

混沌の中のコンセンサス

——「労働者のための通商政策」とはなにか¹⁾——

Consensus among Chaos: What Is a Worker-Focused Trade Policy?

藤木 剛康
Takeyasu FUJIKI

はじめに

筆者は前稿²⁾で2019年9月までの時期におけるトランプ政権の通商政策を分析し、ポスト冷戦期の合意を破壊して政策プロセスを無秩序化したと評価した。すなわち、対外的には同盟諸国との「ルールに基づく貿易秩序」という合意を、対内的には大統領と議会共和党が共有していた貿易自由化合意を破壊し、輸出拡大と貿易赤字削減を重視する重商主義的合意を構築しようとしているが、国内の支持は大統領の政治的パフォーマンスに支えられた脆弱なものであるとした。

しかし、2019年12月から翌年1月にかけて、トランプ政権は、議会超党派による米国・メキシコ・カナダ貿易協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）の批准、中国との「第一段階合意」の成立、WTO上級委員会の機能停止という3つもの重要な成果を立て続けに実現した。では、これらの成果を踏まえたうえで、改めてトランプ政権の通商政策をどのように評価すべきであろうか。とりわけ、議会超党派によって通商協定が批准されたのは、2001年の米・ヨルダンFTA以来18年ぶりのことであり、USMCA批准は国内コンセンサスの更新を示している可能性がある。この問題について、USTR代表のロバート・ライトハイザー（Robert E. Lighthizer）はトランプ政権の進めた通商政策を「労働者のための通商政策」として正当化し、経済学者の立場から政権の通商政策を批判するチャド・ボウン（Chad P. Bown）との間で論争を展開した。

そこで、本稿ではライトハイザーの政策構想と、2019年12月から翌年1月にまでの通商政策の政策プロセスを分析し、果たしてトランプ政権は新たなコンセンサスを成立させたのか、また、それはどのような条件によって成立した「合意」であったのか、という点について検討する。叙述は以下の順序で進める。まず、【1】においてボウンとの論争も踏まえつつ、ライトハイザーの構想を検討する。【2】ではUSMCAの批准に至る国内政治のプロセスと、超党派

1) 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。

2) 藤木剛康「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」『国際経済』71巻、2020年。

の合意が成立した背景を分析する。【3】では中国との第一段階合意が成立するプロセスとその意義を、【4】ではライトハイザーによる WTO 改革構想とその展開を検討する。最後にトランプ政権の通商政策の評価をまとめた。

【1】ライトハイザーの通商政策構想

ここではライトハイザーの政策構想を検討しよう³⁾。ライトハイザーによれば、トランプ政権の通商政策の第一の貢献は、貿易自由化それ自体を目的とする第2次大戦以来の通商政策を、労働者のための通商政策に転換したことである⁴⁾。ライトハイザーはこれまでの通商政策の理念を、自由貿易を通じた恒久的な世界平和の実現をめざす地政学派的通商政策⁵⁾と、自由化による経済的効率性の達成をめざす経済学者の通商政策に二分し、両方ともに自由化それ自体を最優先の目標としてアメリカ国民の厚生を見失っていたと批判する。通商政策は、アメリカ人に安定した高賃金の雇用を提供することをめざすべきであり、そのためには自由化の利益と労働者の尊厳とを均衡させる必要がある。また、現状のような長期的な貿易赤字は、将来的には国内資産の売却が不可避となるため持続不可能であり、そのためには均衡貿易を実現する必要がある。さらに、コロナ禍などの事態に備え、サプライチェーンや衣料品を含む戦略的産業基盤の国内回帰も進めていくべきである。そして、自らの進めてきた USMCA や対中強硬策は議会でも超党派で支持されており、労働者のための通商政策には国民的な合意が形成されているとした。

第二に、対中関係については、とりわけ中国の WTO 加盟承認を批判した⁶⁾。ライトハイザーは、WTO は市場経済に基づく国々からなる組織であるはずだが、中国は法システムそのものに欠陥があり、ゆえに WTO 加盟国の義務である透明性のある法の支配を実現する能力がない。

3) ライトハイザーは、かつてレーガン政権期に USTR 次官として日米通商交渉を担当した際、日本側の提案書を紙飛行機にして「ミサイルマン」とのあだ名をつけられるなど、強面の交渉者として名をはせた。その後は法律事務所でもアメリカ鉄鋼産業のロビー活動に従事し、2002年にブッシュ政権が鉄鋼セーフガードを発動した際も、その立役者として活発な活動を繰り広げていたとされる。Andrew Restuccia and Megan Cassella, "Ideological soulmates: How a China skeptic sold Trump on a trade war," *Politico*, December 26, 2018; Matt Peterson, "The Making of a Trade Warrior," *The Atlantic*, December 29, 2018

