



### トランプ政権の通商交渉と米中「新冷戦」

主任研究員 杉谷晴久

#### (要旨)

- 「米韓 FTA 再交渉」「NAFTA 再交渉」は、独断的な安全保障理由をうたう鉄鋼、自動車等への追加関税の圧力を背景にトランプ米政権有利に決着した。
- 「米 EU 通商交渉」「日米通商交渉」は、同様に自動車への追加関税の圧力の下首脳会談を行った。その結果、自動車等関税撤廃等のバイラテラルな交渉を開始することとし、交渉継続中は同追加関税を棚上げすることになった。
- 「米中通商交渉」は、中国知財侵害への対抗追加関税と報復の連鎖。技術・経済・軍事覇権争いの性格を有し長期化の見込み。
- トランプ政権の通商政策・交渉の特徴として、①二国間主義、②伝統産業保護、③先端技術分野死守、④「米国第一主義」に加え、⑤「間接話法で圧力、ハードルを上げ、合意の成果強調」や⑥「ブレないトランプ大統領」との点に注目。
- 10月4日、ペンス米副大統領が「中国共産党政権が「全国家ぐるみ」で影響力と利益を拡大しようとし」ており、「トランプ政権が断固とした対抗措置をとる」と発言。「新しい冷戦」が近付いた旨の報道が見られる。  
中国も「中華民族の偉大な復興」の国家目標は譲歩できず、対立は構造的で長期化の見込み。
- 米中両国は、いわゆる「トゥキディデスの罠」に気を付け、戦争に至る最悪の事態を回避することが最重要。

#### 1. 2018年に通商政策を本格稼働

##### (トランプ政権1年目の通商政策)

米国トランプ政権は、政権1年目はオバマケア廃止・代替問題や税制改正等に忙殺されたため、通商政策で成果と言えるものはTPP（環太平洋経済連携協定）からの離脱位であった。

##### (2年目に本格稼働)

政権2年目に入ると、11月に政権の通信簿とも言える中間選挙を控え、自身の公約につ

いて通商政策面で成果を上げるべく、矢継ぎ早に、保護主義的措置をとるとともに、各国等と米国の貿易赤字解消を目指す通商交渉を活発化した。

#### (緊急輸入制限)

本年1月、洗濯機・太陽光パネルに対して、米通商法201条の緊急輸入制限（セーフガード）措置の発動を決定（9年ぶり）。

#### (232条－鉄鋼・アルミ)

3月には、米通商拡大法232条に基づき、安全保障を理由に、日本を含む各国に対し独断的に追加関税（鉄鋼25%、アルミ10%）を発動<sup>1</sup>。一部の国等は当面適用除外となったが、FTA再交渉中のカナダ、メキシコ、韓国等に対しては、「米国に再交渉で譲歩するか、除外撤回（追加関税賦課）か」を迫る意図だったのであろう。

#### (301条－中国の知財侵害)

同月、中国の知的財産権（以下「知財」）侵害を理由として、米通商法301条に基づく追加関税賦課を表明、WTOにも提訴。なお、301条は、過去10年間USTRがほとんど発動してこなかった条項で<sup>2</sup>、加えて、今回はWTO手続上必要なWTO紛争処理機関の判断を待たずに制裁関税を発動しており<sup>3</sup>、異例さが際立つ。

#### (232条－自動車・同部品)

5月には、米国は日本、EU等に影響が大きい自動車・同部品に対しても、232条による商務省の調査を開始。通商協議への圧力を高めた。

## 2. 各種交渉

### (1) 「米韓FTA再交渉」

#### (トランプ大統領の圧力と再交渉開始・妥結)

当初再交渉を開始するか否かで両国の意見が一致しなかったが、トランプ大統領が同FTA破棄をちらつかせ<sup>4</sup>、本年1月から再交渉開始。前記の鉄鋼等追加関税の圧力の下、北朝鮮情勢緊迫の中トランプ大統領が在韓米軍撤退をほのめかす<sup>5</sup>と、3月末に妥結。

<sup>1</sup> 本条項に基づく「調査は1980年以降では14件行われたといわれる。また、国防条項が米国の安全保障を確保するという本来の目的で適用されたのは…2件のみともいわれる。」（滝井光夫（2018）「トランプ政権と貿易紛争」、大木博巳等「米国通商政策リスクと対米投資・貿易」第3章p69、文眞堂）

<sup>2</sup> 滝井p74

<sup>3</sup> 301条は一方的でWTO協定上問題とされているが、米国は重複してWTO手続にも従う運用をすることで問題回避を図ってきた。今回は、WTO手続上では必要なWTO紛争処理機関の判断を待たずに制裁関税を発動した。

