

「MAGGAの試練」に直面する国際貿易秩序

秩序喪失か、創造的破壊か

トランプ政権は米国再興のため友好国とも対峙し国際秩序を揺るがす。安定化に向けた重層的取り組みが急務だ。

- ・「貿易赤字は悪」「製造業は国内回帰」に強い思い
- ・中国の、WTOルールの抜け穴利用に厳しい目
- ・日本は米国の孤立を防ぐ協力と、CPTPPなどの強化を

第二次トランプ政権は、ロケットスタートを切った。従来の常識や規範を覆す方針を、記者会見やSNSでもことなげに発信し、大統領令や覚書を矢継ぎ早に発出する。政策は決定後にしばしば変更され、不確実性が高い。「トランプ2・0」を突き動かすものは何か。アメリカを再び偉大にするMAGGAの戦いは、三正面で展開されている。

MAGGA作戦の「三正面」

第一に、中国である。輸出急増で米国製造業に打撃を与えたチャイナ・ショックは、トランプ政権の保護主義傾斜

宗像直子

東京大学教授

むなかた なおこ 東京大学法学部卒業、ハーバード大学MBA。通商産業省（現経済産業省）に入省後長く通商政策に関わり、日本初の自由貿易協定や環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の実現に注力。貿易経済協力局長、内閣総理大臣秘書官、特許庁長官を経て退官。二〇二二年より現職。

の契機となった。富国強兵に邁進する中国に米国の覇権を脅かされてはならないという切迫感が、他の二正面にも推進力を与えている。米国の安全保障に直結する西半球についてはパナマ運河の返還を求め、グリーンランドの購入を持ち出す。一方、ウクライナについては一刻も早い停戦を優先し、侵略を始めたロシアに寄り添う。米国から遠い地域を同盟国に委ね、負担軽減を図る。通商面では徹底した対中デカップリング政策が検討されている。

第二に、米国内の「内なる脅威」である。筆頭は教条的なりべラル思想だ。極端な平等主義や政治的適切さの強要、

過剰な規制が表現の自由や経済活動を制限し、米国の競争力を低下させている、規制や行政組織をスリム化しスピードを上げなければ、AIや宇宙開発など加速する中国との競争に勝てないという危機感がある。矛先は時に欧州諸国のリベラルな政策にも向かう。一方で、米国自身の民主主義や行政執行力を弱める可能性も指摘されている。

第三に、米国に依存する友好国である。米国は安全保障の提供と自由貿易の推進を通して国際秩序を支えてきたが、トランプ政権はその負担の公平化を求める。防衛費負担の大幅な増大に加え、製造業の空洞化を問題視し、米国にとって「公平な」競争環境の確立を迫り、関税をその最重要手段と位置付ける。

「トランプ・2020」の関税攻勢

一月二〇日の大統領覚書「米国第一の通商政策」は、四月一日までに通商政策を包括的に見直すよう関係省庁に指示した。二月一三日には、同じ期日までに、高関税、差別的税制、非関税障壁、補助金・規制、為替操作など、米国を不利にする不公正な措置を洗い出し、相手国ごとの相互関税などの対策を提案するよう指示が出された。違法薬物・不法移民対策については上記の期日を待たずに、問題が解

決されない限り、カナダとメキシコに対しては二五%、中国には一〇%の追加関税を課す旨の大統領令が発出された。カナダとメキシコについては三月四日まで、さらに米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)に基づく輸入について四月二日まで猶予された。これに対し中国には、二月四日から一〇%、三月四日から二〇%の追加関税が発動された。カナダやメキシコに対する圧力は、二〇二六年七月に予定されるUSMCAの見直しが事実上始まっている印象がある。第一次政権は対中関税を大幅に引き上げたが、中国企業がメキシコに生産拠点を移し協定の要件を満たせば無関税で米国に輸出できる。USMCAの厳格な原産地規則も迂回を防げないということで、重要品目について相手国を問わない一律関税が準備されている。

二月一〇日には、第一次政権以来の鉄鋼・アルミ追加関税について、三月一二日からアルミの税率を鉄鋼と同じ二五%に引き上げるとともに、各国との交渉で導入された適用除外を撤廃する方針が発表された。その後、自動車、半導体、医薬品に対しても、四月二日に二五%程度の追加関税を発表すると予告され、二月二五日には銅、加えて三月一日には木材および木材製品に対する追加関税などを視野に入れた実態調査の検討が指示された。

