

[第2章]

米国バイデン政権の 通商政策

オバマ政権で交渉を開始したTPPは、高いレベルのルールと市場アクセスを内容とする通商協定であり、米国にとって中国の国家資本主義を牽制するツールであったが、トランプ政権発足直後の2017年1月、米国はTPPから離脱した。2021年1月に発足したバイデン政権は、前政権とは対照的にWTOをはじめとする多国間枠組や同盟国との協調を重視し、議会の超党派は、国際秩序への挑戦の意思を明確にするようになった中国に対する強硬姿勢を支持しているが、米国のTPPへの復帰は見通せない。一方、バイデン大統領は、2022年5月の訪日の際に、インド太平洋経済枠組み（IPEF）を日米豪印(Quad)参加国、ASEAN7カ国、韓国、ニュージーランド、その後フィジーを加え、14カ国で発足させた。岸田首相はIPEFを歓迎し、最大限の貢献を約束しつつ、バイデン大統領にTPPへの復帰を呼びかけた。なぜ、米国はTPPに復帰しようとならないのか。

「チャイナ・ショック」がもたらした 両極化

米国は、第2次世界大戦後、ブレトンウッズ体制を軸とする「自由で開かれた国際秩序(Liberal International Order)」の構築に尽力した。その際、開放性を維持したまま各国内の安定性を確保することが目指され(「埋め込まれた自由主義」(Embedded liberalism))、各国政府により生産性の向上と競争の敗者に補償を与える社会保障が導入された¹⁾。

貿易自由化が経済全体にとっては利益をもたらしても、その分配が国内の格差を拡大し得ることについては、当時既に、途上国との貿易拡大により、先進国で低技能労働者の希少性が減少しその賃金が低下する一方、先進国に豊富な高技能労働者の賃金が上昇し、両者の賃金格差が拡大するという理論的結果が示されていた(「ストルパー・サミュエルソン定理」(1941年))。

このような貿易自由化の影響に対する米国内の支援策は「貿易調整支援(TAA)」と呼ばれ、紆余曲折を経て実現したが、十分な成

果を上げているとは言えない。TAAが検討され始めたのは、貿易が拡大した1950年代初頭だったが、「雇用調整をもたらす経済環境の変化は貿易政策以外にもあり支援対象を限定すべきではない」、「貿易政策の影響の程度を判断するのは難しい」などの議論があり、実現したのはGATTディロン・ラウンド妥結の翌1962年だった。支援の内容は、失業手当の増額・延長、再教育・移転手当、企業向け融資・技術支援、特別税額控除等であったが、当初は認定要件が厳しく、利用実績が伸びず批判が高まり、1974年貿易法で大幅に拡充された。しかし、1980年代に米国の貿易赤字拡大と共に利用額が急増すると、予算削減のため支援策が縮減され、代わりに貿易相手国に輸出自主規制を求めるなどの保護主義的措置が多用されるようになった²。

冷戦終結後は、グローバル化、イノベーションが、産業や雇用の急激な変化とともに富の集中をもたらした。さらに、2008年の世界金融危機等を受け、米国では社会に亀裂をもたらす深刻な格差が顕在化した。しかし、2000年代には、貿易が雇用に与える影響について、①先進国における製造業雇用の減少や賃金格差の拡大の主因は貿易ではない、②輸入と競合する産業に特化した地域の労働者は、貿易で失業しても容易に他地域に移転できる、③技能の「一物一価の法則」により、貿易の影響は、その影響を直接受けた労働者ではなく、低技能労働者一般が受ける、という議論が主流だった。

中国のWTO加盟は、貿易が雇用調整に与える影響についてのこのような楽観論を覆すインパクトをもたらした。オーターらの実証研究³は、WTO加盟後の中国の製造業輸出の急増「チャイナ・ショック」について、①貿易の労働市場への影響は、輸入と競合する産業が集積する地域に集中し、②労働市場の調整は非常に遅く、賃金・労働力率の低迷と失業率の高止まりが10年以上続き、③影響を直接受けた労働者は転職を繰り返し生涯所得が減少し、④全米レベルでは、輸入と競合する産業の雇用減少を相殺する他産業での雇用増がまだ生じていないことを示した。同研究は、さらに、貿易の影響は、輸入と直接競合した事業に従事していた個人や個別企業にとどまらず、その産業と取引がある関連産業に波及し、その従事者の消費を低迷させ、地域全体に長期間及んだことを確認しつつ、TAAによる支援は、貿易の影響を強く受けた地域において年間所得の減少

