 vol.607 (2016年12月27日) 双日総合研究所。
- モリソン, チャールズ (2009) 「アジア太平洋地域協力とAPECの将来に関する米国のもう一つの展望」『国際問題』 第585号。