

本論文は

世界経済評論 2018年9/10月号

(2018年9月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp

雑誌のオンライン販売

【研究者欄】

大統領（行政府）の役割の視点からの 米国通商政策史

——歴代政権とトランプ政権の相違

長崎大学経済学部准教授 小山 久美子

こやま くみこ 津田塾大学卒。明治大学経営学研究科博士後期課程単位取得。
ノースカロライナ大学チャペルヒル校経済学部客員研究員。経済学博士。著作：
“The Passage of the Smoot-Hawley Tariff Act” (Journal of Policy History, 2009), 『標準化と国際貿易』(御茶の水書房, 2016) ほか。

米国通商政策における「大統領（行政府）の役割」は建国当時より政策策定権を持っていた議会との確執を経て1934年に確立され、現在に至っている。1934年に大統領（行政府）は、①個々の利害に対応して輸入救済（産業保護）を行いつつ、②諸外国と交渉して低関税化（貿易自由化）を進める、の二つ役割を担うことになり、後者の貿易自由化を軸として、前者の産業保護を補完的に行ってきた。

産業保護の行政措置には、1934年以前に制定され、以降も引き継がれた相殺関税、反ダンピング関税、ならびに1934年以降に制定されたエスケイブ・クローズ、国防条項、301条がある。これらの行政措置を補完的に使いながら、貿易自由化を進めていくという基本姿勢が1934年以降、オバマ政権まで継続されてきた。

現時点（2018年4月）までのトランプ政権は、産業保護の行政措置を次々と強硬に発動するのみで、新たな貿易自由化策を提示していない。過去の貿易協定の見直しも米国産業保護重視に向かっており、歴代政権が重んじてきた国際貿易体制に対して消極的、否定的な姿勢をとっている。トランプ政権の方向性は、貿易自由化を軸として産業保護は補完的に行うという1934年以来維持されてきた歴史的潮流を大きく転換する兆しを示している。

はじめに

トランプ大統領（2017年1月～）は就任演説で、「今後新しいビジョンが米国を統治する」と述べた¹⁾。

米国の通商政策における「大統領（行政府）

の役割」は、政策策定権を持っていた議会との確執を経て1934年に確立され、現在に至っている。1934年以降、大統領（行政府）は、①個々の利害に対応して輸入救済（産業保護）を行いつつ、②諸外国と交渉して貿易自由化を進める、という二つの役割を担うこととなった。

本稿は、大統領（行政府）の役割の形成過程

*本欄は、本誌「論文公募」に応募があった論文を委員による査読を経て掲載するものです。

を分析した上で、役割がどのように遂行されてきたのかを歴史的に考察し、就任後1年余経過した現時点でのトランプ政権と歴代政権ではどこに大きな相違があるのかを、大統領（政府）の役割の視点から検討する。

I 大統領（行政府）の役割の形成： 1934年まで

1. 議会による関税策定の時代

米国は英国で産業革命が起こっていた18世紀後半、独立革命を経て建国した（1776年に独立宣言）。合衆国憲法は関税徴収権限を議会に帰属すると定めており、そのため議会がおよそ7年毎に関税法を作成し、議論を行い、議決してきた（大統領には拒否権発動の権限のみ付与）。

米英戦争（1812～15年）の間に米国では製造業が大きく発展した。その後、国内産業を関税により保護しようとする動きが強まったことから、1828年関税法が南北戦争（1861～65年）以前の関税水準としては最高となった。関税に産業保護の要素が盛り込まれると当然、関税に国内各地域の産業利害が反映されるようになった。とはいえ、南北戦争以前は連邦政府の財政が関税収入に頼らなければならない程悪化する事態が起きなかったため、米国の関税は比較的低率であった。

しかしながら南北戦争が起こり、戦争による財政難を補うための方策として関税が引き上げられた後は、下がることなく高関税が定着した。関税が引き下げられるべきという意見も国内に存在したが、いったん引き上げられた関税の継続を望む利害関係者の圧力が強かった。1880年代には米国は英国を追い抜き世界第一

位の工業国になった。だが19世紀末の米国の関税は、米国の経済実態を反映せず多品目にわたり高率であり、世界最高レベルの高関税であった。これは議員間で選出地域の産業利害を守るべく、法案に互いに利益となる事柄を取り入れ合う、議会の「ログローリング」（丸太転がしといわれる、議員の持たれあいによる利益協力体制）の影響を大きく受けたからであった。