額の一割程度に過ぎないなど、受けている影響に対して極めて限定的なものだったと指摘した⁴。2012年に労働省がTAAの実績を評価するために委託した報告書は、「TAAが自由貿易を促進しようという便益を考慮しなければ、2002年改正の下で運用されたTAAプログラムの便益は正味でマイナスである」と結論づけている⁵。

中国からの輸入と競合する製造業が集積していた地域で「故郷」を失った悲しみや「尊厳」を奪われた怒りが蓄積しポピュリズムの台頭の背景となった状況を描いた回顧録がベストセラーになった⁶が、このような状況を実証的にあとづけたのがオーターらの別の研究である。その研究は、2000年代の議会選挙で、中国からの輸入が急増した選挙区で穏健派議員が落選し、当初共和党が掌握していた地区では共和党保守派が、当初民主党が掌握していた地区では民主党リベラル派が、それぞれ選出される傾向が大幅に高まったと分析し、米国を分断した2016年の大統領選挙以前に、輸入競争の激化が米国政治の両極化に寄与していたことを示した⁷。また、デジタル化・自動化などの技術変化の影響は米国全土に及ぶ一方、貿易の影響はより労働集約的な製造業の集積する地域に集中する傾向があり⁸、貿易が選挙結果の両極化をもたらすインパクトは、一般的な労働需要の変化をもたらす技術変化に比べはるかに大きいことを示した⁹。民主党左派と共和党右派という両極が自由貿易反対で一致するという特異な状況は、チャイナ・ショックと国内政策の不備がもたらしたものだ¹⁰。

2020年11月の大統領選に臨んだ民主党のバイデン候補は、中国の台頭による影響が米国に保護主義的傾向をもたらしていることを認識し、2019年7月、予備選の討論会で、「TPPについては現状のままでは入らない¹⁰」、2020年1月、アイオワ州のドレーク大学で行った演説で、「私の政権では、環境問題専門家と労働者がテーブルにつくことなく、貿易協定に署名されることはない、米国の労働者への投資を増やす前に貿易協定が結ばれることはない¹¹」と述べた。さらに、2020年5月には、全米鉄鋼労組に対し、「グローバル経済で競争し、勝利するために、労働者と地域社会に大規模な投資を行うまで、いかなる新たな貿易協定も結ばない。」と書面で重ねて約束した¹²。