4) Robert E. Lighthizer, "How to Make Trade Work for Workers: Charting a Path Between Protectionism and Globalism," *Foreign Affairs*, July/August 2020

5) 例えば、コーデル・ハルやジョン・フォスター・ダレスら戦中から冷戦初期にかけてのアメリカ外交の立役者たちは、第2次大戦の原因の一つは自由貿易体制の機能不全にあり、戦後は貿易自由化を通じて世界平和を実現すべきであると考えていた。コーデル・ハル（宮地健次郎訳）『ハル回顧録』中公文庫、2014年、井口治夫「ジョン・フォスター・ダレスの外交思想——戦前・戦後の連続性」『同志社アメリカ研究』34、1998年。こうした戦後アメリカ外交における超党派の自由貿易主義に対し、ライトハイザーは、ハミルトンやレーガンら真の保守主義者はドグマ的な自由貿易主義には懐疑的で、貿易政策は中産階級の繁栄のための道具にすぎないことを理解していたと主張してきた。Robert E. Lighthizer, "The venerable history of protectionism," *The New York Times*, March 6, 2008; Robert E. Lighthizer, "LIGHTHIZER: Donald Trump is no liberal on trade," *The Washington Times*, May 9, 2011

6) Robert E. Lighthizer, "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, 2010

しかも加盟交渉の際、アメリカ側は欧米企業が中国に生産拠点を移転し、アメリカに逆輸出する誘因があることを見誤っており、中国政府の重商主義的通商政策と相まってアメリカの対中貿易赤字は激増し、製造業雇用が失われた。

第三に、ライトハイザーはWTO、とりわけその紛争解決システムを批判した⁷⁾。ライトハイザーによれば、WTOは自由で公正な競争に基づく貿易自由化を促進する交渉フォーラムであるべきだが、新たな貿易ルール作りに失敗する一方で、紛争解決メカニズムは肥大化し、アメリカの貿易匡正法までも提訴の対象となり、もはやアメリカの主権を侵害するに至っており、本来の交渉フォーラムに戻すべきだという。

以上のようなライトハイザーの主張に対し、経済学者であるボウンは次のように批判した⁸⁾。第一に、トランプ政権の経済政策において、労働者の利益が中核的位置を占めたことはない。関税戦争に限っても、アメリカ企業や労働者、農民全体に追加的なコストを課すものであり、さらに対象品目を不透明で恣意的に選択し、却って国内政治の分断をもたらした。第二に、対中政策についても、これまでの政権は①対中関税、②WTOの紛争解決手続き、③TPPの3つのアプローチで対応したのに対し、トランプ政権は二国間交渉しか進めておらず、しかも、中国の国家資本主義に対応するどころか、却って国家による管理貿易を強化している。第三に、イノベーションやグローバル化の影響による労働者の窮状に対しては医療保険や教育・再教育プログラム、セーフティネットの拡充などの自由化を補完する国内政策で対応すべきであり、トランプ政権が進めた関税や輸入制限では労働者の境遇は改善されない。

ボウンの批判に対し、ライトハイザーは以下のように反論した⁹⁾。第一に、政府による市場介入は常に市場関係者間での利害対立を生むため、バランスを保った介入であるかどうかの問題であり、USMCAや対中政策に対する超党派の支持は新たな通商コンセンサスの形成を示すものである。第二に、TPPは原産地規定や知的財産権、労働や国有企業などに関する規定が弱く、アメリカの経済的利益を反映していない。これらの規定についてはすでにトランプ政権が実行したように、二国間交渉でも十分対応できる。また、加盟の際に国内制度の改革を求めるアプローチは中国のWTO加盟で失敗している。他方、中国の不正貿易慣行に対しては、EUや日本との3極貿易商会合で議論を積み重ねてきた。

以上の論争を踏まえて、ライトハイザーの構想を評価しておこう。第一に、ライトハイザーは地政学的・経済学的自由貿易主義からの転換をめざしており、実際にもUSMCAや日本との貿易協定からは「自由」の文字が削除された。しかし、こうした提起に象徴以上の意味があるのかどうかは、実際の協定や合意の詳細を検討する必要がある。第二に、ライトハイザーは

7) Testimony of Ambassador Robert E. Lighthizer, House Committee on Ways and Means Hearing on the President's 2020 Trade Policy Agenda, June 17, 2020

8) Chad P. Bown, "There Is Little Dignity in Trump's Trade Policy," *Foreign Affairs*, July 9, 2020