一連の政策は、「米国にとつて貿易赤字は悪であり、恒常的な黒字は不公正な貿易政策・慣行の結果だ」という考え方を前提とし、高関税によって製造業を国内に取り戻し、米国の労働者に高賃金の雇用をもたらすとしている。米国は、過去にも西側諸国に負担の公平化を求めたことがある。一九七一年八月、米国はドルと金の兌換を停止するとともに一〇%の輸入課徴金を導入し、その解除には国際収支の台頭してきた欧州諸国と日本に負担を求め、その通貨を対ドルで切り上げさせようとした。最終的に国際収支改善要求は取り下げられ、ドル減価と非関税障壁の削減を含む貿易交渉（東京ラウンド）の開始で合意し危機は回避された。当時は、多角的貿易体制に対する強い期待があった。

WTOの限界と米中対立

米国がなりふり構わず負担の公平化を求めるようになった契機は、西側の同盟国ではなく中国の台頭である。中国は二〇〇一年に世界貿易機関（WTO）に加盟したものの、加盟時の期待に反し市場志向経済に移行しなかった。それどころかWTOルールの抜け穴を突いて、巨額補助金、強制技術移転、外国企業への差別など国家主導の産業政策を

拡大させた。中国は米国市場へのアクセスを得て成長を一段と加速させ経済大国となったが、所得水準が上がっても家計部門への分配を抑え投資を重視する、歪んだ経済モデルを維持した。過剰貯蓄は国策産業に集中投下され、世界が吸収しきれない過剰生産能力を生んだ。その行き場は低価格輸出となり、各国の産業に打撃を与えている。

なぜWTOは、中国の政策を十分規律できなかったのか。第一に、ルールをなかなかアップデートできない。コンセンサス原則の下、ルールを変えたくない国・地域が拒否権を持つためだ。二二年の閣僚会議では、漁業補助金を規制する新たなルールの合意が得られた。しかし例えば、補助金協定の規律を強化する交渉や国有企業による市場歪曲行為を効果的に規律するルールの交渉を開始することは、WTOではおよそ現実的ではなかった。第二に、ルールの実施状況を監視する機能の実効性が低い。例えば、ある国が市場歪曲的な政策を新たに導入したという情報があっても、その国に通報を強制できない。第三に、紛争処理システムにおいては問題とする制度やその運用がルールに違反することを立証する必要があるが、透明性の低い国では証拠収集が難しい。上級委員会の判断で協定の文言にない要件が加重されれば立証はさらに困難になる。例えば、国有

企業が提供した支援が補助金協定の対象となるためには、当該国有企業が「公的機関」であると示す必要があるが、上級委員会がその解釈を厳格化し、補助金規制の有効性が損なわれた。この事例は、米国が上級委員の任命に拒否権を発動し、紛争処理システムの機能を停止させる端緒となった。

WTOは、その前身であるGATTと同様、加盟国が国家の関与を減らし、市場メカニズムを機能させる改革に取り進むことを前提として設計されている。しかし、中国は「中国製造二〇二五」や「双循環」の政策に見られるように、技術覇権の獲得と主要産業の自給自足を目指している。WTOの紛争処理で違反とされた措置も、形を変えることで規律の適用を逃れるようになった。規律を強めようとしても、もはや手遅れだ。米国では第一次政権以来、「WTOはもともと国家主導経済を想定していない」「米国が中国のWTO加盟を支持したことが誤りだった」という評価が超党派で共有されている。アップデートできなくなったルールを遵守していても、中国の産業政策・過剰輸出を抑えられない状況が続き、閉塞感が強まっている。

こうした状況を受け、第二次政権は、中国の産業政策によって生じた不公正な競争環境を積極的に是正しようとし

ている。前掲の大統領覚書「米国第一の通商政策」には、中国に関する特別のセクションを設け包括的な見直しを進めている。さらに、通商代表部（USTR）は二月二日、中国による海事、物流、造船分野の市場支配を阻止するための措置について意見募集を開始した。中国籍の海運事業者および中国製船舶を運用する全ての海運事業者に対する負担金の導入などが提案されている。このように米国が関税を含む保護主義的措置を発表し、通商秩序の破壊者という印象を強めるなか、中国は透明性の欠如や途上国としての立場を利用し、WTOの精神を無視しつつ「規定を遵守する優等生」を演じているのは皮肉である。

「トランプ2.0」の進む向きをめぐって

米国は、覇権を脅かす中国に対抗するのみならず友好国にも厳しい要求を突きつけるようになり、ルールに基づく国際秩序の安定性は決定的に失われた。米国は自らの経済優位が圧倒的でないことを認識し、同盟国に危機感を与え、米国依存をあきらめ責任を分担するよう促している。

米国が中国に経済優位を譲らないことは日米同盟を安全保障政策の基軸とする日本の国益と一致し、トランプ政権に垣間見える孤立主義への傾斜を防ぐことは日本の安全保

障にとつて極めて重要である。日本はさまざまな負担要求に対し、自国の国力や安全保障の強化に資する協力を積極的に提案し、日本の役割が米国の世界戦略におけるコスト削減に貢献することについて理解を得るべきである。