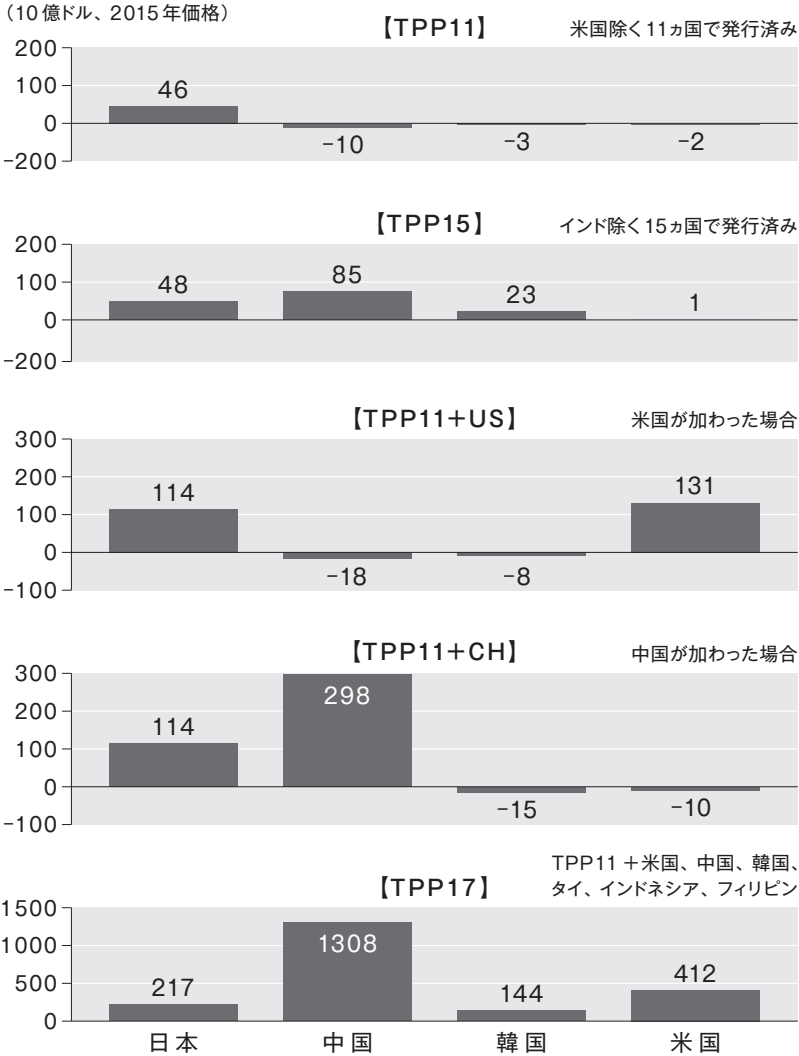
中国のCPTPP加入申請の インパクト

2021年9月16日、中国商務部は、中国がCPTPPへの加入を正式に申請したと発表した。米国が英国・オーストラリアと共に新たな安全保障協力の枠組みとしてAUKUSの立ち上げを発表した¹³、その翌日のことだった。

中国が参加するRCEPは、2020年11月に合意され、発効は時間の問題と見られていた。その締約国は地理的に隣接している。この枠組の下で域内の相互依存関係は必然的に高まっていく。CPTPPのようなさらに高いレベルの経済統合に参加していない国・地域は、他の条件が一定であれば、貿易代替効果によりそのプレゼンスが低下していく。日本経済研究センターの試算によれば、米国がCPTPPに参加しない場合、米国にとっての経済的な損失が大きく、特にRCEPとTPP11に中国が加わった場合は、米国の損失とは対照的に、中国が非常に大きな利益を得る（図①「2030年の実質所得押し上げ効果」）。

米商工会議所（AmCham）をはじめ、米国の業界団体は、米国のCPTPPへの参加を一貫して求めている。そうした声を受けて、米上院財政委員会国際貿易・関税・国際競争力小委員会委員長のトム・カーパー議員（民主党・デラウェア州）と同委員会筆頭理事のジョン・コーニン議員（共和党・テキサス州）は、中国のCPTPP加入の正式申請に先立つ6月13日、連名で『ワシントン・ポスト』に寄稿し、米国はTPPに復帰するべきであると主張していた¹⁴。両議員は、「TPPは元来アジア太平洋で経済的・地政学的な支配を強める中国に対抗するために作られた貿易協定であり、そこからの離脱は、経済的不確実性をもたらし、米国の信頼を損ない、苦勞して得た経済的地歩を中国に譲り渡した失策だった、中国は、2020年に新規の海外直接投資先として米国を抜いて域内トップになり、CPTPP締約国を含む15ヵ国の地域貿易協定（筆者注：RCEPのこと）の締結を主導するなど、米国が残したリーダーシップの空白の最大の受

図1 2030年の実質所得押し上げ効果 (日本経済研究センター試算)



(資料) Petri et al. (2014、2019、2020) から日本経済研究センター作成

益者となった、もし中国が先行してこの協定に参加すれば、太平洋の両側で環境と労働の水準が低下するだろう」と警告している。域内4カ国(シンガポール、マレーシア、ベトナム、ニュージーランド)の米商工会議所は、2021年11月、バイデン大統領がニュージーランドで開催されたAPECに参加するのに先立ち、連名で、APECの機会に米国のCPTPPへのコミットメントを表明するよう要望した¹⁵。