9) Robert E. Lighthizer, "Trump's Trade Policy Is Making America Stronger: A Response to Critics," *Foreign Affairs*, July 20, 2020

コロナ禍以前の時期における貿易・サービス赤字の減少と製造業雇用の拡大、中位家計所得の上昇をもって自らの通商政策の成果であるとする。この議論は好景気の主要因が通商政策だとする短絡的な議論だが、他方で、高関税が不景気やインフレをもたらすという「スムート・ホーレイの神話」からの解放をも意味した¹⁰⁾。また、保護主義的規定を強化した USMCA は議会超党派の支持を得た。したがって、これらの「禁じ手」がどのような経緯や論理でバイデン政権にも引き継がれるのかについても検討する必要があるだろう。第三に、ライトハイザーの選好する手法は、二国間交渉を通じた管理貿易で「自由貿易」の実現をめざすという自己撞着を含むものであった。中国との交渉に際しても、不公正な貿易慣行をやめさせるために国家による管理貿易を要求した¹¹⁾。こうした自己撞着に加え、管理貿易的手法にどこまでの実効性があるのかという問題点も検証されるべきであろう。

[2] USMCA の批准と超党派合意の背景

本節では USMCA の批准に至る国内政治のプロセスと、議会超党派での合意が成立した背景を分析する。カナダおよびメキシコ政府との北米自由貿易協定 (NAFTA) の再交渉は 2018 年 9 月に妥結していたが、2018 年の中間選挙の結果、下院で多数派となった民主党は USMCA の批准に反対した¹²⁾。下院民主党は 4 つのタスクフォース（労働基準、環境問題、医薬品、メキシコが改正した労働法を検証する実行メカニズム創設）を設置し、採決の前提条件として関連規定の修正を検討し、ライトハイザーとの修正協議を進めた¹³⁾。ライトハイザーは共和党議員や医薬品業界からの反発よりも、議会民主党との調整を優先したため、医薬品業界は法案への支持を撤回した¹⁴⁾。

調整に際しては、民主党の有力な支持団体である AFL-CIO の意向が重視された。AFL-CIO は 2019 年 5 月に改正されたメキシコ労働法を評価しつつも、メキシコ政府の実行能力を疑問

10) Shawn Donnan, "Trump Trade Czar Eyes Exit Hailing Tariff Power His Critics Hate," *Bloomberg*, December 23, 2020. ただし、スムート・ホーレイ関税は全輸入の 1/3 の製品に対する 7% の関税引き上げだったのに対し、2017 年のアメリカの輸入額のうち中国製品が占める割合は 11.4% であり、トランプの対中関税はスムート・ホーレイ関税の 1/3 の規模にすぎない。Simon J Evenett, "The Smoot-Hawley Fixation: Putting the Sino-US Trade War in Contemporary and Historical Perspective," *Journal of International Economic Law*, 22:4, 2019

11) こうした手法を、民主主義的プロセスを無視して国家資本主義を志向する「ライトハイザー主義 (Lighthizerism)」であるとする指摘もある。Quinn Slobodian, "You Live in Robert Lighthizer's World Now," *Foreign Policy*, August 6, 2018

12) その主な内容は、脱退した TPP の諸規定をベースにデジタル貿易などの規定を付加する一方で、原産地規定の厳格化や自動車の対米輸出数量規制などの保護主義的規定を追加したものであった。また、中国など非市場経済国との FTA 交渉を規制する規定も付け加えられている。

13) Glenn Thrush and Ana Swanson, "Pelosi Slow-Walks Trump's New Nafta Deal," *The New York Times*, May 29, 2019; Gary Clyde Hufbauer and Euijin Jung, "Will Pelosi Allow a House Vote on USMCA?," Peterson Institute for International Economics, September 23, 2019

14) Emily Cochrane, Ana Swanson and Jim Tankersley, "How a Trump Trade Pact Won Over Democrats," *The New York Times*, December 19, 2019

視した¹⁵⁾。AFL-CIO 会長のトラムカは「メキシコ人労働者を貧困で脆弱なままに放置するいかなる NAFTA も、AFL-CIO は即時廃案にする」と述べ、メキシコ政府に対して労働法改革を実行する能力の構築を要求した¹⁶⁾。9月、ナンシー・ペロシ下院議長はメキシコ政府の高官を招き、最重要課題は労働問題であり、労働省への予算増額と労働者保護をいかに実行するのかと質問しつつ「あなた方はこれ（労働者保護の実行）をしなければならない¹⁷⁾」と述べて労働問題への対応の強化を迫った。メキシコは、工場レベルでの労働法違反に迅速に対処する実行プロセスを確立することに合意し、政府による労働組合管理を廃止する約束もした¹⁸⁾。この会合が転機となって、12月10日に AFL-CIO は USMCA 支持を表明した¹⁹⁾。