1930年のスムート・ホーリー法は、大恐慌のさなかに成立した高関税法として悪名高いが、同法は従前の関税法と同じくログローリングの流れを踏襲して成立した。大恐慌が起きる前から同法案は審議されており、大恐慌が起きたから同法が高関税になったのではなかった²⁾。

2. 大統領による関税交渉の時代へ：1934年

スムート・ホーリー法の影響だけとはいえないが、その後諸外国が関税引き上げを次々と行い、米国の輸出は激減した。輸出激減に直面した米国は、低関税化を行うことで相手国の譲許を引き出して輸出拡大を行っていく意図を持った互惠通商協定法を1934年に成立させた。同法はスムート・ホーリー法の条文を修正したわずか3頁にすぎなかったが、議会が大統領に関税交渉の権限を付与する（約3年毎の更新制）という、通商（関税）政策の策定方法の重要な変更を行った³⁾。

互惠通商協定法成立の契機は、ローズヴェルト大統領（1933～45年）が1933年に国務長官に関税引下げ支持者のコーデル・ハルを指名し、国務省を中心とした関係省庁から成る「通商政策行政委員会」を立ち上げたことにあった。同委員会では、議会が関税を策定する従前

の方法では関税引上げの結果に終わるとして、関税率変更の権限を議会から大統領へ委譲させることで合意がなされた。また、同委員会は米国内で関税を引き下げても他国の市場拡大には繋がらないと判断し、二国間交渉による互恵的取引を支持した（ハル国務長官は多国間交渉を支持していたが、当時の状況より多国間交渉は現実的でないとして認識して二国間交渉支持へと考えを転換した）。

1934年初に同委員会起草の法案が議会へ送付された際には、大統領権限に期限制約が設けられていなかった。議会では「議会の関税設定権を大統領に委譲するのは違憲である」との批判が上がったが、1922年関税法とスムート・ホーリー法の両法で伸縮関税条項（議会設定の関税率を後から随時、産業保護と輸出拡大を両立させるような率にするべく関税委員会の調査を基に修正できる権限を大統領に付与）が包含されており、権限委譲の前例が存在したことが委譲への反対者に対する説得材料として機能した。

また、「緊急法案とされているのに大統領権限に期限制約がない」という議会の批判については、権限は更新制とする旨の修正案が下院で採択された。さらに上院では、「議会による関税保護に頼ってきた産業利害の行く先が、大統領やその関係者に左右されることになる」との批判に対応して、利害関係者が見解を提示する機会が持てるよう修正案が盛り込まれ、大統領（行政府）には低関税化を進めるにあたり個々の利害に対応する役割も課された。

すなわち大統領（行政府）は、①個々の利害に対応して輸入救済（産業保護）を行いつつ、②諸外国と交渉して低関税化（貿易自由化）を進める、の二つの主要な責任を担うことになっ

た⁴⁾。貿易自由化政策が大統領権限の中心に据えられ、その政策が円滑に進められるよう、補完的に行政府が産業保護の行政措置を行うというのが米国の通商政策の基本的な進め方となった。

II 1934年以降の大統領（行政府）の役割の遂行

1. 1934年後から GATT 成立前まで

(1) 行政措置（産業保護）

産業保護を目的とする行政措置には1934年以前に法制化され、1934年以降も受け継がれたものとして相殺関税と反ダンピング関税がある。両方とも手続きは、国内利害の訴求を受け、財務省（1979年以降は商務省）と関税委員会（立法府、行政府から独立した政府の調査機関。現国際貿易委員会）が調査を行い、米国産業が被害を被っているか否かを基準に適用が決められる。加えて、1934年以降に成立したエスケープ・クローズがある。以下で、これらの行政措置の背景等を成立順に考察する。

相殺関税

相殺関税が成立したのは、一部のヨーロッパ諸国、特にドイツで政府が砂糖の輸出者に補助金を付与し始め、米国市場で砂糖を米国生産者より安く売ることが可能になっていたからであった。米国議会は国内の砂糖精製業界の求めに対応して、産業保護のため、1890年関税法で全ての輸入砂糖に対して1ポンドにつき1セントの相殺関税を賦課することとした。この額はおおよそドイツの補助金に匹敵した。