米議会の見方はどうか。貿易・経済問題に詳しいCSIS上級副所長マシュー・グッドマンによると¹⁶、米議会の大方は中国がCPTPPに加入する可能性は低いと見ている。(なお、これに関連して、アジア太平洋協力(APEC)における国有企業や労働に関する検討についての米国提案に対し、中国が反対し、今日に至るまで慎重な姿勢を崩していない(第3章)ことから、米国のあるAPEC関係者によれば、「この状況に接した者の間では、これらの問題についてAPECにおける議論さえ受け付けられない中国がCPTPPに加入できるはずがないという見方が一般的だ」¹⁷とされている。)米議会筋は、中国は必要なスタンダードに到達していないと見ており、また、日本や豪州が反対するはずだと期待している¹⁸。中国のCPTPP加入に向けた動きは、貿易に無策なバイデン政権に対する議会からの批判を強める効果があり、貿易協定に理解のある政権内の高官などに対する援護射撃になるが、可能性は低いとしても中国のCPTPP加入が実現した場合には、米国が同じCPTPP協定に参加する可能性は、今よりさらに低下すると見られている。その理由は、①中国に対して米国が市場アクセスを拡大することに米議会は否定的であること、②中国が参加したということは、様々な例外を認めるなど、当初の想定よりもCPTPPのスタンダードが下がることであり、米国にとってCPTPPの価値が低いと見られることだ¹⁹。米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)の毒薬条項(メキシコ、カナダが非市場経済国と自由貿易協定に入る場合に米国はUSMCAを脱退できる)を米国が発動する可能性は低いと見られている。CPTPPに参加していない米国が外から中国を止めた、との外観が好ましくないことが理由として挙げられている²⁰。

インド太平洋経済枠組み (IPEF)

バイデン政権は、大統領選以来、TPPへの復帰を一貫して否定してきたが、中国が正式にCPTPPへの加入を申請したことで、いよいよTPPに代わるアジアでの経済的なイニシアティブを打ち出す必要に迫られることとなった。

2021年3月に就任したキャサリン・タイ米国通商代表（USTR）は、中国のCPTPP加入申請の翌月、同年10月初旬の演説で、「我々は同盟国とともに21世紀の公正な貿易のルールを形成し、市場経済と民主主義国家の（底辺への競争ではなく）高みを目指した競争（race to the top）を促進するために引き続き取り組んでいく」という考え方を示した²¹。

その3週間ほど後に開催された東アジア・サミットの際、バイデン大統領は、インド太平洋経済枠組み（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）を発表した²²。IPEFは政権にとって地域における初めての経済・通商イニシアティブとなった²³。その詳細はなかなか明らかにならなかったが、2022年2月、次席通商代表は、「公正で強靱な貿易」をデジタル、労働、環境分野で拘束力ある形で実現すると強調しつつ、市場アクセスは対象外と説明し²⁴、議会の批准が不要な行政的な取決めが念頭にあるとした。併せて「公正で強靱な貿易、サプライチェーンの強靱性、インフラと脱炭素化、税と腐敗防止を対象とする様々なモジュールが含まれ、各国は、モジュール内のすべての部分に参加する必要があるが、すべてのモジュールに参加する必要はない²⁵」というモジュール方式の考え方が説明された。同月に発表された「インド太平洋戦略」においては、IPEFの下で、①貿易円滑化、②デジタル経済、③サプライチェーン強靱化、④気候変動、⑤労働者保護、⑥インフラの6分野を検討することとされた²⁶。

バイデン大統領訪日の際に正式に発足したIPEFは、①貿易（デジタル経済における協力を含む）、②サプライチェーン強靱化（危機対応策の調整、早期警戒体制構築、ロジスティクス改善、主要原材料・加工材料、半導体、重要鉱物及びクリーンエネルギー技術へのアクセス確保等）、③クリーンエネルギー・脱炭素化（インフラ開発支援・技術協力供与等の検討を含む）、④税・腐敗の防止（租税回避、マネーロンダリング、贈収賄の防止のための制度導入、そのための知見の共有や能力構築支援の検討を含む）の4分野から成り、メンバー国は参加する分野を選び、それぞれの具体的内容は今後の交渉により具体化されることとなっている²⁷。