こうした動きを踏まえ、政権と下院民主党のタスクフォースとの調整もまとまった。第一に、労働問題ではルールと監査が強化され、メキシコの労働改革を監査するための委員会や、メキシコ常駐の労働アタッシュェが設置され、現地の情報をアメリカに提供することになった。第二に、環境問題でもルールと監査が強化され、環境アタッシュェの設置が決まった。第三に、医薬品へのアクセスを改善するため、バイオ医薬品の保護措置が緩和された。下院民主党は「この改訂版はアメリカ経済とアメリカの家族にとっての勝利であり、これからの全ての貿易合意の新たな基準となる」と発表した²⁰⁾。

AFL-CIO の支持を得たペロシは USMCA 法案の採決に踏み切った。ペロシの背を押したもう一つの理由は、民主党にとって最大の政治課題となっていたトランプ大統領の弾劾問題だった。ペロシ本人は、国民から民主党が党派政治を優先しているとみられることを避けるため弾劾には反対の立場だった。しかし、彼女は党内をまとめきれず、弾劾の準備を進めつつも雇用問題で何らかの成果を上げる必要があると考えた²¹⁾。民主党の支持団体も、USMCA は自動車産業への規制や労働・環境規定の強化により、NAFTA の欠陥を改善するチャンスだとの立場を表明していた²²⁾。

こうして12月13日に USMCA 法案が下院に、16日には上院に提出され、16日に上院で89対10、19日に下院で385対41という票差で成立した。上院での賛成票の内訳は民主党38、

15) Cathy Feingold, Testimony of Hearing on Mexico's Labor Reform: Opportunities and Challenges for an Improved NAFTA, Ways and Means Committee, June 25, 2019

16) Richard L. Trumka, "Without Changes, New NAFTA Dead on Arrival," August 17, 2019

17) Megan Cassella, "'We ate their lunch': How Pelosi got to 'yes' on Trump's trade deal," *Politico*, December 10, 2019

18) Adam Behsudi and Doug Palmer, "Labor unions win, drug companies lose in new trade deal," *Politico*, December 10, 2019

19) AFL-CIO Endorses USMCA After Successfully Negotiating Improvements, December 10, 2019

20) House Committee on Ways and Means, "Improvements to the USMCA: Democrats Secure Wins for the People in the New North American Free Trade Agreement," December 13, 2019

21) Keith Johnson, "Democrats Give Trump a Trade Victory—Even as They Impeach Him," *Foreign Policy*, December 10, 2019; Emily Cochrane and Ana Swanson, "Trump Aides and Democrats Agree on Trade Pact With Mexico and Canada," *The New York Times*, December 10, 2019

22) Thea M. Lee and Robert E. Scott, "U.S.-Mexico-Canada Agreement—Weak tea, at best," Economic Policy Institute, December 10, 2019

共和党 51, 反対票は民主党 8, 共和党 1, 無所属 1, 下院での賛成票の内訳は民主党 193, 共和党 192, 反対票は民主党 38, 共和党 2, 無所属 1 であり, 文字通り, USMCA は超党派の支持を得て成立した。

本節の最後に, USMCA 批准の意味を検討しておこう。通商法案が超党派で成立したのは, 米・ヨルダン FTA 以来 18 年ぶりのことであり, USMCA は今後の貿易協定のフォーマットとなる可能性もある²³⁾。ただし, 国内政治全体の構図の中で, 相対的に重要度の低い法案である USMCA が取引の材料に使われたという側面もある。民主党はイデオロギー的論点で政権との党派対立を演出しつつ, 個別の選挙区や利益団体にも成果をアピールする必要があった²⁴⁾。こうした通商政策軽視の論理は行政府と議会民主党との調整プロセスにも共通している。USMCA は貿易促進権限に基づき成立したが, 本来, 同権限の下では下院の歳入委員会において両党の委員が参加して調整が進められることになっていたが, USMCA の調整は行政府と民主党タスクフォースとが密室で行った。つまり, 議会自らが正規の政策プロセスを歪めてしまったことになる²⁵⁾。その一方で, USMCA の規定の多くは TPP とほぼ同じであり, 自動車や労働・環境団体など特定の利益集団が関心を持つ論点について若干の修正を加えたものでしかない²⁶⁾。USMCA 成立の背景には, こうした国内政治の文脈が存在したことも看過すべきではなからう。