<sup>4</sup> 「米韓FTA破棄を検討 トランプ氏、再交渉へ圧力」（2017年9月3日 日経電子版 [https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM03H0C\\_T00C17A9FF8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM03H0C_T00C17A9FF8000/) as of October 29, 2018)

<sup>5</sup> 「南北朝鮮の境界には3万2千人の米兵がいる。どうなるか見てみよう」とミズーリ州の集会で発言

(米国有利な結果)

結果は、ピックアップトラックへの米国の関税(25%)の撤廃期限の20年後ろ倒し(2021年→41年)、米国の安全基準適合の自動車の韓国への輸入枠の倍増(1メーカー当たり年2.5万台→5万台)等。

鉄鋼追加関税は、除外の維持と引き換えに、韓国からの鉄鋼輸出の数量を制限(2015-17年の平均の7割)。

韓国は認めていないが、米国は競争的な通貨安誘導の禁止等を謳う付帯協定があるとする。

(農産品では韓国は防御に成功だが…)

センシティブな農産品で更に譲歩させられるのを防いだので最悪のシナリオは回避したとの韓国国内の評価もある<sup>6</sup>ようだが、全体としては米国有利に決着したと言えよう。

## (2) 「NAFTA 再交渉」「米 EU 首脳会談」「日米首脳会談」

(NAFTA 再交渉)

「NAFTA 再交渉」も、独断的な安全保障理由をうたう鉄鋼、自動車等への追加関税の圧力を背景に、本年9月末にトランプ政権有利に決着した。新 NAFTA の名称は、USMCA(The new United States-Mexico-Canada Agreement)に変更。

(米 EU 首脳会談、日米首脳会談)

「米 EU」と「日米」は、同様の安保理由での自動車等への追加関税の圧力の下で前者は本年7月25日、後者は本年9月26日、首脳会談が行われた。

両者とも、関税撤廃等のバイラテラルな交渉を開始することとし、同追加関税は交渉継続中棚上げにすることとなった。両者とも来年から本格交渉が開始される見込みだ。

なお、トランプ大統領が10月27日に開かれた中西部インディアナ州での農業団体の集会で、日本が市場開放しない場合「日本車に20%の関税をかける」と発言した<sup>7</sup>とされており、中間選挙向けの集会でのこととはいえ、気がかりだ。

---

(2018年3月29日 日経電子版 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO28689880Y8A320C1EA2000/> as of October 29, 2018)

<sup>6</sup> 韓国マスコミは、センシティブな農畜産品(牛肉等)市場の追加開放なしとして、最悪のシナリオ回避や早期妥結を評価(百本和弘「米韓 FTA 見直し:大筋合意しても対米通商摩擦への警戒は消えず」2018年4月18日 JETRO 地域・分析レポート

<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2018/6c7cd4f4d7c936fd.html> as of October 30, 2018)。他に、投資家と国の紛争解決条項(韓国は米国企業の提訴で国内法骨抜きを懸念)見直し等韓国側の主張が入られたものもある。

<sup>7</sup> 2018年10月29日 日本経済新聞

これら3つの交渉の経緯・注目点等は、中曽根平和研究所内に設置した「トランプ政権国際経済政策研究会」のレポート（以下単に「レポート」）No.6「今後の日米通商協議を考える2-NAFTA再交渉等を参考に」に記載した。URLは以下のとおりである。

<http://www.iips.org/research/2018/10/11130627.html>

### (3) 「米中通商交渉」

#### (米中通商交渉)

米中通商交渉の経緯等は、レポートNo.1「トランプ政権の国際経済政策の動向と日本の対応」及びNo.2「米中知財紛争は構造的問題」に記載した。URLはそれぞれ以下のとおりである。

<http://www.iips.org/research/2018/07/06223817.html>

[http://www.iips.org/research/trumpipep\\_2.pdf](http://www.iips.org/research/trumpipep_2.pdf)

経緯等のポイントは、

- ・2018年3月、232条に基づく鉄鋼・アルミへの米国による追加関税措置発動。中国は対抗措置を発動。
- ・4月、301条に基づく中国の知財侵害に対する米国による制裁関税原案の発表と中国による対抗措置原案の発表。その後、米中通商交渉が3回行われたが折り合わず。
- ・7月6日、米国通商法301条に基づく追加関税発動と中国の報復によって「貿易戦争」に突入。米国の対応は、WTO提訴、中国ハイテク企業制裁、中国の対米投資審査強化、対中ハイテク輸出制限も実施し、多様で強大。

#### (最近の動向)

同レポートNo.2発出の後、本年8月23日、米国は前記の301条に基づく中国の知財侵害への追加関税として、7月6日の340億ドル相当の輸入品への25%追加関税賦課に続き、半導体、化学品等160億ドル相当に25%を賦課、同日中国は同額同率の対抗関税を賦課。