1897年関税法は、全ての品目に関して外国政府が付与する補助金に相当分の相殺関税を課

す旨の条項を包含した。ドイツ側が米国の砂糖への相殺関税はドイツを標的にしていると不満を述べたことに米国議会が対応して修正を加えたためである。米国内には、ドイツの国内政策から生じる事柄に米国が関税を課すことは適切か否かをめぐる議論は多々あり、米国の消費者が低価格品から恩恵を受けない理由はない等の議論もあった。だが結局は、低価格品から米国の生産者が守られるべきということで決着した⁵⁾。相殺関税はスムート・ホーリー法では303条として包含された。

反ダンピング関税

反ダンピング関税は1921年に法制化された。成立の背景は以下の通りである。米国では19世紀後半に独占企業が増加したことにより、競争制限的な取引を禁止した反トラスト法（違反者に対しては刑事罰や賠償金を科す司法措置）が1890年に成立していた。第一次大戦中（1914～18年）に米国は、外国からのダンピング競争が戦後に激化することを危惧して、1916年に略奪的ダンピングを直接の規制対象とした反ダンピング規定（1916年歳入法801条）を成立させた。同規定は違反者には、反トラスト法の場合と同じく司法型を適用することとした。

第一次大戦直後に、米国産業界から「ドイツが戦争により失った市場をダンピングにより勝ち取ろうとしている」等の声がさらに強まり、これを受けて関税委員会がダンピングの調査を行った。関税委員会は1916年の反ダンピング規定（司法措置）では、略奪的意図の立証が実際には困難であること等から外国の違反者訴追は難しいと結論付けた上で、ダンピングを阻止するには、行政府が諸外国に反ダンピング関税を課す施策のほうが優れており、行政府による救

済立法を採用するべきであるとの勧告を行った。

この勧告に基づいた反ダンピング法案が、1921年緊急関税法の一部として成立した。市場価格を下回る価格で輸出された商品で、米国で製造されている商品と同一か、米国と競争関係にある商品に対して差額に相当する反ダンピング関税を課す旨の法案が下院で可決され、上院では、同措置が適用されるには、財務省の調査によって米国産業界が被害を被っているかあるいはその恐れがあることが認められる必要があるという要件が法案に付加され、可決された。反ダンピング関税は、スムート・ホーリー法で337条として包含された。反ダンピング関税の適用件数は1921年だけで21件、1933年までで計80件であった⁶⁾。

エスケイプ・クローズ

1934年に付与された大統領権限は更新制であることから、議会は貿易自由化という新システムに伴う利益、不利益を計り、場合によっては新たに法的手段をとった。その一つがエスケイプ・クローズ（輸入急増により被害を被った産業、あるいは被る恐れのある産業に対して譲許の取下げや修正、緊急輸入制限、輸入禁止を行う）であった。1934年以前は、国内産業は利害関係者として議会に保護を求めるロビイング活動を行い、議会策定の関税法によって産業に保護が行われていた。1934年以降は、貿易交渉の際に相手国の譲許を引き出すべく米国の一部の産業が譲許対象となる方式となり、それに伴い、譲許対象産業に保護を行う行政措置が求められるようになった。

早くも1935年初にベルギーとの貿易交渉中に、譲許対象となった米国産業界が第三国、特に日本からの低コストの輸出品が米国市場に氾濫

することを警戒して保護を求めた。そのため、ローズヴェルト大統領が国務省に対して救済条項を準備するよう指示し、米国とベルギーの貿易協定に譲許取下げのエスケープ・クローズが包含された。また、ベルギーに加えて幾つかの二国間貿易協定にもエスケープ・クローズが盛り込まれた。多くの米国の国内産業が重大な被害を受けることを恐れ、措置を訴求したためである（なお、エスケープ・クローズは1947年に行政命令として制定され、1951年には議会により法制化されるに至った）。手続きは、国内利害の訴求を受け、関税委員会が調査、措置勧告を行い、それを基に大統領が措置をとるか否かを決定することとなった⁷⁾。

(2) 貿易自由化

1934年以降、輸入救済（産業保護）の行政措置が用いられつつ、貿易自由化が進められた。1934年互惠通商協定法成立後、議会から大統領への権限委譲は1937年、1940年、1943年に順次更新されていった。大統領は二国間交渉を進め、1934～45年で27カ国と32の貿易協定を締結した。低関税化は米国にとり実験的試みではあったが、成功を収め、輸出拡大に功を奏した。この成功が第二次大戦後の1947年に、今度は多国間交渉で貿易自由化を推進する国際貿易体制GATTの設立、およびGATT各ラウンドにおいて米国がリーダーシップをとっていく動きに繋がった⁸⁾。