【3】第一段階合意の意義

米中両国は 2018 年 5 月から二国間交渉を開始した。トランプ政権は通商法 301 条に基づく制裁関税を梃子に交渉を有利に進めようとしたが, トランプ本人が明確な交渉方針を示さず, 議題を貿易赤字の削減に限定して深刻な対立を回避しようとする財務省などのハト派と, 知的所有権保護や国有企業への補助金などの構造問題にまで踏み込むべきだとする USTR や国防省などのタカ派との政策対立によって, 中国側に明確な立場を示せない状況に陥った。交渉が不首尾に終わったとみるや, トランプは 7 月に制裁関税を発動し, これに中国が報復関税を課すというパターンで貿易戦争が断続的に進行した。当初は知的財産権の侵害に対する報復という目的に沿った品目に限定されていたが, その後の関税引き上げと対象品目の拡大によって米中貿易の平均関税率も 2018 年後半以降に上昇し, 2019 年後半以降は両国とも 20% に達した。

トランプ政権と議会は中国への技術流出を防ぐため, 輸出管理や直接投資規制の強化も進めた²⁷⁾。2018 年 8 月, 議会は輸出管理改革法 (Export Control Reform Act: ECRA) と外国投資

23) 安井明彦「トランプ政権の通商政策と国内政治の変化——保護主義の今後を占う視点」『国際問題』2020 年 3 月号。

24) 渡辺将人「トランプ政権と議会——USMCA をめぐる政治過程を事例に」『トランプ政権の対外政策と日米関係』日本国際問題研究所, 2020 年。

25) Scott Lincicome, “How Donald Trump Broke U.S. Trade Policy,” *The Dispatch*, January 13, 2020

26) Mary E. Lovely and Jeffrey J. Schott, “The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly,” Peterson Institute for International Economics, December 17, 2019

27) 大橋英夫『チャイナ・ショックの経済学——米中貿易戦争の検証』勁草書房, 2020 年。

リスク監査現代化法（Foreign Investment Risk Review Modernization Act : FIRRMA）を含むジョン・マケイン国防権限法（John S. McCain National Defense Authorization Act of FY2019 : NDAA）を成立させた。2019年8月、アメリカ政府はNDAAに基づき、政府機関による中国企業5社（ファーウェイ、ZTEなど）からの通信・監視機器の購入を禁止した。また、中国人留学生や研究者などに対するビザ制限など、技術・知的財産の移転・窃取ルートの管理を強化した。

2018年12月の米中首脳会談で双方は関税戦争のエスカレートを90日間延期し、構造問題での協議と、貿易赤字削減のために中国が米国製品の購入を進めることで合意した。アメリカ側はライトハイザーを責任者として交渉を進め、とりわけ構造問題で法や規制などの実行措置の具体化を求めた。これに対し中国はアメリカの対中関税の撤廃と構造問題の実行措置での裁量を求めて抵抗した。交渉それ自体はアメリカのペースで進んだが、国有企業への補助金の規制などについて内政干渉だとする中国国内からの反発があり、2019年5月、中国側がそれまでの合意文書を一方的に覆し、構造問題への要求の多くを拒否した²⁸⁾。これに激怒したトランプは関税戦争のエスカレートを進めたが、その一方で6月の米中首脳会談の際、自らの再選のためには中国による大豆と小麦の輸入再開が必要だと習に語った。このように、トランプは関税だけでなく、ファーウェイ制裁などの問題までを梃子に米国製品の購入問題を優先して進めようとした²⁹⁾。

大統領選のために見栄えのする協定を早急にまとめたいトランプ、貿易摩擦の早期解決を求めるハト派官庁、中国の不正な貿易慣行の是正を求める USTR、中国の軍事的脅威を重視しアメリカからの技術的・経済的切り離しによって中国の台頭を阻止すべきだとする国防省などのタカ派官庁による政策対立³⁰⁾は、ライトハイザーの軌道修正によって勢力配置が変わった。ライトハイザーはハト派に合流し、トランプの衝動的な関税の脅しを防ぎ困難な構造問題を先延ばしにするために、まずは「第一段階」の合意を成立させ、難しい論点は後回しにするという方針を打ち出した³¹⁾。この方針に中国も賛成し、12月13日に米中間で第一段階合意が成立した。合意によれば、中国政府は今後2年間でアメリカ製品やサービスの輸入を2017年よりも約2000億ドル増加させ、知的財産の保護と執行を強化し、強制的技術移転を禁止し、金融サービスの出資規制を撤廃する。両国政府はこれらの合意により生じた紛争に対処するための対話

