

## バイデン政権の通商政策

浅野貴昭

住友商事グローバルリサーチ（株）シニアアナリスト

### 1. バイデン陣営の政権公約

選挙戦を通じて、バイデン前副大統領（当時）は、自らが政権に就いた暁には労働者の利益に資する通商政策を進めると繰り返した。まずは米国経済への手当てを行い、産業競争力強化に向けて十分な国内投資を行ったとの確信が得られるまでは、新たな通商協定に合意することはなく、通商交渉に臨む時が来れば、労働組合や環境団体からのインプットを重視する、と述べた<sup>1</sup>。

従来の自由貿易論に疑念を投げかけ、通商政策を国内雇用と直結させて議論することは、米国では最早「新たな常態」である。トランプ政権で米通商代表を務めた、ライトハイザー氏は、米鉄鋼業界の利益を代弁してきた自身の過去をも反映して、通商政策の目的は良質の雇用を米国民に提供すること、安定した製造業雇用を米国に取り戻すことであると主張した。そして、経済効率や同盟国への外交配慮などを長らく優先してきたこれまでの通商政策こそが米国民の利益を損なってきたと述べて、トランプ通商を正当化してきた<sup>2</sup>。物品貿易における貿易赤字を問題視するトランプ大統領の通商観そのままに、貿易相手国の不公正な貿易慣行や国防上の配慮を理由に米国の関税を引き上げ、既存の通商合意の見直しを相手国に迫った。そうした保護主義的な姿勢があったればこそ、トランプ政権は、北米自由貿易協定（NAFTA）の改訂版となった米墨加協定（USMCA）の実施法案を下院民主党に認めさせることができたのである。

4年間のトランプ通商に対して、バイデン陣営が提示する具体的な政策メニューは最後まで明らかにはならなかった。トランプ政権がWTOの紛争解決制度を機能不全に追いやったこと、関税引き上げを梃子にして各国を二国間交渉に巻き込み、管理貿易的な手法を持ち込んだこと、中国との関税引き上げ合戦を始めたことなどに対して、果たしてどのような代

---

<sup>1</sup> Joseph R. Biden, Jr. “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs* Vol 99, no.3 (March/April 2020)

< <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> accessed on January 24, 2021.

<sup>2</sup> Robert E. Lighthizer, “How to Make Trade Work for Workers,” *Foreign Affairs* Vol 99, no.4 (July/August 2020)

< <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-make-trade-work-workers>> accessed on January 24, 2021.

替案が「労働者の利益」になるのかは不明のままだった。

2020年7月、民主党全国大会を翌月に控え、バイデン陣営は、サンダース上院議員陣営と行った政策協議の成果を公表した。サンダース上院議員を推す党内左派勢力との政策合意書と位置付けられ、気候変動、刑事司法制度、経済、教育、ヘルスケア、移民の6分野ごとに政策方針を打ち出したものである<sup>3</sup>。その「経済」章にて、通商政策についても言及があったが、薬価や医療品サプライチェーンにかかわる記載が目新しい程度で、基本的には従来の漠とした主張を繰り返しただけであった。

表：バイデン／サンダース政策合意書における通商政策提言

・ 労働者の利益を最優先する通商政策
・ 労働、人権、環境に関わる厳格な規定を FTA 協定本文に組み込む
・ 医薬品、医療サプライ製造拠点の海外移転を促し、 薬価引き上げにつながるような通商政策、税制に反対
・ 為替操作国に断固として対抗
・ トランプ政権が米農家に与えたダメージを修復
・ 同盟国と協力して、中国に対抗し、交渉していく

(2020年7月、Biden-Sanders Unity Task Force Recommendations)

