

# アメリカン・グローバリゼーションの限界と トランプ政権の通商政策

田村 考司

## 目次

### はじめに

#### I. アメリカン・グローバリゼーションとアメリカの通商政策

1. アメリカの対外経済構造
2. 自由貿易から公正貿易主義への転換
3. アメリカン・グローバリゼーション下のアメリカ経済の成長構造

#### II. リーマンショック後のオバマ政権の通商政策

1. 国家輸出イニシアティブとメガFTA交渉
2. オバマ政権の競争力政策の展開～イノベーション戦略

#### III. アメリカン・グローバリゼーションの矛盾の深化とトランプ政権の通商政策

1. FTAが促進する製造業企業のグローバル化と産業空洞化
2. 米中貿易戦争の激化

### おわりに

## はじめに

筆者は、トランプ政権の通商政策の特質について論じた前稿において、それを1980年代半ば以降に定着した公正貿易主義を基礎としているが、歴代政権とは異なる幾つかの諸特徴—具体的には、①輸入保護主義への傾斜、②攻撃的な相互主義の復活、③二国間交渉への傾斜、④貿易収支赤字の是正、⑤対中国強硬姿勢—を有した公正貿易主義であると論じた<sup>1</sup>。このようなトランプ政権の通商政策の特質は、2019年3月に公表された「通商政策アジェンダ」でも示されており、2020年大統領選挙に向けて継続されていくことであろうし、仮にトランプ再選が実現した場合でも変更はないだろう。

そこで本稿は、上記のような通商政策の諸特徴がなぜ生じたのか、言い換えれば、トランプ政権下のアメリカにおいて通商政策の転換が起こり、継続しているのはなぜかという問題を検討したい。この問題に関しては、次のような内容が一般的に指摘されることが多い。1990年代以降、歴代政権はNAFTA（北米自由貿易協定）や中国のWTO（世界貿易機関）加盟などグローバル化を推し進めてきたが、そのことが米国内の貧困と著しい格差

拡大をもたらし、白人の中・低所得層（特にラストベストと呼ばれる中西部において）の不満を高めた結果、通商政策をめぐる世論が反自由貿易の方向へと変化したというものである。実際にも、2016年大統領選挙において、トランプ大統領はこうした不満の声に対して、TPP（環太平洋経済連携協定）やNAFTAなどの自由貿易協定の見直しを訴える等、「保護貿易ポピュリズム」といった手法で支持を集めたのであった。

筆者もこの分析には概ね同意するが、グローバル化した世界経済の構造を踏まえて、考察する必要があると考えている。というのも、通商政策をめぐる世論の変化は、1990～2000年代を通じて形成されてきたアメリカを中心地としたグローバリゼーションの構造が国内外で深刻な矛盾を生じさせていることの反映であり、そのために従来の通商政策も行き詰まりに直面したことから、トランプ政権下の転換が生じていると思われるからである。それ故に、たとえトランプ政権ではなくとも、今後のアメリカの通商政策は不安定なものにならざるをえないと考えている。

以下、第1節では、トランプ政権の通商政策が展開される前提となっているアメリカの対外経済構造を確認すると共に、1980年代以降の通商政策である公正貿易主義との関連を検討する。第2節では、2010年代のオバマ政権の通商政策について、リーマンショック後の経済再生を目指す経済政策の一環として展開されたことを述べる。その上で、第3節では、グローバル化を進めてきた通商政策が国内外で矛盾を深めて、それが遂にトランプ政権の政策転換を引き起こすに至ったことを論じたい。

## I. アメリカン・グローバリゼーションとアメリカの通商政策

### 1. アメリカの対外経済構造

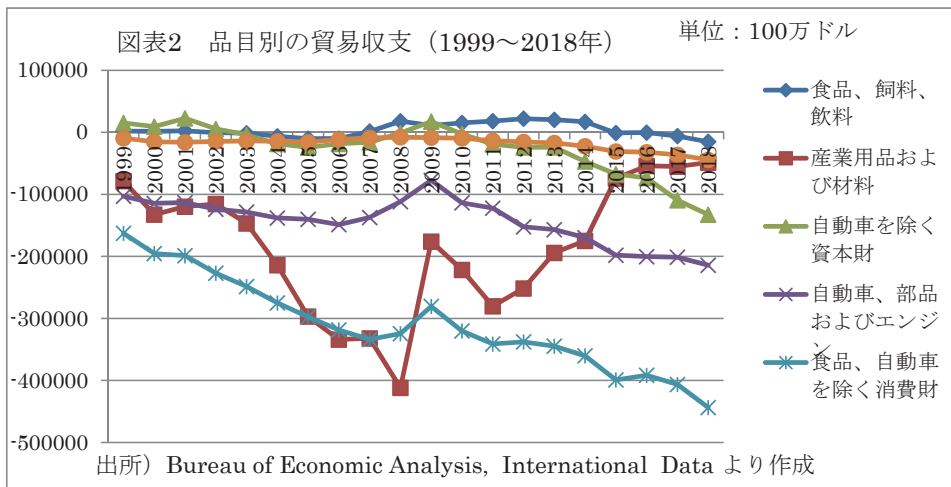
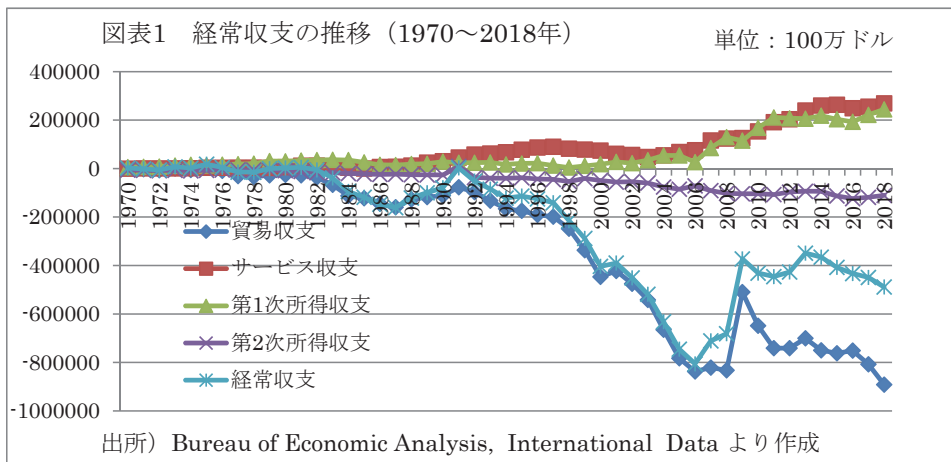
最初に、通商政策の在り方を規定する対外経済構造を確認しておこう。ここではアメリカの通商政策の1つの画期である1970年代以降の動向を見ていく<sup>2</sup>。