28) John Dotson, "What Derailed the U.S.-China Trade Talks?," *China Brief*, 19:10, May 29, 2019

29) ジョン・ボルトン（梅原季哉他訳）『ジョン・ボルトン回顧録——トランプ大統領との453日』朝日新聞出版、2020年。

30) Robert Atkinson, "Trading Up: Why America Must Ditch China and Pursue Better Manufacturing Opportunities," *The National Interest*, August 13, 2019; Phil Levy, "What's Next In The China Trade War? Lipstick On Pork Exports?," *Forbes*, November 13, 2019; Shawn Donnan and Jenny Leonard, "How Trump's Trade War Went From Method to Madness," *Bloomberg*, November 14, 2019

31) Bob Davis and Lingling Wei, *Superpower Showdown: How the Battle Between Trump and Xi Threatens a New Cold War*, Harper Business, 2020

枠組みを設置し、アメリカ政府は9月に課した関税を減額する。

トランプは合意を「巨大で美しい怪物」だと自賛したが、識者からは批判的なコメントが相次いだ。第一に、購入額が非現実的に巨額で、しかも管理貿易的手法の押し付けによって中国の国家資本主義化を却って促すリスクがある³²⁾。第二に、国有企業支援策を中心とした構造問題はほぼ手付かずのまま、関税の多くも残された³³⁾。第三に、中国側の約束の多くは合意以前に中国が進めていたものにすぎず、関税戦争のコストに対してあまりに小さな成果にすぎない³⁴⁾。

合意の成立後、トランプ政権はコロナ禍の拡大を放置したことに対する世論の批判をかかわすため、初期対応に失敗した中国を批判した。政権さらには議会も加わって、中国批判は香港や新疆での人権侵害に始まり、共産党の統治そのものへのイデオロギー的批判にまで及んだ³⁵⁾。逆に、悪化する米中関係の中で第一段階合意の遵守が米中関係を安定させる唯一の材料となった³⁶⁾。国務省や国防省をはじめとするタカ派は合意を危険にさらしても対中強硬策を進めようとしたのに対し、ライトハイザーをはじめとするハト派は合意を守ろうとした³⁷⁾。皮肉にも、合意以前の関税戦争によってこれまでの国際的な規範が破られてしまい、以前では考えられないような強硬策が次々に進められる状況になっていたのである³⁸⁾。

【4】トランプ政権のWTO改革構想と3極会合

本節では、トランプ政権の多国間アプローチ、すなわちWTO改革構想と米欧日の3極通商閣僚会合を検討する。2020年のUSTR年次報告「25歳のWTOとアメリカの利益³⁹⁾」では、WTOの問題点として、非市場経済国の台頭と、紛争解決手続きの肥大化が指摘された。第一に、非市場経済国は補助金などの不公正な貿易慣行を継続し、また、途上国としての地位を濫用している。アメリカは米欧日の3極通商閣僚会合でこの問題に対応しており、補助金や国有企業に対する規制の必要性では合意を形成している。第二に、紛争解決手続きには審議機関の延長や、先例主義による国家主権の侵害、さらにはアメリカの貿易匡正法への「攻撃」といった、

32) Ana Swanson and Alan Rappeport, "Trump Signs China Trade Deal, Putting Economic Conflict on Pause," *The New York Times*, January 15, 2020. 2020年12月時点での購入額は目標の58%にすぎないという分析がある。Chad P. Bown, "US-China Phase One Tracker: China's Purchases of US Goods as of December 2020," Peterson Institute for International Economics, January 22, 2021

33) Clause Barfield, "The China trade deal: Death knell for Chinese high-tech structural reform?," American Enterprise Institute, December 19, 2019

34) Simon Lester and Huan Zhu, "A Few Details on the US-China "Phase One" Trade Deal," CATO Institute, December 16, 2019

35) Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future," July 23, 2020

36) Ana Swanson and Keith Bradsher, "Once a Source of U.S.-China Tension, Trade Emerges as an Area of Calm," *The New York Times*, July 25, 2020

37) Bob Davis, Kate O'Keeffe and Lingling Wei, "U.S.'s China Hawks Drive Hard-Line Policies After Trump Turns on Beijing," *The Wall Street Journal*, October 16, 2020

38) Bethany Allen-Ebrahimian, "Special report: Trump's U.S.-China transformation," *Axios*, January 20, 2021

39) USTR, "The World Trade Organization at Twenty-Five and U.S. Interests," February 28, 2020

本来の役割を逸脱するような問題行動がみられるようになってきている⁴⁰⁾。年次報告はこれらの問題を指摘したうえで、WTOは市場経済に基づく国々によって貿易自由化を進める組織であるべきだとした。