IPEF構想が市場アクセスを欠いていることについては、インド太

平洋諸国にとって参加の意欲が湧かない²⁸、市場アクセスを含む新しい貿易ルールに拘束力がなければ、IPEFは中国のイニシアティブに対抗できない、などの批判が出ている²⁹。これらの批判に対し、タイ通商代表は、2022年3月末の公聴会で、「FTAは20世紀のものである、過去5～7年間に学んだことは、我々が追求してきた貿易協定は、あまりにも規模が大きく、経済にもたらす利益と損失があまりにも一方的(uneven)であるため、自らの重みで崩壊してしまった」と述べた³⁰。2022年3月に訪米しバイデン大統領と会談したシンガポールのリー首相は、4月に訪問先のNZにおけるアーダーン首相との共同記者会見において、記者からの質問に答え、CPTPPへの加入について、米国から、「現在、政治的に可能ではなく、選択肢に無いとはっきり言われた」と述べている³¹。バイデン大統領訪日の際に、岸田首相が改めて米国のTPP復帰への期待を述べたことへの米国政府当局者の反応³²は、米国内の政治的現実とは全く変わってしまった、経済環境も大きく変わっており、IPEFで通商ルールをアップデートすることに集中したい、というものであった。

自由貿易を支持する世論は政治に届かず

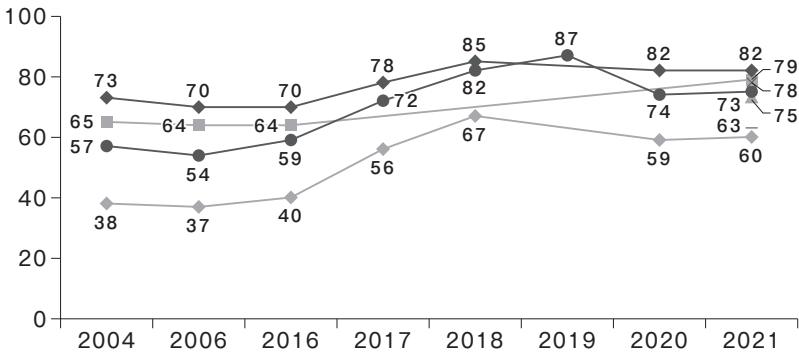
2022年11月に中間選挙を控え、バイデン政権の通商政策は、すでに見たとおり市場アクセスを伴う通商交渉に否定的であるが、果たして米国世論は、それほどまでに自由貿易に否定的なのか。2021年10月にシカゴ・グローバル評議会が行った世論調査によると、

「貿易の恩恵を受けているのは何か」(図②)という問いに対し、米国経済全体と答えた回答者が、2019年の87%から低下しているものの、2021年においても75%に達し、消費者と答えた割合は、2019年の85%から2021年には82%へと微減しているが、引き続き8割を超え、自由貿易について国民の支持の底堅さを示した。他方、トランプ前政権と共に現職のバイデン政権も強調する「雇用創出」を挙げた回答者は6割にとどまり、回答項目の中で最低の割合となった。「雇用」の回答数は、トランプ政権時の最高値(67%)に達しておらず、伸び悩んでいる。

図② 自由貿易の恩恵を受けているのは何か

(シカゴ・グローバル評議会(2021.10)世論調査)

- ◆ Consumers like you
- Your own standards of living
- The US economy
- ◆ Creating jobs in the US
- × US technology companies
- ▲ US agriculture
- US manufacturing companies