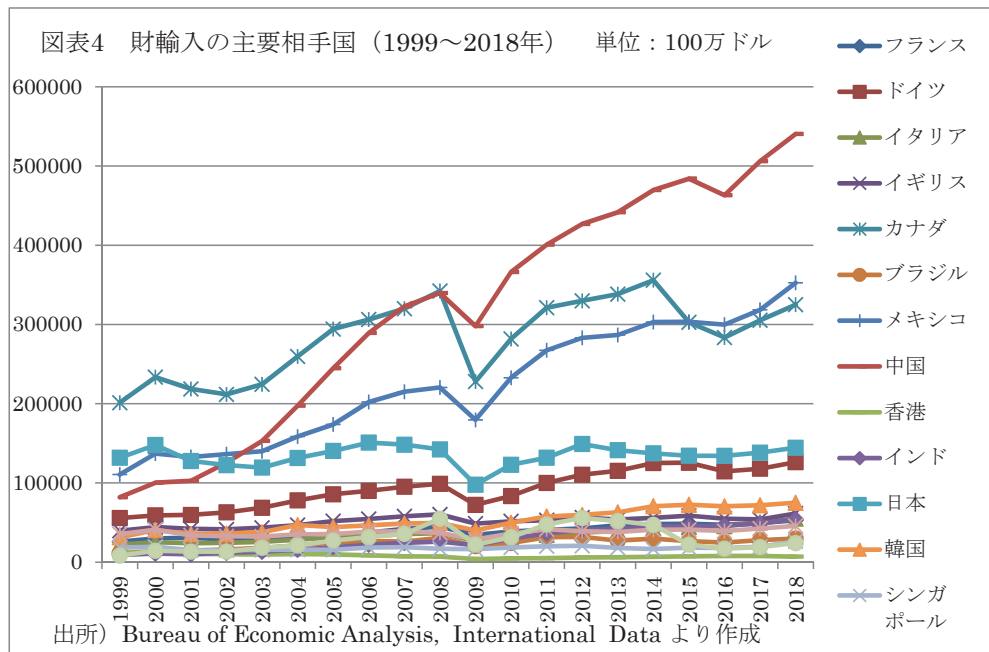
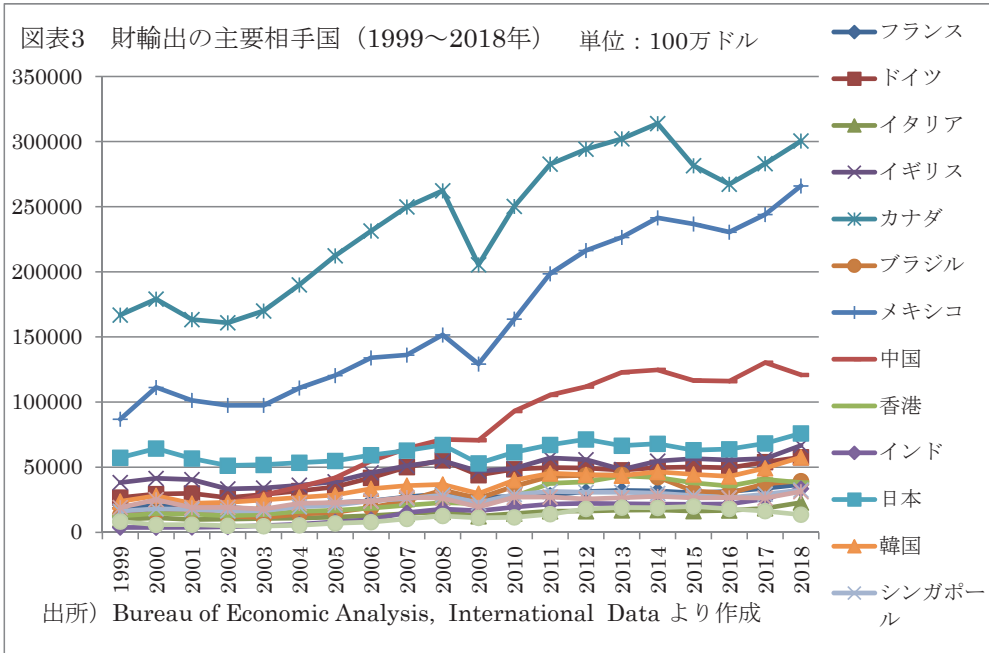
(図表1)は、米国の経常収支の推移(1970～2018年)である。この表から、第1に、米国の経常収支の赤字額が1990年代以降、リーマンショック直前の2007年頃まで爆発的に拡大していることが分かる。2000年代には、この事態は「グローバル・インバランス(世界的な経常収支不均衡)」と呼ばれていた。2010年代に入ると、経常収支赤字額は減少しているものの、赤字傾向が定着する形になっていることが分かる。そして、第2に、経常収支赤字の大部分が財貿易収支の赤字によってもたらされていることも明瞭に示されている。1980～2000年代においては、財貿易収支の赤字額は経常収支の赤字額とほぼ平行して推移しており、経常収支赤字額が減少した2010年代においても、財貿易収支の赤字額は、2000年代末頃の水準のままである。他方では、第3に、サービス貿易収支、第一次所得収支は一貫して黒字であり、2010年代以降、黒字額を拡大していることが分かる。したがって、これらの黒字額で巨額の財貿易収支赤字を一定程度は補っているということができる。

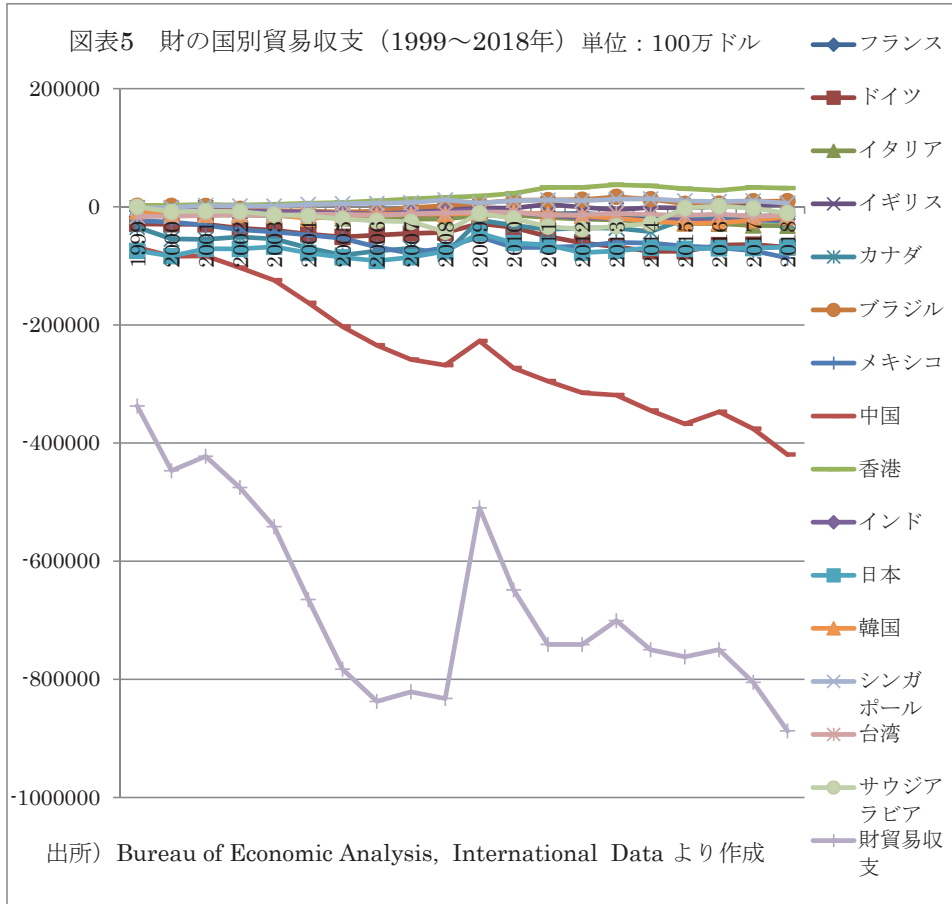
上記のように、アメリカの対外経済構造の一大特徴は、1990～2000年代にかけての巨

額の財貿易収支赤字の常態化であるので、次に、財貿易収支についてさらに立ち入って確認しておこう。(図表2)は、財貿易収支を品目別にみたものであるが、この表から、コンピュータ・電子機器などを含んでいる消費財、輸送機器などの製造業製品での赤字額が20世紀末～21世紀にかけて一貫して拡大していることが分かる。なお、産業用品および材料は、2010年代に入り急速に改善しているが、これにはシェール革命によるエネルギー貿易収支の改善が寄与している。次に、(図表3)と(図表4)は、財の輸出入を主要な相手国別にみたものである。この2つの表から、財の輸出入両面において、北米地域のカナダとメキシコ、アジア太平洋地域の中国の比重が高くなっており、これら3カ国がアメリカ経済にとって不可欠の存在となっていることが読み取れる。特に、中国からの財輸入が2000年代以降、急増していることから、(図表5)に示される通り、対中貿易赤字が突出して拡大し、貿易収支赤字全体のおよそ半分を占めるまでになっている。

以上で確認してきた財貿易収支赤字の拡大と定着は、アメリカ経済における物的生産の基盤が著しく弱体化し、その結果として世界経済において国際分業の著しい不均衡と相互依存関係が形成されてしまったことを意味している。