2. GATT 成立後からオバマ政権まで

(1) 行政措置（産業保護）

GATT 成立後も貿易自由化は、産業保護のための行政措置が用いられつつ、促進された。以下では行政措置について、反ダンピング/相

殺関税、エスケープ・クローズ、国防条項（1955年成立）、301条（1974年成立）の順に、オバマ政権までの運用状況等の動向を考察していく。

反ダンピング/相殺関税

1960年代初までの反ダンピング関税の適用は年平均1件であったが、貿易黒字が縮小してきたジョンソン政権時（1963～69年）よりペースが増し、2年間で約5件のペースで適用されるようになった。また、議会は1979年に調査の担当省を、国務省寄りの財務省から産業界寄りの商務省に移行させ、措置適用の緩和を図った。1980年代、反ダンピング関税と相殺関税の適用は特に米国鉄鋼業界から訴求された。米国の調査過程で訴えられた国は面倒事を回避すべく、かなりの件数を輸出自主規制の形で解決を行った。

WTO 設立後11年半（1995年1月～2016年6月）の間、米国の反ダンピング関税と相殺関税の両者の合計適用件数は466件に上った。この件数は全世界の国や地域の中でインド（600件）に次いで二番目に多く、米国がいかに反ダンピング関税と相殺関税を多用する国であるかを示している。反ダンピング関税と相殺関税の合計適用件数は、クリントン政権期は年平均で26件、ブッシュ政権期（子）21件であり、オバマ政権の場合、2009～15年で全127件であった⁹⁾。オバマ政権時に実施された一例を挙げると、2014年12月に中国製ソーラーパネルに27%～78%の反ダンピング関税、中国製ソーラーモジュールに28%～49%の相殺関税の適用が決定された。

エスケープ・クローズ（セーフガード、201条）

GATTの時代にセーフガード措置をとったのは米国、EU、オーストラリア等の先進国が大半であった。米国では同措置は1974年通商法201条として発動要件の緩和がなされた。WTO設立後の1995年から2015年までのセーフガードに関して米国の調査件数は10、うち発動確定件数6であった。この間EUは調査5、確定3、日本は調査1、確定0、カナダは調査3、確定0、オーストラリアは調査4、確定0であり、先進国としては米国は調査、確定件数とも最も多い。オバマ政権下で実施された一例を挙げると、2009年9月、国際貿易委員会の勧告を基に中国製タイヤに対してオバマ大統領が1年目35%、2年目30%、3年目25%の追加関税を課すセーフガードを決定した¹⁰⁾。

国防条項（232条）

232条（1962年成立）は、国防上重要な産業を輸入競争から守るために大統領に輸入制限措置を行うことを認めたものである。232条の起源は、1954年に議会が大統領権限更新を行った「1954年通商協定延長法」で「関税引下げが国防上必要な国内産業への脅威となり得ると大統領がみなした場合、当該産業の関税引下げは行われぬ」旨が同法2条の国防条項として包含されたことにある。1955年通商協定延長法で同条項は引き継がれた¹¹⁾。当時、商務長官は「輸出が米国経済に寄与する観点からみて、米国は輸出減少に陥ることがあってはならない」、「輸出減少の事態に陥りたくないならば、輸入を増加させねばならない」、国防長官は「米国が国防上の緊急必要性を満たしつつ、経済拡大（輸出拡大）を行う経済政策を支持する」との見解を示しており、国防条項は米国の

輸出拡大が目指され、貿易自由化が進められる状況下で成立したものである。条項目的は国防（安全保障）と貿易自由化の両立であった¹²⁾。

1958年通商協定延長法では国防条項の要請が個々の利害関係者にも認められ、条項の修正がなされた¹³⁾。その際にも議会は、国防条項が国防と貿易自由化の同時追及を促す意図を持つものであることを再確認していた¹⁴⁾。

続いて大統領権限更新が行われた1962年通商協定延長法は、「輸出増加がもたらす米国の雇用増は、輸入増加から受ける悪影響より、米国にとって益が大きい」、「他国の関税引下げを望むならば、米国の関税を引き下げなければならない」という、ケネディ大統領の貿易自由化への強いメッセージの下で成立した¹⁵⁾。国防条項は同法232条として、「関係省庁や利害関係者から要請があった場合、商務省は外国品輸入が米国の安全保障の脅威となっているかの調査を行った上で大統領に勧告を行い、大統領が商務省判断に同意するか否かを決定する」ことが規定された¹⁶⁾。