トランプ政権の多国間アプローチはWTOの問題点を指摘するが、これまでの政権のようなリーダーシップを示さない後ろ向きなものだった。ライトハイザーは2017年12月のWTO閣僚会議において建設的な提案を示さずに会議を決裂させた⁴¹⁾。その後は米欧日の3極通商閣僚会合をたびたび開催し、中国を念頭に第三国の非市場志向の政策やWTO改革についての共同声明を発表したが、それらの声明が多国間会議の場で表立って持ち出されることはほとんどなかった⁴²⁾。さらに、トランプ政権はWTO上級委員会判事の任命を拒否し続け、2019年12月に上級委の機能を停止させた⁴³⁾。ここでも善後策を提起したのはEUであり、アメリカからは何らの建設的な提起はなかった⁴⁴⁾。2020年8月、ライトハイザーは『ウォール・ストリート・ジャーナル』に寄稿し、WTOの無条件最恵国待遇規範が弱体化した結果、二国間FTAと保護主義が跋扈したことを批判して、①全ての加盟国に適用されるベースライン関税、②隣接国による地域統合を除いたFTA競争の停止、③中国やインドなどの巨大で先進的な経済の国々に対する授權条項適用の廃止、④国家資本主義に対する新ルール、⑤貿易紛争の迅速な解決に向けた紛争解決システムの抜本的改革、という提案を行った⁴⁵⁾。しかし、これらの提起の具体化に向けた行動も見られなかった。

トランプ政権は多国間アプローチに際しても「輸入は悪、輸出は善」だとする重商主義的発想に囚われ、中国やインドなどの発展途上大国を「自己宣言型途上国」だとしてそれらの国々との均衡貿易を実現しようとした⁴⁶⁾。ライトハイザーによれば、WTOは多国間交渉を通じた

40) この問題の背景には、WTO、とりわけ紛争解決手続きに関する国際的な理解の齟齬がある。アメリカにとってのWTOは拘束力のある紛争解決手続きを通じて海外市場を開放する手段だが、諸外国にとってはアメリカの一方的行動を封じ込める制度だった。このため、アメリカは自国の貿易匡正法を標的にされる事態を主権の侵害だと受け止め、諸外国はアメリカの恣意的行為を抑制する機会だと考えた。こうした対立はWTO創設以来の問題だったが、トランプ政権の場合、アメリカの全輸入の数パーセントにしか発動されたことのない貿易匡正法への「攻撃」を問題視して、WTOそれ自体を解体しかねない戦術を採用している点に特徴がある。Chad P. Bown, "Testimony before the European Parliament, Committee on International Trade, Hearing on "Can we save the WTO Appellate Body?," December 3, 2019

41) USTR Robert Lighthizer Statement on the Conclusion of the WTO Ministerial Conference, December 14, 2017; Phil Levy, "The Trump Administration's Artless Dealing With The WTO," *Forbes*, December 16, 2017; Brad Glosserman, "Trump thumps the WTO," *East Asia Forum*, 10 January 2018

42) Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, May 31, 2018; Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the European Union, Japan and the United States, 9 January 2019 など。

43) Keith Johnson, "How Trump May Finally Kill the WTO," *Foreign Policy*, December 9, 2019

44) Bryce Baschuk, "China May Back EU's Trade-Dispute 'Plan B' as Trump Hobbles WTO," *Bloomberg*, December 10, 2019

45) Robert E. Lighthizer, "How to Set World Trade Straight," *The Wall Street Journal*, August 20, 2020

46) Gary Clyde Hufbauer and Euijin Jung, "USTR Lighthizer's great leap backward on trade," Peterson Institute for International Economics, September 1, 2020

貿易自由化を進める組織であるべきだが、途上国の多くは自由化には後ろ向きで、提訴を乱発して WTO を紛争解決手続き中心の組織に変えてしまった。しかし、多角的貿易交渉の停滞と紛争解決手続きの「濫用」は別々の原因で生じた問題であり、2つの問題を因果関係で結びつけるのは牽強附会の理解であるし、さらにそこから一足飛びに WTO 解体につながりかねない一方的行動を強行し、国際貿易のルールや規範に大きな打撃を与えてしまった⁴⁷⁾。