## 2. 自由貿易から公正貿易主義への転換

アメリカの通商政策は歴史的に見れば、①建国～1930年代までの「保護貿易」の時代、②第2次世界大戦後～1970年代までの「自由貿易」の時代、③1980年代以降の「公正貿易」の時代に区分することができるが、いずれの時代の通商政策もその当時の世界経済におけるアメリカ経済の利害を反映している。以下では、戦後の「自由貿易」から「公正貿易」への転換がどのようにして生じたのか、また、公正貿易主義が前節で確認した対外経済構造の形成・確立と照応していたことを述べる<sup>3</sup>。

アメリカ経済は第2次世界大戦後から1960年代半ばまで他の諸国をはるかにしのぐ国内生産能力を有しており、対内的には大量生産・大量消費体制とそれを補完するケインズ政策（有効需要管理政策）、対外的にはGATT（関税と貿易に関する一般協定）の下での自由貿易政策を行使することで、高度成長を実現することができた。しかし、この成長構造は1960年代半ば以降になると、インフレーションの加速と同時に、資本主義の不均等発展による日欧経済からの輸入増大に直面し、1970年代には限界に達した。というのも、アメリカ経済の大量生産・大量消費体制は、圧倒的な国内生産能力を基盤として、国内需

要が対外漏出しないことを前提としていたから、輸入増大は国内生産能力の弱体化を意味しており、ケインズ政策は1970年代にスタグフレーションを発生させて、その有効性が問われる事態に陥ったからである。

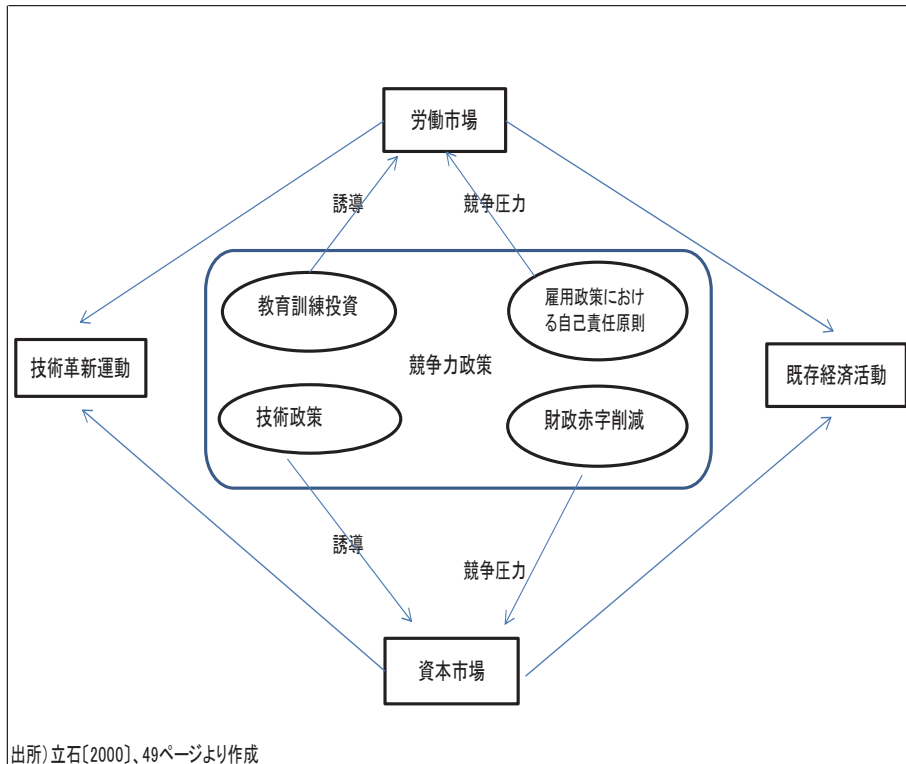
こうして1970年末以降、アメリカ経済は新しい成長構造を目指して模索を始めるが、国内生産能力の弱体化がようやく政策課題と認識され、「国際競争力低下」と表現されるようになり、これを克服するための競争力政策が展開されるようになった。競争力政策とは、1985年の『ヤング・レポート』に代表されるような、技術革新活動を軸とした生産能力強化による経済再生を目指した政策である。(図表6)が競争力政策の基本メカニズムを示している。教育訓練投資策と技術政策は、生産諸要素を技術革新活動に連結させるのを促進するという機能を果たし、財政赤字削減と雇用政策における自己責任原則は、技術革新活動に必要な生産諸要素を供給するという機能を果たすように位置付けられている<sup>4</sup>。すなわち、財政赤字削減に取り組むことで国内貯蓄を増加させて低金利のマクロ経済環境を生み出し、国内投資を促進するとともに、税制・規制緩和・知的財産権保護など制度改革を含む産業技術政策を実施して、民間投資を補完・支援する。また、資本の要求に対応できる労働力供給を目指して教育・訓練制度を整備するというメカニズムである。

そして、上記のような競争力政策の展開は、アメリカ経済の世界経済への結節形態に対しても再編を要請することになり、通商政策も次のような変化を余儀なくされる。第1は、国内に創出された高付加価値部門の市場拡大を目指す輸出促進政策であり、これは競争力政策の生産要素投入促進機能を補完する役割を担っている。第2は、低付加価値部門は海外に委ねるという輸入自由化政策であり、これは競争力政策の生産要素供給拡大機能を補完する役割を担う。つまり、競争力政策において主張される通商政策は、アメリカ経済内部での調整が対外的に反映されるのを促進するように変化させられることになったのである。

こうしてアメリカの通商政策は、第2次世界大戦後～1970年代までの一方的自由貿易主義から、公正貿易主義へと転換していくことになった。公正貿易主義とは、自由貿易とは「不公正」な貿易慣行がない状態の貿易のことであると解して、アメリカと貿易相手国との間における「平等」な競争条件の形成を志向する思想のことであるが、とりわけ1985年9月にレーガン大統領が行った「新通商政策」演説以降、その展開が本格化することになった。この演説は、今後の通商政策の重点を自由貿易から公正貿易に転換し、外国の「不公正」貿易慣行に対しては一方主義による報復措置の発動を宣言すると共に、GATTの多国間主義を補完する政策として地域主義の採用を宣言したのである。そして、レーガン以降のブッシュ(父)、クリントン、ブッシュ(子)の歴代政権の通商政策も程度に差はあれども、基本的には公正貿易主義のスタンスに立った通商政策が展開されていたのである。



図表6 競争力政策のメカニズム



以上の通り、公正貿易主義への政策転換は、世界経済における相対的な地位を低下させたアメリカ経済が、第2次世界大戦後の成長構造から、新たな成長構造への移行を模索する過程、すなわち、国内生産能力を弱体化させたアメリカ経済が、競争力政策を通じて高付加価値部門を国内に創出・集中して、新たな成長構造を目指す取り組みの一環として生じたのである。しかし、他方では、これらの政策展開により、グローバル競争にさらされている低付加価値部門については、海外移転の加速・一層の輸入拡大に委ねることにならざるをえず、これが1990～2000年代の財貿易収支赤字の拡大と定着という形で現れたのである。したがって、公正貿易主義は、前節で見たアメリカン・グローバリゼーションの構造の形成に照応した通商政策であるといえるだろう。

### 3. アメリカン・グローバリゼーション下のアメリカ経済の成長構造

ところで、1. で確認してきたアメリカの対外経済構造は、アメリカの経常収支赤字を条件としたグローバル規模での成長構造が形成されたことを意味しており、アメリカ経済自体もこの構造の下で、1990年代にはニューエコノミーと称された好景気（ITバブル）、2000年代には住宅バブルによる好景気を記録したのであった。