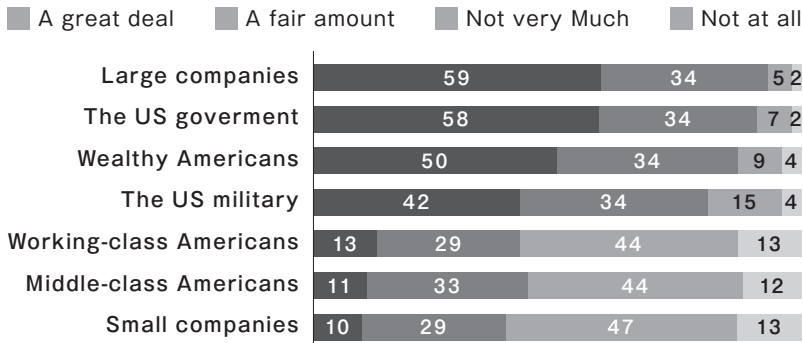


(注) 四捨五入しているため合計値が100となっていない可能性あり

また、「米国外交の受益者は誰か」(図③)、との問いに対する回答は、大企業が59%、富裕層が50%となった。他方、米国の中間層および労働者層には利益がなかったと答えた割合がそれぞれ56%と57%に達した。これらを見ると、米国民は自由貿易そのものには肯定的であるが、そのメリットが公平に享受されていないという国内政策に問題を感じていることがうかがわれる。

図③ 米国外交の受益者は誰か

(シカゴ・グローバル評議会(2021.10)世論調査)

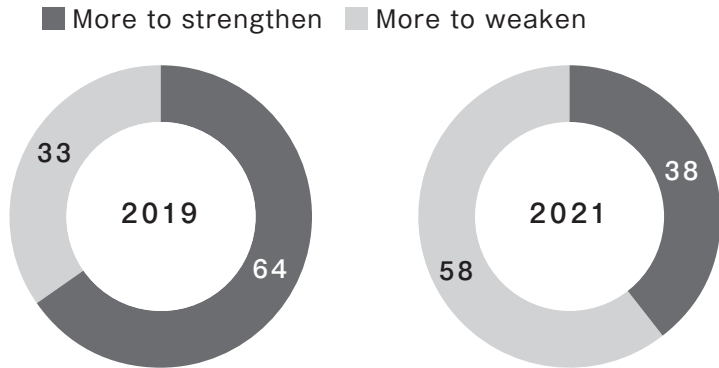


(注) 四捨五入しているため合計値が100となっていない可能性あり

「米中貿易が米国の安全保障に寄与するか」との問い(図4)に対しては、2019年調査では64%が「安全保障の強化に寄与する」と回答したが、2021年には38%に急低下した。

図4 米中貿易は米国の安全保障を強化するか

(シカゴ・グローバル評議会(2021.10)世論調査)



(注) 四捨五入しているため合計値が100となっていない可能性あり

この調査結果は、米国民の不満は、グローバル化やイノベーションの恩恵が社会に公平に配分されないという国内政策の不備と、自由で開かれた国際秩序にただ乗りする形で米国に地政学的競争を仕掛けている中国の台頭に向いており、自由貿易そのものに向けられているわけではないと解釈することができるのではないかな。もちろん、政治過程では、自由貿易の恩恵を薄く広く受ける消費者よりも、直接的な負の影響を受ける特定の産業界、労働組合、地域等の声が大きく、世論がそのまま政策に反映されるわけではない。

しかし、特に、アジアでは、先に述べたRCEPが2022年初頭に発効したことに留意すべきである。貿易代替効果による経済的打撃は、結局は立場の弱い人々に強く及ぶ。中国に覇権を譲らないということは、超党派のコンセンサスであろう。労働者と地域社会がグローバル競争に勝てるための大規模な投資と自由で開かれた国際秩序を守るための通商協定の締結を、前後関係を厳格にせず(協定の交渉・発効には時間がかかる)同時並行的に進めることについて、米国の政治指導者が関係者を説得することを期待したい。