終わりに

本稿では、トランプ政権の通商政策の理念である「労働者のための通商政策」を検討したうえで、その代表的な成果である USMCA と米中第一段階合意、WTO 改革提案の経緯と背景を分析した。政権の通商政策を最終的に取り仕切ったライトハイザーはトランプと同様に国内製造業雇用の回復が経済の繁栄を実現すると主張し、国際機関やルールに対する不信から、関税などの脅しを用いた二国間交渉で貿易赤字を解消して製造業雇用の回復しようとした。確かに理念のレベルでは、WTO のルールを無視して一方的な二国間交渉を強行し、合意の成果である貿易協定からは「自由」の文字を外すなど、戦後の自由貿易主義の理念から明確に離脱した。しかし、実際の通商交渉においては、トランプは交渉チーム内の対立を放置したり、突如として交渉に介入して相手国に関税や交渉脱退などの脅しをかけたりするなどの手法を用いたため、交渉はしばしば混沌とした状況に陥った。こうした中、ライトハイザーは再選のための成果を性急に求めるトランプの意を汲んで、見栄えのする成果を得られれば速やかに交渉を妥結させた。このため、貿易協定や合意の詳細から見れば、ライトハイザーの言う「労働者のための通商政策」とは、既存の貿易協定の諸規定に、自動車など一部の製造業に関わる管理貿易的な規定を付け加え、民主党の支持を得るために労働・環境問題や医薬品アクセスに関する規定を強化したものでしかなかった。対中関税戦争についても、アメリカ経済にも相応のコストを強いる半面、当初問題視していた中国経済の構造問題には手を付けられず、その見返りは限られたものでしかなかったという厳しい評価が多い⁴⁸⁾。例えば、直接的には自動車や鉄鋼など一部の産業や労働者の利益のための、「やっではいけないことの長大なリスト」であり、ポスト冷戦期における通商政策の本流からの逸脱であるとする評価もある⁴⁹⁾。

その一方で、関税引き上げや輸入制限などの保護主義的措置にもかかわらず好景気が持続したため、通商政策に対する国民レベルの反発は起こらなかった。また、USMCA の批准については、トランプの弾劾を優先するための取引材料にされたこともあるが、ライトハイザーは粘

47) 川瀬剛志「WTO を建て直せるか——次期事務局長に問われる改革のリーダーシップ」『外交』63, 2020 年。

48) 例えば、関税戦争は部分的に停戦し、安全保障にかかわる分野に限定した部分的分離を同盟国と協力して進めるべきという提起がなされている。Charles W. Boustany Jr. and Aaron L. Friedberg, "Partial Disengagement: A New U.S. Strategy for Economic Competition with China," *NBR Special Report*, 82, The National Bureau of Asian Research, November 2019

49) Simon Lester, "The Trump/Lighthizer Legacy on Trade," *International Economic Law and Policy Blog*, January 20, 2021

り強い交渉を通じて議会民主党との調整をまとめ、18年ぶりに超党派で貿易協定を成立させた。したがって、TPPのような政治的重要度の高い貿易協定でなければ、USMCAが今後の貿易協定のフォーマットとして使われる可能性も十分にある⁵⁰⁾。しかも、トランプが課した関税についても、保護された産業からの撤廃反対の声が強く、一律の撤回は難しい状況にあるとされる⁵¹⁾。何よりもバイデン政権は「中間層のための外交」という方針を打ち出しており、製造業の労働者を含む一般国民を優先するという姿勢においてはトランプ政権と共通している。

ただし、ライトハイザー流の「労働者のための通商政策」には、トランプと同様に地政学的要因の等閑視という問題点がある。そもそも、議会を含めたアメリカ政府は全体として中国に対する対決姿勢を強めていたが、トランプやライトハイザーが関わった対中交渉が安全保障や人権などの他の分野の政策と調整されることもなかった。コロナ禍によって対中関係は劇的に悪化したが、第一段階合意が対中関係を安定させる「バラスト」として機能したのも偶然の産物にすぎない。また、ライトハイザーのアプローチは概ね高圧的な二国間交渉一本やりであり、米欧日3極会合での合意形成も進めてはいたが、そうした多国間のアプローチはWTO改革にも対中交渉にもほとんど活用されず、二国間交渉には向かない、あるいはアメリカ一国の手に余るような課題には対処できなかった。以上の議論を踏まえれば、トランプ政権の「労働者のための通商政策」が新たな政策合意として今後の政権にも引き継がれるためには、少なくとも対中政策を始めとする対外政策の中に適切に位置づけられる必要があるだろう。

50) 民主党左派は、働くアメリカ人の生活水準を上げるための体系的な政策が確立するまでは全ての通商交渉を凍結すべきだと主張している。Lee and Scott, *op.cit.*

51) Charles Hankla, "Commentary: Why Biden Will Find It Hard to Undo Trump's 'America First' Trade Policy," CAN, December 9, 2020