第2次世界大戦後の世界経済構造はアメリカ経済がその中心に位置する形で形成されて

きたが、1990年代以降に形成され始め、2000年代に確立したこの成長構造は、世界経済の新たな段階として捉えることができると考え、本稿ではこの構造をアメリカン・グローバリゼーションと呼ぶことにする。2010年代に入ってから、サービス収支・第1次所得収支の黒字拡大によって経常収支赤字の規模こそ縮小しているが、財貿易収支の赤字は依然として継続していることから、アメリカン・グローバリゼーションの基本的な構造は変化していないといえるだろう。

しかし、2010年代が以前と異なるのは、この構造では世界経済およびアメリカ経済の力強い成長を実現できなくなっており、限界に達していることである<sup>5</sup>。というのも、アメリカン・グローバリゼーション下のアメリカ経済は、以下のような2つの層から成る構造へと変貌を遂げた結果、この構造がもともと孕んでいた脆弱性が露わになったからである<sup>6</sup>。

2. で見たように、1970年代に「国際競争力低下」に直面したアメリカ製造業は、グローバル競争の激化に対応するため、一連の経営合理化策—リストラクチャリング、リエンジニアリング、アウトソーシングなど—を実施するようになった。それらは個別企業の立場からは合理的な対応であったとしても、雇用数の削減・非正規雇用への置き換え等、国内の雇用状態を悪化させ、貧困化を深刻にしていく効果をもち、その結果、家計の消費購買力が抑制される。それと共に、企業間競争の激化と相まって供給過剰状態も常態化するので、大規模な設備投資も抑制されるという停滞的な特質が形成されることにならざるをえない。実体経済におけるこうした停滞的な特質は、1980年代後半から岩盤のように米国経済に強固に継続するようになったので、これを“基層”と呼ぶ。

この“基層”がむき出しで存在する場合には、経済成長は抑制され、持続性のある成長は実現されにくくなるが、それにも関わらず、1990～2000年代にかけてアメリカの経済成長が実現したのは、“基層”の停滞的な傾向を緩和させるもう1つの層が形成されたからであった。すなわち、金融自由化・グローバル化が進められる中で、1990年代後半にはITバブル、2000年代には住宅バブルへとバブルが次々と連鎖することで、資産効果が発生して、個人消費と設備投資が活性化され、景気が押し上げられたのである。これは“基層”の上部にあるという意味で“上層”と呼ぶことができよう。

この二層の経済構造が、アメリカン・グローバリゼーションの形成と同時並行で形成されたことは言うまでもない。すなわち、“基層”では、アメリカ製造業が経営合理化策として海外移転、企業内国際分業、企業外部へのアウトソーシングを展開した結果、巨額な財貿易収支赤字が定着することになったのであり、財貿易収支赤字として垂れ流される大量のドルが、貿易収支黒字国の投資家から再びアメリカに還流して、“上層”においてバブルを成立させたのである。

しかし、上記のようなアメリカン・グローバリゼーションの成長構造は同時に、アメリカ経済における諸矛盾を深めざるをえないものであった。というのも、アメリカ経済は“上層”の成長促進作用でもって“基層”の成長抑制作用を相殺しなければ、持続的に成



長できない経済構造になったからであり、リーマンショック後の2010年代には“基層”の作用が“上層”の作用を上回り、停滞的傾向が主に作用するようになってきているように思われるからである。この停滞的傾向の象徴が、貧困と格差の著しい拡大であり、それがアメリカ経済の停滞の要因となっていることも指摘されている。

トランプ政権の通商政策が生じてくる前提として、上記のようなアメリカン・グローバル化の成長構造の破綻という客観的構造が存在する点に留意しなければならないが、オバマ政権は同様の状況の下、どのような通商政策を行ったのだろうか。次節にて、オバマ政権の通商政策について見ていく。

## Ⅱ. リーマンショック後のオバマ政権の通商政策

### 1. 国家輸出イニシアティブとメガFTA交渉

#### (1) 国家輸出イニシアティブ

オバマ大統領は就任2年目の2010年1月27日の一般教書演説において、「我々は、より多くの米国製品を輸出する必要がある。より多くの製品を作り、他国に売れば、米国内でより多くの雇用を支えられるからだ。今後5年間で輸出を倍増し、米国内の200万人の雇用を支える目標を設定する。」と述べ、国家輸出イニシアティブ（the National Export Initiative、以下ではNEIで記述）を発表した。

一般教書発表後の2010年3月11日には、オバマ大統領は大統領令第13534号を発表し、NEIの概要を明らかにし、取り組むべき課題として、①中小企業による輸出、②連邦政府による輸出支援、③貿易使節団、④商業アドヴォカシー活動（政策に関する記者会見や現地政府への働きかけ）、⑤輸出信用の増大、⑥マクロ経済の再均衡化、⑦貿易障壁の軽減、⑧サービス貿易の輸出促進、という8項目を挙げた。そして、これらの課題に取り組んでいくために、輸出促進閣僚会議（Export Promotion Cabinet）を組織するとした<sup>7</sup>。そして、この輸出促進閣僚会議は2010年9月16日には、「国家輸出イニシアティブに関する大統領への報告：米国の輸出を5年間で2倍にするための輸出促進閣僚会議による計画」を発表している。そして、オバマ大統領が掲げた8つの課題については以下のような措置を講じるとした（図表7）。

上記がNEIの概要であるが、オバマ政権が掲げた2014年までに輸出倍増という目標は、それまでの歴史を振り返ってみても高い目標であり、当初から達成が危ぶまれるものであった。というのも、米国の輸出額は、サービスを含めると、2009年時点で約1兆6000億ドルであったが、5年間で倍増させるとすれば、2014年には3兆ドルを超えている必要があり、そのためには年率15%もの高い伸びを維持しなければならなかったからである。実際にも、この5年間の輸出額を見ると、当初2年間は、景気回復過程ということもあって前年比17%、15%の伸びを記録したが、2012年は4%とペースが大幅に落ち、その後は3%台を辛うじて維持するだけになってしまった。結果として、輸出額は5年間で1.5倍程度の伸びに止まり、NEIが掲げた倍増目標は達成できなかった。

しかしながら、NEIはオバマ政権にとって経済政策の重要な要素であったと言える。というのも、第1に、輸出増大によって国内生産と雇用を創出することで、リーマンショック後の大景気後退からの持続的な回復を目指そうとしたからであり、第2に、輸出増大によってリーマンショックの温床になった「グローバル・インバランス」の是正を図ろうとする意図があったからである。そのため、NEIは通商政策の基軸となり、この下でオバマ政権は次に見るようなメガFTA交渉を進めたのであった。

図表7 国家輸出イニシアチブの具体策

中小企業による輸出	①輸出への意識を高める全米キャンペーンを通じて、輸出を開始または拡大できる中小企業の特定
	②訓練の機会を拡大することにより、中小企業が成功裏に輸出できるように準備、
	③米国の売り手と海外の買い手が一堂に会するプログラム及びイベントへのアクセスを拡大することによって、中小企業に輸出の機会を提供、
	④中小企業が輸出の機会を得た暁には、多くの計画によって支援する、
連邦政府による輸出支援	①買い手の代表団の訪米や、米国企業の国際貿易見本市への参加を呼び掛けることによって、直接海外の買い手と対面する機会を設定、
	②海外の買い手と引き合わせることによって、グリーンテクノロジーを扱う企業の輸出を後押しするためにTPCC内の協力を改善する、
貿易使節団	①貿易使節団及び外国からの使節団の数を増加、
	②州の貿易事務所と全米貿易団体との調整を改善する、
商業アドヴォカシー活動	複数の省庁によるアドヴォカシー・プロセスにおける支援及び米国企業に連邦政府のアドヴォカシー・プログラムを周知させる努力における支援を強化、
輸出信用の増大	①利用可能な与信の増額、
	②政府による支援を周知させるため、輸出業者、海外の買い手、銀行、その他の機関に対する出張を増加、
	③申請及び内部手続きの簡素化によって、政府の信用プログラムの利用を簡便化すること、
マクロ経済の再均衡化	次の数年間で米国の輸出が増加するか否かの鍵は貿易相手国の経済成長にあり、中長期的には、貿易相手国の内需増加(とりわけ国内消費)が必要。
貿易障壁の軽減	①新しい市場アクセスを達成するWTOのドーハラウンドの終了、
	②アジア太平洋地域の市場アクセスを拡大するTPPの締結、
	③米韓FTAのような保留中のFTAの問題を解決、
	④外国の貿易障壁(とくに重要な非関税障壁の撤廃)に取り組む、
	⑤WTOのルール及びその他の米国の貿易協定を厳格に監視・執行する、
サービス貿易の輸出促進	①サービス分野でも上記と同様の活動計画を策定、
	②商業上の意思決定や政策立案に役立てるため、サービス経済のより良いデータと測定方法を確立、
	③主要な成長セクター及び中国、インド、ブラジルといった新興市場を評価し注目することを継続、訪米外国人の増加、
	④サービス輸出を促進するための努力のより良い調整を実施、