関税についてはまだ全貌が見えないが、報復の応酬をエスカレートさせることなく、さまざまな協力のメリットを示しながら、米国との関係を安定化させることが肝要である。トランプ政権は、関税措置を通じて製造業の国内回帰を促そうとしているが、生産拠点の立ち上げには時間を要するため、中長期的な予見可能性が不可欠である。高関税を課しても容易に回帰できない工程も多い。米国が求める製造業の復活に向けて関税に限らずどのような政策が有効かを幅広く検討することは、米国自身の利益につながる。日本がそのような検討に協力することが望ましい。

ルールに基づく秩序を維持する重層的アプローチ

前述のとおり、トランプ政権は中国の過剰輸出による市場支配を阻止するため、WTOルールに制約されずに必要な対策を講じる姿勢を明確にしている。しかし、WTOはほぼ全世界をカバーする貿易システムの基層であり、多くの自由貿易協定（FTA）の実体規律や執行メカニズムも

WTOに依拠する。FTAが拡大した今日でも、世界貿易の八〇％はWTOルールの下で行われている。第一次政権の通商代表を務めたライトハイザー氏でさえ、当時「WTOが存在しなければ、それを発明しなければならぬだろう」と述べた。WTOに代わる選択肢がない以上、その改革・強化努力を継続する必要がある。第一次政権は産業補助金に関する日米EU三極の議論など改革に真剣に取り組んだ。第二次政権による秩序の破壊が各国の期待を変え、従来不可能だった改革が成し遂げられる可能性もあろう。

ただし、WTOは多様な加盟国・地域を擁するため、市場志向型の経済改革の促進や法の支配の拡大については、志を共有する国・地域がWTOの枠外で補完することが求められる。環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の国会審議において、故・安倍晋三元首相は「TPPは各加盟国における経済改革の触媒として機能し、法の支配の拡大につながる」と強調した。彼はTPPを「志を同じくする国々の連携」と位置付け、その基盤となる原則が法の支配であることを明確にした。

日本は、米国の離脱後に自らの主導により発足した「包括的及び先進的TPP（CPTPP）」の有効性を維持する役割を果たすべきである。WTOでは、加盟国が義務違

反を免れたり、拒否権を利用してルールの進化を妨げたりする事例が見られるが、CPTPPで同様の事態を繰り返してはならない。英国のCPTPP加盟プロセスで厳格な基準が維持されたことは、今後の指針となる。

米国の通商政策を経て国際経済のバランスが変化した後、安定した通商環境を回復・維持するため、日本はEU、英国、カナダ、オーストラリアなどの志を同じくする国々と密接に協力し、複数国間および二国間の枠組みで何ができるかを議論すべきである。有志国は、WTOの限界を補うためにルールのアップデートを進め、ルールを真摯に守る国を増やすとともに、急激な政策変動が企業活動を不安定にさせないよう、法的安定性や予見可能性の維持・向上にも取り組む必要がある。その一案として、EUとCPTPPの連携の可能性を探ることも考えられる。なお、中国の過剰輸出が米国市場で抑制された場合、その影響が他の先進国や中国とFTAを締結した国々に波及する可能性が懸念され、適切な対応を検討する必要がある。

足元ではトランプ政権による大国の地位を背景とした交渉圧力に注目が集まっているが、二〇一〇年に世界第二の経済大国となった中国は、政治的対立の際に経済的依存を武器化して圧力をかけた。日本へのレアアース輸出規制、

オーストラリアへのワイン・石炭・牛肉の輸入制限はその典型である。こうした経済的威圧への対抗策として、日本は志を同じくする国々と連携し、サプライチェーンの多角化や貿易ルールに基づく適切な措置を講じる必要がある。

一方で、中国市場は依然として重要であり、単純なデカップリングは現実的ではない。しかし、国家資本主義に基づく中国の経済モデルがもたらすリスクは無視できず、技術流出の防止や販売・調達の過剰な依存低減を同志国とともに進めることが求められる。日本は、こうした対中リスクを管理しつつ、経済の安定と成長を確保すべきである。

WTOルールの強化やCPTPPの維持・拡大には、グローバル・サウスの支持が欠かせない。日本は、東南・南アジア、中南米、中東、アフリカ諸国の経済発展を支援しながら、開発金融や技術協力を通じて、透明性の高い貿易・投資環境への移行を後押しし、ともにルールに基づく経済秩序を強化していく必要がある。日本がトランプ2.0による経済のリバランスを乗り越え、国際秩序の維持・強化においてこれまで以上に役割を果たすには、経済の強化が大前提である。日本の競争力を高めるため、これまで躊躇してきた改革にも踏み込み、タブーを排し、積極的に取り組むべきである。(三月九日脱稿)