9月24日、米国は食料品、家電等2000億ドル相当に10%の追加関税賦課、同日に中国は液化天然ガス、木材等600億ドル相当に5~10%の追加関税を賦課。

報復の連鎖が続いており、米国は中国が譲歩しなければさらに2670億ドル相当の中国からの輸入品に追加関税をかける（合計で中国からの輸入品すべてに追加関税賦課）としている。

#### (米中対立の背景)

米中対立には、世界の技術・経済覇権を中国に奪われるとの米国の懸念が根底にあるよ

うだ<sup>8</sup>。

さらには、米国は、国家の経済力が軍事力整備に連動するとの考えや、「中華民族の偉大な復興」を国家目標とする中国の軍事力増強への警戒等から、技術・経済覇権争いを超えて、軍事覇権も含む世界覇権喪失への警戒を強めているようである。エズラ・ボーゲル氏は「ワシントンでは反中機運が本当に強まっている」と述べている<sup>9</sup>。

### 3. トランプ政権の通商政策・交渉の特徴

トランプ政権の通商政策について、レポート No.1 (p4-6) において、①二国間主義、②伝統産業保護、③先端技術分野死守、④「米国第一主義」といった特徴を上げた。

同政権は、ワシントンのエスタブリッシュメントやそのやり方を嫌う政権であり、特徴的な点が多いと言えるであろうが、交渉の方法や考え方について他にも以下のような点に注目した。

#### (1) 間接話法で圧力、ハードルを上げ、合意の成果強調

(間接話法、成果強調)

大統領によるツイッターでの政府間交渉についての発信は新機軸だが、トランプ大統領は、ツイッターやマスコミのインタビュー等でのメッセージ(間接話法)で相手方を威嚇し圧力をかけた上で交渉に臨む。ディールの結果合意に至れば、自国の勝利・成果を最大限に強調する。

例えば、EU との首脳会談では、会談前に、EU が対米国の関税・貿易障壁をすぐ除去しないと 20%の関税をかける旨ツイートし圧力をかけ、会談での合意後には「誰も可能と思っていなかった素早いブレークスルー」等成果を強調した。

(ハードル上げ)

ハードルを上げる点については、中国との交渉において、交渉内容が必ずしも公になっていないので推測も含むが、余り激しくはなかった 2017 年中の話し合いが不調に終わると、今年になって、とても相手がのめない要求(例えば、中国の産業政策「中国製造 2025」)の政府支援の停止を求めているとされている。)を突き付けた。相手の譲歩が不十分と思うと、要求のハードルを上げて威嚇と圧力を強めるようだ。

交渉途中でハードルを上げられた相手方は、国内の説得努力のやり直しになる等から強い徒労感に襲われると思われ、圧力を強めることで相手に抵抗を諦めさせる作戦だろう。

#### (2) ブレないトランプ大統領

(タフな米国を取り戻せ)

---

<sup>8</sup> トランプ政権国際経済研究会のレポート No.1 「トランプ政権の国際経済政策の動向と日本の対応」(URL は [http://www.iips.org/research/trumpipep\\_1.pdf](http://www.iips.org/research/trumpipep_1.pdf)) の 2.(3)の「「中国製造 2025」と米中経済覇権争い」(p3)や同研究会レポート No.2 の 3. 「米国の懸念」(p3)参照

<sup>9</sup> 日本経済新聞 2018 年 10 月 26 日

トランプ大統領が2012年の大統領選前に刊行、2016年大統領選時に改訂した著書、「タフな米国を取り戻せ」(2017年。筑摩書房。"TIME TO GET TOUGH – Make America Great Again!"の邦訳)の第3章「中国製品に課税して米国の雇用を救え」を読んでも、当時から現在までトランプ大統領の中国に対する考えがブレていないのに驚かされる。

#### (中国の知財侵害)

同書の「中国は…米国に対する産業スパイ行為とサイバー戦争という、…大きな脅威を米国にもたらしている<sup>10</sup>」「我が国政府は米企業が中国市場に参入する際、技術を中国に移転するよう要求されている<sup>11</sup>」等の記述は、中国の知財侵害への現在の攻撃につながっている。

#### (中国への関税賦課)

「中国が元の過小評価を続けるなら、中国製品に25%の関税をかけて彼らをやり込める<sup>12</sup>」は、現在の対中追加関税措置につながっている。「25%」という数字が実際に対中で発動した追加関税率と一致しているのは偶然とは思われない。