1. John G. Ruggie (1982) “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol. 36, p.379-415; 日本語の定義として、矢野修一「「埋め込まれた自由主義」の再検討と「多角主義」への示唆」『高崎経済大学論集』第64巻第2号、2022年、60頁。
2. J. F. Hornbeck, “Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy,” CRS Report for Congress, August 5, 2013 <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R41922.pdf>>
3. David H. Autor, David Dorn and Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade,” NBER Working Paper No.21906, January 2016, p.23-26, p.31-33 <<https://www.nber.org/papers/w21906>>
4. Ibid, p.31-33.
5. Ronald D’Amico and Peter Z. Schochet, “The Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: A Synthesis of Major Findings” (U.S. Department of Labor, December 2020): iv., <https://wdr.doleta.gov/research/FullText_Documents/ETAOP_2013_08.pdf>
6. 米国ラストベルト出身の著者による回顧録、ジェームズ・デービッド・ヴァンス、関根光宏、山田文（訳）『ヒルビリー・エレジエーアメリカの繁栄から取り残された白人たち』光文社、2017年。
7. David H. Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson, and Keveh Majlesh, “Importing Political Polarization: The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure” NBER Working Paper No 22637, December 2017, p.43-44.
8. Autor, David H., David Dorn, and Gordon H. Hanson. 2013. “The Geography of Trade and Technology Shocks in the United States.” *American Economic Review*, 103 (3): 220-25.
9. オーターらはPew Research Centerから提供された地域毎の非公表データを分析し、輸入との競争が政治的傾向に与えた影響は、一般的な技術変化に伴う影響と異なり、特定の地域に集中していることを実証した。前掲Autor, Dorn, Hanson, and Majlesh, December 2017, p.43-44.
10. Jeffrey J. Schott, “Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better,” Peterson Institute of International Economics, November 30 2020 <<https://www.piiie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/rebuild-trans-pacific-partnership-back-better>>; “Democratic Debate Transcript,” NBC News, July 31, 2019 <<https://www.nbcnews.com/politics/2020-election/democratic-debate-transcript-july-31-2019-n1038016>>
11. “CNN Live Event/Special: CNN’s Democratic Presidential Debate”, CNN, January 14, 2020 <<https://transcripts.cnn.com/show/se/date/2020-01-14/segment/01>>
12. “ENDORSED CANDIDATES: Joe Biden”, United Steel Workers Voices, <<https://www.uswvoices.org/endorsed-candidates/joe-biden>>
13. “Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS”, White House Briefing Room, September 15, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister->

- johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/)
14. Tom Carper and John Cornyn, “Opinion The U.S. Needs to Learn from its TPP Mistake — and Get its Seat Back at the Table,” *Washington Post*, June 13, 2021 <<https://www.washingtonpost.com/opinion/2021/06/13/dont-cede-asia-pacific-china-us-must-learn-its-tpp-mistake/>>
15. Julie Gerstein, “American Chambers of Commerce Across Asia are Urging Biden to Sign on to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,” *Business Insider*, November 5, 2021 <<https://www.businessinsider.com/apac-american-chambers-of-commerce-urge-pres-biden-to-rejoin-cptpp-2021-11>>
16. 大矢伸によるCSIS上級副所長マシュー・グッドマンからの聞き取り、2022年2月11日。
17. 前掲、宗像（2022年5月25日）。
18. 前掲、大矢（2022年2月11日）。
19. 同上。
20. 同上。
21. “A Conversation with Ambassador Katherine Tai, U.S. Trade Representative,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), October 4, 2021 <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/211004_Reinsch_Katherine_Tai.pdf?o0509AQ08IkE.W2GCq0_jiObeXAZU_Kr>
22. “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit”, White House Briefing Room, October 27, 2021 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>>
23. US Congress, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,” February 25, 2022 <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814>>
24. Ibid.
25. Ibid.
26. “Indo-Pacific Strategy of the United States”, White House National Security Council, February 2022 <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>>
27. 「繁栄のためのインド太平洋経済枠組みに関する声明」外務省、2022年3月24日 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347420.pdf>>
- “On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework”, White House Briefing Room, May 23, 2022 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/>>
28. 前掲、大矢（2022年2月11日）。
29. US Congress/Congressional Research Service (February 25, 2022).
30. The President’s 2022 Trade Policy Agenda,” United States Senate Committee on Finance, March 31, 2022 <<https://www.finance.senate.gov/hearings/the-presidents-2022-trade-policy-agenda>>
31. Prime Minister’s Office Singapore, “PM Lee Hsien Loong at the Joint Press Conference with New Zealand PM Jacinda Ardern (April 2022),” April 1, 2022 <<https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Joint-Press-Conference-with-New-Zealand-PM-Jacinda-Ardern-April-2022>>
32. 前掲、宗像（2022年5月25日）。