## 2. 次期 USTR の指名

2020年11月の大統領選勝利を経て、バイデン陣営は順次、政権人事を発表。12月10日には米通商代表 (USTR) にキャサリン・タイ氏を指名することが明らかにされた。タイ氏は、下院歳入委員会の民主党側の通商担当法務官として2014年から勤務しており、USMCA 実施法案可決のために実施されたトランプ政権と下院民主党との協議において活躍。USMCA の労働規定の強化などに尽力し、トランプ政権と議会民主党の双方からその知見と調整能力を高く評価された。メディアのインタビューに答える中で、退任間際のライトハイザー前米通商代表はタイ氏を評して、各々バラバラの目標を追い求める人々をまとめ上げて事を成し遂げるスキルを身に付けている、と述べている。

また、タイ氏は民主党の議会スタッフとして勤務する前は、USTR での勤務経験 (2007～2014年) もあり、世界貿易機関 (WTO) において米国の利益を代表して対中提訴を担う責任者でもあった。タイ氏の過去の発言では、通商政策とはそれ単独で成立するものではなく、対外経済政策や国内政策との有機的な連携が不可欠であること、開かれた民主社会を守

<sup>3</sup> Biden-Sanders Unity Task Force Recommendations, July 8, 2020.

< <https://joebiden.com/wp-content/uploads/2020/08/UNITY-TASK-FORCE-RECOMMENDATIONS.pdf> > accessed on January 24, 2021.

るためにも、米国経済の競争力強化策を政府横断的に検討する必要があることなどを強調している。そして、対中政策を繰り出すに際しては、中国が米国に突き付けている挑戦の本質を理解し、超党派の政治的支持を確保した上で対峙することが重要とも述べており、タイ氏は中国の不公正な貿易慣行に対して厳しい姿勢で臨むだけでなく、より戦略的なアプローチをとるとも見られている。

マスコミの下馬評では、次期 USTR 候補には数多くの名前が挙がっており、民主党の支持基盤である労働組合との距離の近さ、通商政策への精通、閣僚人事における多様性確保など複数の角度から候補者がふるいにかけて見られる。多様な候補者名から透けて見えてくるのは、タイ氏の 1) 対議会調整能力、2) 国際経済法制の実務に関わる知見、3) WTO において中国と対峙してきた経験が総合的に買われて、USTR 指名に至ったであろうことである。タイ氏の上院承認はしばらく先になると観測されているが、今後は USTR の次席代表、首席補佐官、法務顧問等の人事を通じて、タイ氏の下での USTR 運営方針がより明らかになってくるものと思われる。

タイ氏が指摘するように、通商政策は経済政策、経済外交というより大きなパズルの一片に過ぎないとするならば、財務省、商務省、国務省、国防総省の利害や、ホワイトハウス内に設けられる様々な政策調整メカニズムの機能によって、バイデン政権の通商政策は規定されることになる。この点は、最小限の政府内調整の下、省庁が各々政策を展開したトランプ政権のスタイルとは対照的である。その時に、議会スタッフから閣僚に登用されたタイ氏が、どこまで存在感をもって、通商政策を打ち出すことができるのかが注目される。

### 3. バイデン政権が引き継ぐ通商案件

バイデン政権は、多くの通商案件をトランプ政権から引き継ぐことになるが、中国への対応は最も注目されるものの一つである。通商法 301 条に基づく制裁関税については、即時撤廃は行わず、同盟国との協議を通じて、今後の方針を決めていくとバイデン大統領は明かしているのみで、当面の間は現状維持となる。2020 年 2 月に発効した米中フェーズ・ワン合意では、2022 年までの 2 年間にわたって、中国が米国産品の輸入拡大に努めることが、具体的な数値目標と共に規定されているが、現段階では目標達成には遠く及ばず、バイデン政権がこの合意をどのように扱うのかについては不透明なままである。また、トランプ政権は、この他にも人権侵害を理由とした制裁や、機微技術管理を目的とした輸出制限といった措置を講じており、バイデン政権のアプローチが注目される。