出所) Report to the President on national export initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for doubling U.S. exports in five years, September 2010より作成。

## (2) メガFTA交渉～TPPとTTIP

米国が初めてFTA政策の採用を公にしたのは、前節でも述べた1985年9月のレーガン大統領による「新通商政策」演説であり、これ以降、米国は戦後のGATT中心主義から

マルチトラックアプローチへ転換し、FTA 交渉を積極的に進めるようになった<sup>8</sup>。(図表8)は、レーガン政権からオバマ政権までに交渉されたFTAを概観したものであるが、オバマ政権期のFTA政策の特徴は、メガFTA交渉を行ったことである。そのことを米国のFTA政策の流れの中で再確認しておこう。

図表8 米国のFTA交渉史

年	大統領	FTA相手国	交渉開始	協定締結	協定発効
1981	レーガンⅠ	イスラエル	1984年1月	1985年4月	1985年8月
1985	レーガンⅡ	カナダ	1986年5月	1988年1月	1989年1月
1989	G.H.W.ブッシュ	NAFTA	1991年6月	1992年12月	1994年1月
1993	クリントンⅠ	NAFTA補完協定	1993年2月	1993年8月	1994年1月
1997	クリントンⅡ	FTAA	1998年4月	(2005年11月中断)	
		ヨルダン	2000年6月	2000年10月	2001年12月
		シンガポール	2000年11月	2003年5月	2004年1月
		チリ	2000年12月	2003年6月	2004年1月
2001	G.W.ブッシュⅠ	オーストラリア	2003年3月	2004年5月	2005年1月
		モロッコ	2003年1月	2004年6月	2006年1月
		CAFTA-DR	2003年1月	2004年8月	(各国別に発効)
		エルサルバドル			2006年3月
		ホンジュラス			2006年4月
		ニカラグア			2006年4月
		グアテマラ			2006年7月
		ドミニカ共和国			2007年3月
		コスタリカ			2009年1月
		SACU	2003年6月	(2006年4月打ち切り)	
		バーレーン	2004年1月	2004年9月	2006年8月
		パナマ	2004年4月	2007年6月	2012年10月
		ペルー	2004年5月	2006年4月	2009年2月
コロンビア	2004年5月	2006年11月	2012年5月		
エクアドル	2004年5月	(2006年5月打ち切り)			
タイ	2004年6月	(2006年9月中断)			
2005	G.W.ブッシュⅡ	UAE	2005年3月	(2007年2月中断)	
		オマーン	2005年3月	2006年1月	2009年1月
		マレーシア	2006年3月	(2008年中断)	
		韓国	2006年6月	2007年6月	2012年3月
2009	オバマⅠ	TPP	2010年3月	2016年2月	(2017年1月離脱)
2013	オバマⅡ	TTIP	2013年2月		

出所) 滝井〔2012〕より作成

レーガン政権はイスラエル、カナダとのFTAを締結・発効させ、次のブッシュ(父)政権はカナダ、メキシコとの間でNAFTA(北米自由貿易協定)を締結した。クリントン

政権は労働と環境に関する補完協定締結によって NAFTA を発効させ、ヨルダンとの FTA を交渉・締結し、キューバを除く南北アメリカ 34 カ国を対象とする FTAA（米州自由貿易地域）、シンガポール、さらにチリとの FTA 交渉を開始した。これらの交渉は、ブッシュ（子）政権に引き継がれ、同政権はこれらに加えてオーストラリア、アフリカ、中米、東アジア諸国など実に 58 ヶ国と交渉し、11 件の FTA を 16 ヶ国と締結した。ブッシュ（子）政権はこのように多くの FTA を交渉したが、それを支えたのが「競争的自由化戦略」、すなわち、アメリカ市場の規模と魅力を武器に相手国に市場の開放を競わせ、アメリカをネットワークの中心としたグローバルな貿易の自由化を目指すという論理であった。

上記から明らかなように、オバマ政権までのアメリカの FTA 政策は、経済規模が小さい相手国と多く締結していることが特徴であった。つまり、アメリカの FTA は、単に輸出促進などの経済的動機に限られず、様々な政治的動機に基づいて展開される傾向が強かったといえる。しかし、オバマ政権になってからは、そうした傾向に変化が出てきた。オバマ政権は、前政権が締結したコロンビア、韓国、パナマとの FTA の発効に向けた取り組みをまず行い、いずれも 2012 年中に発効させる一方で、新たに TPP（環太平洋経済連携協定）と TTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）というメガ FTA 交渉に取り組み始めたのである。2013 年に入り、世界経済ではメガ FTA と呼ばれる 5 つの巨大な自由貿易協定の交渉が次々に開始されたが、オバマ政権は、米国は太平洋側に向かっては TPP を、大西洋側に向かっては TTIP を形成しようとしたのであった。

もちろん、広域の FTA 構想自体はオバマ政権以前にも存在した。例えば、ブッシュ（子）政権期には、米州地域では FTAA が交渉されていたし、アジア太平洋地域では EAI（米国 ASEAN 経済連携構想）や FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）、中東地域では MEFAT（中東自由貿易地域）などが提示されていた。しかし、FTAA は 2000 年代半ばに交渉が中断され、その他の広域 FTA も構想を提示する段階に止まり、具体的な交渉には至らなかった。したがって、アメリカの広域 FTA 交渉が本格化したのはオバマ政権からであると言ってよいであろう。ブッシュ政権が史上最多の FTA を締結したことと比べて対照的であり、このことは米国の FTA 政策の軸足が二国間 FTA からメガ FTA に移行したことを示している。

米国の FTA 政策の軸足がメガ FTA へ移行した背景としては、次のようなことが挙げられるだろう。第 1 に、先ほど述べた、NEI である。米国の輸出を倍増させ、雇用創出につなげるためには、従来のような小国との二国間・地域間協定では不十分であることは明らかであろう。第 2 に、2000 年代末頃には WTO での多角的自由化交渉が膠着状態に陥っていたという事情がある。1995 年に発足した WTO（世界貿易機関）は、2001 年から新しい自由化交渉であるドーハラウンドを開始した。しかし、中国・インドなど新興国との対立などにより、交渉が停滞してしまっていた。そこで、WTO の多角的交渉に代わるグローバルな貿易自由化を推進する手段として、米国の FTA 政策を大型化させることが志向さ

れたのだと考えられる。そして、これと関連するが、第3に、メガFTAを通じて、アメリカが望むグローバルな貿易ルールを確立するための手段として位置付けたことである。元々、アメリカのFTA政策は、相手国の経済状況や経済規模に関わらず、画一的なルールをすべてのFTAに盛り込んできたことで知られるが<sup>9</sup>、メガFTAによってその影響力をさらに強める狙いがあった。例えば、オバマ大統領が、TPPが大筋合意に至った2015年10月、「中国のような国に世界経済のルールを書かせてはならない。」と訴えたことに象徴されているように、TPPは、アジア太平洋自由貿易圏の形成が中国主導で進行することを阻止しようとの狙いがあった<sup>10</sup>。