為替の過小評価が理由となっているが、同書の他の部分をみても為替問題へのこだわりが感じられ、USMCAでも見られた為替条項の導入につながっている可能性がある。

#### (対中強硬路線の底流)

「中国へのアウトソーシングにストップ<sup>13</sup>」「中国の軍事的脅威は巨大だ<sup>14</sup>」「中国は米国の敵である。彼らを敵として扱う時だ<sup>15</sup>」とも書いており、こうした考えが現在の対中強硬路線の底流にあるのであろう。

#### (鉄鋼は重要)

同書では、「私は巨大な高級ビルの建築業者として、鉄鋼業が米国経済を支える存在であると断言できる。鉄はビル建設でコストの多くを占める<sup>16</sup>」とも記述しているが、これは232条の鉄鋼への追加関税措置を想起させる。

#### (レーガン大統領を尊敬)

同書では、レーガン元大統領の言葉や政策を随所で肯定的に引用しており<sup>17</sup>、日米通商摩擦が激しかった1980年代頃の同大統領とその政策への尊敬の念がうかがわれる。

---

<sup>10</sup> 同書 p43

<sup>11</sup> 同書 p54

<sup>12</sup> 同書 p58

<sup>13</sup> 同書 p39

<sup>14</sup> 同書 p57

<sup>15</sup> 同書 p60

<sup>16</sup> 同書 p44

<sup>17</sup> 例えば、同書 p64 では「他のことでもそうだが、レーガン大統領の意見は正しかった」とある。

トランプ政権で通商交渉の中心にいるライトハイザー通商代表がレーガン政権時に通商代表次席代表を務めていた（当時日本の鉄鋼輸出自主規制をのませたのは有名な話）のも偶然ではあるまい。

#### 4. おわりに

（ペンス演説－「新冷戦」？）

10月4日、ペンス副大統領が「中国共産党政権が「全国家ぐるみ」で影響力と利益を拡大しようとし」ており、「トランプ政権が断固とした対抗措置をとる」<sup>18</sup>と述べたことを受け、マスコミでは「新しい冷戦」「新冷戦」が近付いた旨報道されている<sup>19</sup>。対中国の強硬度のギアが一段上がったようだ。

（「トゥキディデスの罠」に陥るな）

とはいえ、中国は中国で「中華民族の偉大な復興」の国家目標を譲ることはできず、レポート No.2 で述べたように両国の対立は構造的対立になっており、長期化する見込みだ<sup>20</sup>。

同レポートで、ギリシア時代の支配国スパルタと新興国アテネの覇権争いが戦争に発展したことから名付けられた「トゥキディデスの罠」<sup>21</sup>に注意すべきとも述べた。

米中両国にとって、また悪影響を被ることになる世界、特にアジア地域にとっても、両国が「トゥキディデスの罠」に気を付け、戦争に至る最悪の事態を回避することが最重要である。

こうした米中対立の構図については、トランプ政権国際経済研究会での検討を経て、改めてレポートのテーマとしたい。

（2018年11月5日 脱稿）

---

<sup>18</sup> 「迫りくる新冷戦の「毒薬」」日本経済新聞 2018年10月25日

<sup>19</sup> 米国の新聞において「冷戦(Cold War)」が使用されている例は以下のとおり。

① “Pence’s China Speech Seen as Portent of ‘New Cold War’”, The New York Times.com, Oct. 5, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/05/world/asia/pence-china-speech-cold-war.html> as of October 30, 2018

② “U.S. Edges Toward New Cold-War Era with China,” WSJ.com, Updated Oct. 12, 2018 9:40 p.m. ET <https://www.wsj.com/articles/u-s-edges-toward-new-cold-war-era-with-china-1539355839> as of October 30, 2018

なお、ジョセフ・ナイ氏は、現在の米中の関係について、「旧ソ連と米国は貿易関係がなく社会的な接触もほとんどなかった。事実をベースにすればいわゆる冷戦構造という考えは間違っている」としている（2018年10月27日 日本経済新聞）。

<sup>20</sup> 前記 3.(1)で述べたように、トランプ政権は交渉が近付くとツイッター、マスコミ、集会での演説等を通じて強硬な発言を行い、相手に圧力をかける交渉戦術をとる傾向が見られるので、来月にペンス副大統領の APEC 参加、トランプ大統領の G20 参加を控えて同様の戦術を用いている可能性もあり、そうであれば、中国による一定の譲歩で両国が和解する可能性もある。ただ、もし一時的な和解があっても、両国の覇権争いの構造は変わらず、紛争は再燃し断続的に継続するのではないかと（中国経済・政治が崩壊するような事態があれば別）。

<sup>21</sup> 新興国が覇権国に取って代ろうとするとき、新旧二国間に「危険な緊張」「構造的ストレス」が生じ、両国の戦争が避けられなくなる「罠」を指す。（グレアム・アリソン 2017年「米中戦争前夜」ダイヤモンド社（原書籍名“Destined for War”）参照）