追加関税は中国に対して課したものとどまらず、通商拡大法 232 条に基づき、国防上の理由から関税賦課に至ったものもあり（輸入鉄鋼・アルミ）、それらの解除に踏み切るかどうか注目される。EU は、この 232 条関税の即時撤廃を求められると思われるが、デジタル・サービス課税や航空機製造産業への補助金問題といった通商案件も米欧間で存在する

中、バイデン政権はいかにして「労働者の利益」中心の通商政策と、多国間協調主義のバランスをとるのか。通商にとどまらないより大きな構図を描き、包括的な解決を目指すのか、個別交渉を積み重ねていくのかも不明である。

日本との間では、2020年1月の日米貿易協定の発効をもって、通商交渉は一段落した形だが、本来であればより包括的な合意を目指して2020年春から交渉が始まるはずであった。しかし、新型コロナウイルス感染の世界的拡大や米国大統領選などがあったことから、政府間協議は行われている模様だが、実質的な交渉は進展していない。米国は、この二国間協定によって、既に環太平洋パートナーシップ協定（TPP）並みの農産品市場開放を日本から勝ち取っているだけに、対日関係に絞って考える限り、追加交渉を急ぐインセンティブは大きくない。トランプ政権発足直後に離脱した TPP への復帰についても、当面はバイデン政権の優先課題ではない旨、発表があった。

日本、中国、EU との個別の通商案件に加え、バイデン政権は対 WTO 政策にも取り掛かる必要がある。2020年8月末以来、WTO 事務局長のポストは空席のままだが、ほとんどの WTO 加盟国が推すナイジェリア出身候補を米国政府が認めなかったため、コンセンサスを重視する WTO の選定プロセスは止まったままである。WTO 紛争解決を担う上級委員会が2019年末、機能停止に陥っているのも、トランプ政権が上級委員人事の承認を拒否してきたからである。国際経済の領域にて米国がリーダー役であり続けることを欲するバイデン政権としては、トランプ路線の撤回を国際的にアピールする必要がある、そのために、まずは内政上のインパクトも少ない、WTO 外交から取り組むのではなかろうか。

#### 4. 貿易促進権限の失効

トランプ政権は、各国との通商交渉に乗り出し、議会承認が必要な NAFTA 改訂すら成し遂げた。それが可能であったのは、オバマ政権が多大な政治コストを支払って、2015年に貿易促進権限（TPA）を議会から取り付けていたためである。貿易促進権限は2018年に期限を迎えたが、その規定に基づき3年間の延長が認められ、2021年6月末にはついに失効する。理論的には TPA がなくても、政権が通商交渉を行うことに問題はないが、トランプ政権が交渉を始めた対英、対ケニア FTA に加え、包括的な対日、対 EU 貿易協定や CPTPP 加盟までも視野に入れれば、議会承認が不可欠で、バイデン政権は TPA 付与を議会に働きかける必要が出てくる。

しかし、2015年 TPA 法の可決に際して、当時の下院民主党の賛成率はわずかに15%で、オバマ政権は共和党の手を借りて TPA 取得を実現した。当時とは政治経済環境は大きく変わったとはいえ、2022年中間選挙の前に、バイデン政権が貿易自由化交渉を行うために多大な政治資本を費やすことは想定し難い。

その代わりに、バイデン政権では、貿易自由化交渉よりも企業の米国回帰を促す諸規制、税制の実現や、貿易に関わる国内救済措置（TAA）の拡充が先行するであろうことが想定できる。そして市場アクセス自由化交渉にもし臨むとするならば、CPTPP加盟国らとの間で対象分野（デジタル商取引や医療サプライ貿易等）を絞り込んだ上での交渉になると思われる。そうした限定的な動きと並行して、バイデン政権が議会や国民に対して、自由で開かれた経済秩序の構築を米国が主導していくことの重要性を説くような動きがもし見られれば、政権後期にはより大胆な通商政策イニシアチヴを提起する可能性が視野に入ってくる。