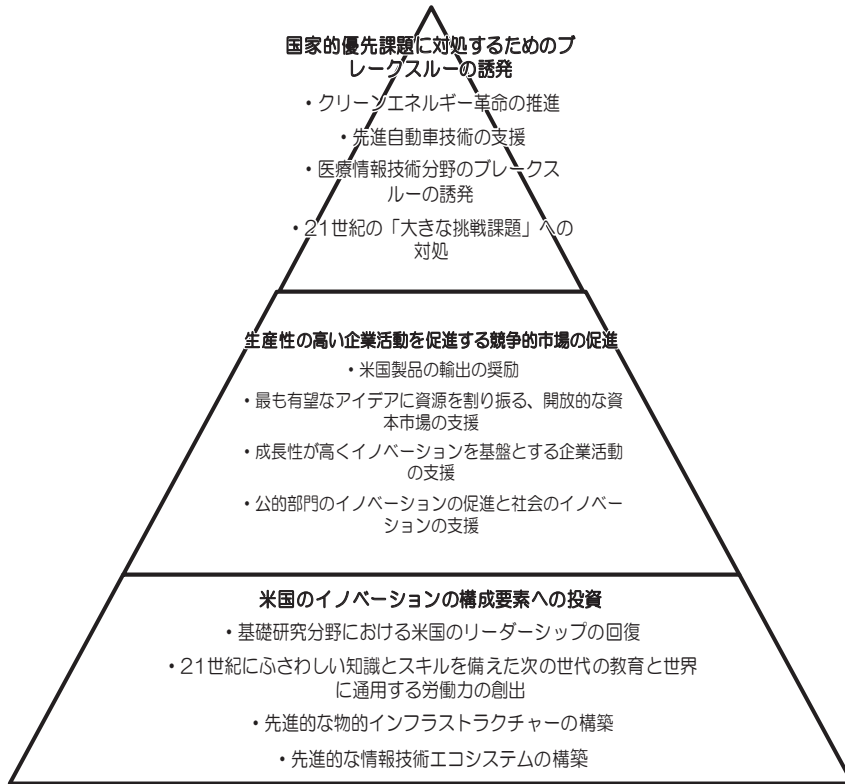
## 2. オバマ政権の競争力政策の展開～イノベーション戦略

前節では、オバマ政権の通商政策であるNEIとメガFTAを見てきたが、それらは競争力政策と一体的に展開されたものと捉える必要がある。以下では、オバマ政権の競争力政策であるイノベーション戦略を見ていこう<sup>11</sup>。

リーマンショック後の大景気後退の渦中に発足したオバマ政権は、金融安定化ならびに大型の景気対策を次々に実施し、アメリカ経済の救出に取り組んだ後、イノベーションの活性化による中長期的な成長基盤の確保を目指した<sup>12</sup>。2009年9月に発表された『米国イノベーション戦略—持続的な成長と質の高い雇用に向けて—』がそれであり、政権発足以降の科学技術・イノベーションに対する取り組みを総括しつつ、今後の方向性を示した。この戦略では、アメリカン・グローバリゼーションの成長構造に関わって、次のような認識が示されている。「アメリカ経済は歴史的にみて好景気にも関わらず、その経済成長は余りにも長い間、不安定な基礎に基づいたものであった。ある部門が爆発的に成長したことにより、経済を短期的に押し上げた一方で、長期にわたって脆弱な側面が覆い隠されてきたのである。」と率直に述べ、1990年代のITバブル・2000年代の住宅バブルは、①景気を押し上げた一方で、深刻な景気後退を引き起こしたこと、②中流家庭の所得減少、上位1%所得層の所得急増といった経済格差を拡大させたこと、③成長にとって不可欠な分野における投資不足を招いてしまったことを具体的に指摘し、「好景気であるが、同時に不安定なバブル依存でもある経済成長は持続不可能である。」と結論付けている。その上で、今後の持続的な成長の土台として、イノベーションを位置付け、(図表9)のような政策を打ち出したのである。つまり、イノベーション戦略は、アメリカン・グローバリゼーションの下でのバブル主導の成長構造が破綻してしまったことを受けて、アメリカ経済の再建をイノベーションによる高付加価値部門の創出と投資の活性化によって果たそうという意義を持っているのである。なお、イノベーション戦略は、2011年2月に改訂版が、2015年10月にも最終改訂版が発表されている。



図表9『米国イノベーション戦略—持続的な成長と質の高い雇用にに向けて—』



出所) Executive Office of the President, National Economic Council, Office of Science and Technology Policy, A Strategy For American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobsより作成

上記のように、オバマ政権のイノベーション戦略が、技術革新活動を軸とした生産能力強化による経済再生を目指した政策である以上、通商政策もそれを促進するように位置付けられることになってくる。例えば、2009年9月のイノベーション戦略では、「生産性の高い企業活動を促進する競争的市場の促進」の中に「米国製品の輸出の奨励」という項目があり、①外国市場の開放（貿易相手国と貿易協定の交渉をして、市場開放させ、アメリカ製品の輸出を促進する）、②米国製品の輸出の促進（USTRや商務省による輸出支援）、③海外で米国製品を展開する貿易協定の強化（ブッシュ政権の8年間で、貿易協定の執行が弱まったとして、USTRや商務省が貿易協定の執行に注力する）、④知的財産権の保護、⑤輸出規制の改革（冷戦期に起源をもつ輸出規制が古くなっているとして、その見直しに着手する）の5つが採るべき方策として掲げられている。さらに2011年版では、「市場ベースのイノベーションの促進」の中に「革新的でオープンかつ競争的な市場の促進」という項目があり、NEIが掲げられている。ここでは「…韓国との自由貿易協定のような取り組みを通じて、NEIにより、米国の製造業者のために公平で開放的な輸出市場を確保す



る持続的で強制的な約束がもたらされる。これにより、2014年末までに輸出を倍加させることを目指して、世界に我が国の革新的ビジネスを広げることができるようになる。」と述べている。最後に、2015年版では、「民間部門のイノベーションのエンジンに燃料を注ぐ」の中にある「アメリカの業者が海外で競争することを支援する」という項目で、オバマ政権の通商政策の取り組みの成果、例えば、貿易交渉の面ではWTOにおけるITA（情報技術協定）締結や、TPP締結、国内面では中小企業向けの輸出支援プログラムや、輸出管理規制イニシアチブで成果が上がったと述べている。

以上のように、オバマ政権は、アメリカン・グローバリゼーションによる成長が破綻したことを受けて、新たな成長構造を目指して、競争力政策と通商政策を一体的に展開してきた。しかしながら、その通商政策は、メガFTA交渉に示されているように、貿易障壁の除去、市場拡大を目指すというグローバル化を進めていく従来の枠の範囲内に収まっていたと言えるだろう<sup>13</sup>。

### Ⅲ. アメリカン・グローバリゼーションの矛盾の深化とトランプ政権の通商政策

トランプ政権は、オバマ政権とは異なる通商政策を展開しているが、それはアメリカン・グローバリゼーションの矛盾が一層深化していることを反映していると考えられる。トランプ大統領は大統領選挙時に、通商政策に関して、①NAFTAやTPPがアメリカの製造業と労働者を傷つけること、②中国が知的財産の侵害や為替操作を行っていることなどを強調していたが、これこそがアメリカン・グローバリゼーションの矛盾の深化の現れである。つまり、第1に、米国内の産業空洞化、とりわけ製造業における空洞化に対する労働者の反発であり、第2には、アメリカン・グローバリゼーションが台頭させた中国に対する脅威である。以下でそれぞれについて見ていく。

#### 1. FTAが促進する製造業企業のグローバル化と産業空洞化

アメリカン・グローバリゼーションの矛盾の第1の現れが、国内での産業空洞化、とりわけ製造業における空洞化の進行である。アメリカン・グローバリゼーションの構造が形成されていった過程は、アメリカの財貿易収支赤字が常態化していき、国内では産業空洞化が一貫して深化していく過程でもあった。そのため、アメリカにおける産業空洞化に関する議論は既に1970年代から始まり、1980年代以降、今日に至るまで、断続的に展開されてきた<sup>14</sup>。