232条下で工作機械、ベアリング、ギア製品、セラミック半導体製品等の様々な輸入品に対して調査訴求がなされ、調査が行われた。調査総件数は2017年4月までで26件であった。その内、商務省が安全保障上脅威ありとして大統領に勧告を行ったのは5件あり、内、1件が最高裁より違憲とされ、2件が強制石油輸入割当プログラム（大統領布告による安全保障上の石油輸入制限）によって行われたため、232条下での実際の発動は1979年のイランからの原油、1982年のリビアからの原油の輸入禁止の2件であった。直近では2001年に鉄鉱石と鉄の半製品に関する調査が行われたものの、商務省は安全保障への脅威はないとの判断を下してい

た¹⁷⁾。

301 条

1974年には301条が法制化された。301条は貿易相手国への米国の輸出拡大を主目的とするが、対米輸出自主規制など、相手国に米国への輸出を減少させるような手段を引き出すことも狙うため、米国にとり輸出拡大と産業保護の意味合いを持つ行政措置といえる。

301条で中心的役割を果たす米国通商代表部（USTR）の前身、特別通商代表（STR）は、ケネディ政権がGATTで大幅な関税引下げ交渉を行うにあたり、大統領の補佐的役割を担うため1963年に活動開始した。米国が1971年に20世紀初の貿易赤字を計上した後に成立した1974年通商法301条下では、1974年に現組織に改組されたUSTRは他国が不公正な貿易慣行、障壁を持つかどうかの調査を行い、対象国と協議、交渉を行うという新たな責務を担うことになった。大統領には、協議、交渉によっても問題が解決しない場合には制裁、報復措置を発動する権限が付与された。但し、1982年まで301条の事実上の発動はなかった。

レーガン政権下では財政赤字と貿易赤字の双子の赤字の状況となり、1984年通商関税法は301条を強化し、301条の積極的活用を促した。米国は例えば1985年には301条下で半導体に関する日本市場が閉鎖的だと主張して、1986年に日本市場への米国製品アクセス拡大を目的とした日米半導体協定の締結に持ち込んだ。さらに1988年包括通商競争力法（包括通商法）はスーパー301条を包含した。同条項下で米国は不公正な貿易慣行を持つとした国を特定し、交渉期限を定め、USTRが積極的に交渉を行うことになった。1989年には日本、ブラジル、

インドがスーパー301条の対象国として米国から特定された。1988年包括通商法ではスペシャル301条も成立した。これは知的所有権を侵害している国を米国が特定し、改善要求や制裁を行う条項である。クリントン大統領は大統領令によって1994年に復活させた301条を、再度1999年にも再復活させた¹⁸⁾。オバマ政権下の301条の動向の一例は、太陽光発電装置等に政府が補助金付与等を行っているとして中国に対する調査が2010年10月に開始された。だが、USTRの調査が行われたのみで、制裁発動はなされなかった。

(2) 貿易自由化

GATT成立後、貿易自由化はGATT体制を中心に進められた。以下で、オバマ政権までの貿易自由化の進められ方を考察する。

GATT下で5回のラウンドが行われた後に、ケネディ大統領（1961～63年）が提唱して開始された6回目のケネディラウンド（1964～67年）では、工業製品関税の一律50%引下げという大幅な関税引き下げが行われた。

1960年代のベトナム戦争、軍事力強化等により米国は大幅な財政赤字を抱え、大量のドルが流出し、ニクソン政権（1969～74年）は緊急措置として10%の輸入課徴金適用等の新経済政策を行った一方で、東京ラウンド（1973～79年）の貿易交渉を進めた。東京ラウンドは非関税障壁の削減にも取り組んだ。米国の1974年通商法は大統領権限の更新と共に、1974年以降は大統領に関税障壁のみならず非関税障壁も扱う権限を付与した。権限付与の理由は、ケネディラウンドで非関税障壁にも議論が及んだ際に米国大統領が非関税障壁の交渉権限を持っていなかったことにより、同ラウン

ドの進展に支障が生じたからであった。フォード政権（1974～77年）、カーター政権（1977～81年）も東京ラウンド進展を推進した。東京ラウンドは、鉱工業製品関税引下げのほかに、非関税障壁分野での新協定「スタンダード・コード」成立等の成果をもたらした。スタンダード・コードとは、各国間で異なる標準（規格）の国際的整合化を進める協定であった。