産業空洞化の主要な原因は、先に見たように、製造業企業が1970年代以降のグローバル競争の激化に対応した経営合理化策として、積極的にグローバル展開を進めてきたことにある。そして、この製造業企業によるグローバル展開の条件整備を進めるため、歴代政府は公正貿易主義に基づくFTAを締結してきたのである。しかし、こうした製造業企業によるグローバル展開は工業閉鎖・縮小ならびに雇用減少の一因となり、必ずしもアメリカ国民経済の利害と一致しない。そのため、産業空洞化に関する議論の中では、1990年

代の NAFTA 論争に象徴されるように、製造業企業のグローバル展開を促進することになる自由貿易協定と、産業空洞化および雇用不安の関連性について常に懸念されてきたのである。つまり、アメリカ経済の二層構造の内、基層の停滞的傾向に対する懸念がしばしば生じるようになったのである。

ただし、産業空洞化が一貫して深化してきたとはいえ、そうした事態が直ちに通商政策の転換をもたらすわけではなかった。というのも、1990～2000年代にかけては、アメリカン・グローバリゼーションの構造の下で、アメリカ経済全体が相対的に好景気を継続したという条件もあって、産業空洞化に対する懸念の声は長くは続かなかったからである。しかし、2010年代に入ると、アメリカン・グローバリゼーションの構造では結局、アメリカ経済が産業空洞化の負の影響を吸収ないし相殺できないという状態に直面した。つまり、アメリカ経済の二層構造の内、上層の成長促進的傾向が失われてしまったのである。

そこで、Ⅱで見たように、オバマ政権はイノベーション戦略を打ち出すと共に、2011年以降になると、特にその重点分野としての先進製造業戦略を発表し、そしてリショアリング（製造業の国内回帰）を促進しようとした<sup>15</sup>。そのための通商政策としては NEI に基づくメガ FTA 交渉であった。オバマ政権としては、これらの政策によって経済成長、製造業復活と雇用創出を目指したのであるが、これら一連の政策の雇用創出効果はさほど大きくなかった<sup>16</sup>。こうして 2010 年代後半には、産業空洞化がアメリカ経済全体に関わる深刻な経済的・政治的争点になる段階に立ち至ったのである。

このことを如実に物語るのは、トランプ大統領が、中西部のラストベルトにおいて支持を集めたことで大統領選挙に勝利できたという点に現れている<sup>17</sup>。かつて製造業で繁栄したラストベルトは、グローバル化の中で産業空洞化が進み、失業・貧困・地域コミュニティの崩壊・薬物の蔓延など不利益が広がった地域である。ラストベルトの有権者はかつて民主党支持者が多かったが、トランプ大統領は、産業空洞化の不利益に不満を高めるこれら白人労働者に「保護貿易ポピュリズム」といった手法で働きかけて支持を得たのであった。つまり、製造業企業のグローバル展開を促進する通商政策をめぐる世論の変化が生じていたのであり、2016 年大統領選挙における民主・共和両候補者による TPP 反対、トランプ大統領誕生後の TPP 離脱、NAFTA 再交渉は、産業空洞化の深化を反映した必然的現象であったのである<sup>18</sup>。

## 2. 米中貿易戦争の激化

アメリカン・グローバリゼーションのもう 1 つの矛盾が、2000～2010年代にかけての中国の急速な台頭である。今世紀に入ってからの中国の台頭はアメリカン・グローバリゼーションの産物であり、アメリカ経済にとって不可欠な存在となっている。しかし他方では、21世紀半ばを見据えた時に、中国はアメリカの覇権国としての地位を揺るがしかねない存在にもなっているのである。こうして世界経済における中国の地位が変化するのに応じて、アメリカの対中通商政策も変化せざるをえなくなっていると考えられる。

アメリカン・グローバリゼーションの形成期における対中国政策の基本は、中国を孤立させず、世界経済に取り込むという関与政策であり、一定の振幅を持ちながらも、歴代の政権に引き継がれてきた。例えば、クリントン政権では2000年、中国に対し恒久的に最恵国待遇を付与する「恒久的通常通商関係」を成立させ、ブッシュ（子）政権成立後の2001年には中国はWTOに加盟した。そして、2005年には中国に「責任あるステークホルダー」になるよう促し、中国と長期的な課題を議論する対話チャンネルとして、2006年には米中経済戦略対話が設置された。中国の地位がより高まった2010年代に入ると、オバマ政権はリバランス政策を掲げてアジア太平洋重視の姿勢を示し、TPPを通じてアジア太平洋地域にアメリカ主導の貿易投資ルールを構築し、将来的に中国が参加せざるをえないようにしようとした。

しかし、アメリカン・グローバリゼーションの形成期では適合的であった関与政策も、中国の一層の台頭を受けて、限界に直面しているように思われる。というのも、中国の経済規模が21世紀半ばにはアメリカを追い抜くと予測されている上に、中国は2010年代以降、産業構造の高度化を目指すと共に、世界経済の秩序形成にも一定の主導性を発揮し始めているからである。そこで、トランプ政権は、アメリカン・グローバリゼーションの下で採用されていた関与政策では、中国をアメリカが主導する秩序内に抑え込めないと判断し、二国間交渉にて強力な対中圧力を加えるようになってきているのであると思われる。以下では、米国が中国に対する危機意識を高めた一例として、「中国製造2025」とそれと絡んだ知財侵害を取り上げてみよう<sup>19</sup>。

「中国製造2025」とは、2049年の中国建国100周年までに、中国が世界の製造大国としての地位を築くことを目標に掲げた国家プロジェクトであり、2015年5月に中国政府が国务院通達の形で公表された。そこでは重点分野として、①次世代情報通信技術、②高機能CNC工作機械とロボット、③航空宇宙設備、④海洋エンジニアリング設備とハイテク船舶、⑤先端鉄道交通設備、⑥省エネ・新エネ自動車、⑦電力設備、⑧農業設備、⑨新素材、⑩バイオ医療と高性能医療機器といった10の産業が挙げられており、各分野での具体的な数値目標も設定されている。いずれもハイテク産業であり、日米欧諸国も新たな成長産業として位置づけている。中国政府が「中国製造2025」を打ち出した背景には、アメリカン・グローバリゼーションの下での労働集約型産業を中心とした経済成長を続けることが限界に来ているため、産業構造の高度化を図ることで、今後も長く安定した成長を維持しようとの狙いがあると思われる。しかし他方では、「中国製造2025」はアメリカにとって大きな懸念材料である。というのも、第1に、それを通じて将来的にハイテク産業における優位を奪われかねない可能性があり、第2に、ハイテク産業での中国の優位が、いずれ中国の軍事的優位につながり、米国の国家安全保障に悪影響があるとみなされるからである<sup>20</sup>。

そこで、トランプ政権は、「中国製造2025」を達成するための中国政府主導の産業振興策が、「公正」な競争を損なっているとみなし、通商法301条を活用して、制裁関税の発

動をちらつかせながら、中国の「不公正な」競争の是正を求めている。具体的には、中国当局が国内企業に補助金を給付すること、外国企業に対して技術移転を強いる可能性が高いことである等であるが、知的財産をめぐる争いが焦点となっている。例えば、トランプ政権が2018年6月に発表した報告書のタイトルは「中国の経済的侵略が米国と世界の技術と知財をどう脅かしているか」となっており、次の5つの知財侵害の手法（①サイバー攻撃を含む窃盗、②規制で強制、③経済強制、④情報獲得、⑤政府支援の投資）を挙げている。こうした中国の「不公正」な慣行自体は以前から指摘されるところではあったが、中国の地位の高まりを受けて、アメリカは強硬な対中通商政策を採っているのである。

以上のように、トランプ政権下のアメリカの対中通商政策は、覇権国の地位を維持するべく、中国を自らの支配秩序の下に止め置くための手段として次第に再編されつつあるように思われる。それは、アメリカン・グローバリゼーションが、産業空洞化によるアメリカ経済の弱体化と中国の台頭という世界経済の不均衡発展を反映して生じた必然的現象なのである。

## おわりに

以上のように、トランプ政権の通商政策の転換は、1980～2000年代にかけて形成されてきたアメリカン・グローバリゼーションによる成長が限界に達した結果として捉えるべきであろう。とはいえ、トランプ政権の通商政策により、アメリカ経済が深刻な産業空洞化や新興国の台頭という限界を突破できるとも思えない。そのため、アメリカの通商政策は今後も揺れ動き続けることが予想される。2020年大統領選挙において通商政策をめぐってどのような論争が行われ、どのような結果がもたらされるか注目される。

## 注

- 1 詳細は田村〔2019〕を参照されたい。
- 2 以下の叙述に当たっては、河崎〔2018〕、菊本義治・西山博幸・伊藤国彦・藤原忠毅・齋藤立滋・山口雅夫・友野哲彦〔2011〕、増田〔2013〕・〔2013〕を参照した。
- 3 以下の叙述は、立石〔2000〕・〔2004〕を参照した。立石は、レーガン政権期以降の米国の通商政策の変化について、競争力政策の展開と一体的に論じている。
- 4 なお、生産諸要素の投入促進と供給拡大というこの2つの機能は個別に機能するのではなく、技術革新活動に向けて生産諸要素を誘導・集中配分するように相互補完的に機能する。
- 5 こうした限界を反映して、様々な立場から資本主義の限界ないし終焉論などが2010年代入り、唱えられるようになってきている。資本主義の限界/終焉論については改めて検討する予定である。
- 6 以下の叙述は、平野〔2008〕を参照した。
- 7 この会議は、国務長官、財務長官、農務長官、商務長官、労働長官、通商代表部、輸出入銀行、中小企業庁長官など14の省庁の長を中心とした会議であり、輸出促進が全ての省庁の優先課題となるよう、定期的な会合を開き、NEIの進捗状況を大統領に報告することになった。
- 8 以下の叙述は、滝井〔2012〕を参照した。
- 9 例えば、米国はFTA交渉において、①WTOを補完するより高度なルールづくり、②「底辺への競争」を防止するための労働・人権・環境など非貿易事項に関するルールの整備を優先して



- きた(滝井〔2012〕)。
- 10 2013年にUSTR代表に就任したマイケル・フロマンは、2014年6月に「貿易の戦略的論理」という演説を行い、メガFTAの狙いを語っている。「貿易の戦略的論理」とは、今日の世界では貿易を通じたリーダーシップそのものが国力を示す基準であり、通商交渉は新たな貿易ルールによって国家間の対立を平和的に解決し、アメリカの価値観に合致した国際秩序を促進することであり、こうした論理の実現手段をTPPやTTIPであるとしている。詳細は藤木〔2016〕を参照されたい。
  - 11 イノベーション戦略に関する詳細は田村〔2012〕を参照されたい。
  - 12 アメリカ経済では既に2000年代半ば以降、イノベーションの活性化を求める政策提言が産業界、教育機関、シンクタンク等から数多く発表され、それを受けて連邦政府や議会の側でも、イノベーションによる国際競争力強化に向けた取り組みが具体化され始めていた。したがって、オバマ政権が発表した「イノベーション戦略」は、こうした潮流を継承発展させたものと見ることが出来る。詳細は田村〔2018〕、〔2012〕を参照されたい。
  - 13 オバマ氏は2008年大統領選挙時、NAFTAに対して批判的であり、再交渉を主張していた。しかし、大統領就任後に結局、反故にし、メガFTA交渉へと進んでいった。
  - 14 例えば、1970年代初頭に、米国労働総同盟産別会議が多国籍企業による「雇用の輸出」を批判したことを皮切りに、1980年代には非工業化論、空洞化論をめぐる論争、1990年代にはNAFTA論争、2000年代にはオフショアリング論争が行われていた。詳細は、労働政策研究・研修機構〔2004〕を参照されたい。
  - 15 先進製造業戦略の詳細については田村〔2012〕、リショアリングの詳細については田村〔2014〕を参照されたい。
  - 16 オバマ政権の競争力政策に対するこの評価は、山縣〔2016〕を参照した。また、岡田〔2019〕は、製造業の現状について、ラストベルトでさえ一路衰退しているわけではないとしつつも、先進製造業分野で創出される雇用は、小規模で一定の技能を必要とするものが多くなっていることを述べている。
  - 17 トランプ氏を大統領に押し上げたラストベルトの現状については、金成隆一〔2018〕を参照されたい。
  - 18 産業空洞化と通商政策の転換の関連性については、坂本〔2017〕に負っている。
  - 19 以下の叙述は、木内〔2018〕を参照した。
  - 20 こうした議論の象徴が、トランプ政権の通商政策に強い影響力をもつとされるピーター・ナバロ氏の主張である。対中国強硬派であるナバロ氏は、中国の軍事力を非常に大きな脅威と捉えており、2001年のWTO加盟を契機として中国が経済力を高めたことが軍備に潤沢な資金を投入することを可能にしたと主張している。

## 参考文献

- ・岡田悟〔2019〕「製造業をめぐる現状とトランプ政権の通商政策」、国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀のアメリカ 総合調査報告書』。
- ・金成隆一〔2018〕『記者、ラストベルトに住む』朝日新聞出版。
- ・河崎信樹〔2018〕「第3章 貿易・国際金融構造の変化」、河崎信樹/吉田健三/田村太一/渋谷博史編『現代アメリカの経済社会』東京大学出版会。
- ・菊本義治・西山博幸・伊藤国彦・藤原忠毅・齋藤立滋・山口雅夫・友野哲彦著〔2011〕「第1章 グローバル化経済分析の課題」、「第2章 経済のグローバル化とアメリカの貿易赤字」、「グローバル化経済の構図と矛盾」桜井書店。
- ・木内登英〔2018〕『トランプ貿易戦争 日本を揺るがす米中衝突』日本経済新聞出版社。
- ・坂本雅子〔2017〕『空洞化と属国化 日本経済グローバル化の顛末』新日本出版社。

- ・滝井光夫〔2012〕「第9章 米国のFTA戦略」、山澤逸平/馬田啓一/国際貿易投資研究会編『通商政策の潮流と日本』勁草書房。
- ・立石剛〔2000〕『米国経済再生と通商政策—ポスト冷戦期における国際競争』同文館。
- ・立石剛〔2004〕「貿易・投資システムの再編と「新しい」国際分業構造の形成」、立石剛/星野郁/津守貴之〔2004〕『現代世界経済システム』八千代出版。
- ・田村考司〔2008〕「第5章 グローバリゼーションと競争力問題の再来」、井上博・磯谷玲編著『アメリカ経済の新展開』同文館出版。
- ・田村考司〔2012〕「オバマ政権のイノベーション戦略に関する一考察」、『桜美林大学産業研究所年報』第30号。
- ・田村考司〔2013〕「オバマ政権の先進製造業戦略の論理」、『桜美林大学産業研究所年報』第31号。
- ・田村考司〔2014〕「オバマ政権の先進製造業戦略とリショアリング促進策」、『桜美林大学産業研究所年報』第32号。
- ・田村考司〔2019〕「トランプ政権の通商政策に関する一考察」、『桜美林論考 桜美林エコノミックス』第10号。
- ・平野健〔2008〕「第2章 現代アメリカのマクロ経済構造」、井上博・磯谷玲編著『アメリカ経済の新展開』同文館出版。
- ・藤木剛康〔2016〕「第8章 通商政策」、河音琢郎/藤木剛康編著『オバマ政権の経済政策』ミネルヴァ書房。
- ・増田正人〔2013〕「第2章 経済・金融のグローバル化と国際不均衡」、高田太久吉編著『現代資本主義とマルクス経済学』新日本出版社。
- ・増田正人〔2013〕「第10章 多極化のなかの通商政策」、中本悟・宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析 理念・歴史・政策』日本評論社。
- ・山縣宏之〔2016〕「第2章 産業構造と産業政策」、河音琢郎/藤木剛康編著『オバマ政権の経済政策』ミネルヴァ書房。
- ・労働政策研究・研修機構〔2004〕「産業と雇用の空洞化に関する国際比較研究」、『労働政策研究報告書』No.L-7。