1980年代にレーガン政権（1981～89年）は、さらにGATT当初の目的範囲を超えて知的所有権、サービス、農産物の貿易自由化等がGATTで扱われることを望み、ウルグアイラウンド（1986～94年）に臨んだ。1980年代初、ヨーロッパ諸国は経済面での劣勢回復を図ろうとして一層のヨーロッパ域内貿易圏形成に力を注いでおり、また日本は農産物自由化に消極的であったため、レーガン大統領はラウンドでの多角的交渉がうまくいかないかもしれないと危惧して、同時に二国間の貿易自由化も追求し始め、1985年にイスラエル、1987年にカナダとの貿易協定を締結した。また、1980年の選挙戦で米国とメキシコとの自由貿易協定を提案していた同大統領は（それ以後、10年以上も協定成立に至らなかったとはいえ）、その目標に向かって進もうとした。

ブッシュ大統領（父、1989～93年）はメキシコとの貿易協定締結に向けて交渉に入ることを1990年に宣言した。1991年にはカナダが同協定に加わると発表した。ブッシュ大統領は北米自由貿易協定（NAFTA）の成功のためにも、大統領権限（1991年に期限切れ）の更新を求めて議会に働きかけを行い、権限は更新された。続くクリントン大統領（1993～2001年）は労働と環境（基準）に関する補完協定を付帯することで、NAFTA（1994年発効）法案通

過に成功した。同政権はウルグアイラウンド妥結に向けても尽力した。同ラウンドは、知的所有権の問題、サービス貿易の自由化、農産物の関税化、標準（規格）や食品安全基準の国際的整合化等様々な事項を扱い、GATTの発展的機関であるWTOを発足させるに至った。

ブッシュ大統領（子、2001～09年）は2001年9月11日に米国がテロ攻撃を受けると、テロ反撃策として貿易自由化の主張を強く行った。同大統領はUSTRと共に、米国が安全保障政策と貿易政策をリンクさせて、テロ温床となる貧困を削減すべく、市場開放により世界的な経済発展をめざすべきであると考えた。開放的、発展的な貿易交渉を進めるため、失効していた大統領権限の獲得を議会に強調した（2002年に権限は更新された）。

オバマ大統領（2009～17年）は就任直後の2009年の通商政策アジェンダで、「多国間交渉のルール形成と紛争解決の場であるWTOシステムに引き続きコミットしていく」と主張し、WTOを重んじる見解を示した。2009年にオバマ大統領は環太平洋経済連携協定（TPP）への参加表明を行った。同大統領は「貿易は雇用創出にとり重要である」（上記2009年アジェンダ）との考えの基、同政権の最大の貿易自由化策であるTPPを進めるべく行動した。大統領再選を果たした4年後の2013年には公式の場でもTPPに関する積極的な発言を行うようになり、失効中であった大統領権限の獲得に尽力した。2015年に権限は議会でも可決された¹⁹⁾。

Ⅲ トランプ政権の通商政策：歴代政権との相違

1934年以降、議会の更新制による大統領権限は長年にわたり継続的に更新されてきたが、NAFTAが発効した1994年以降度々失効するようになっていた。オバマ政権下で2015年に権限が獲得されたのは約8年ぶりのことであった。失効の頻発は、このまま貿易自由化が進んでいくことに対する懸念が米国内で強まっていることの表れである。米国では、貿易自由化の進展に伴い、多国籍企業がますます富む一方で、かつての高賃金の源であった製造業の海外流出が進み、多数の労働者の雇用が失われた。ローズヴェルト大統領は1934年の互惠通商協定法への支持を取り付けるにあたり、国内産業を犠牲することはしないと議会で述べたが、実際には時代を経るにつれ衰退産業が増加した。

1989年の冷戦終結の後には、資本主義の御旗として掲げられてきた「貿易自由化」への求心力が米国内で弱まった。また、貿易障壁の争点が近年は食品安全/環境/労働基準といった、市民の日常生活に直接的な影響がある新しい非関税障壁にも及ぶようになり、一般市民も通商政策に関心を高め、貿易自由化に反対の声を上げるようになっていた²⁰⁾。そのような状況が進む中、トランプ政権が誕生した。

以下では、大統領（行政府）の役割の視点から、トランプ政権と歴代政権ではどこが大きく異なっているのかを考察する。

(1) 行政措置（産業保護）

トランプ大統領は、2017年3月に公表された通商政策アジェンダで「今こそ米国の主権を

守り、米国の国内法を施行する等、新しい通商政策を行う時である」と主張し、米国の国内法の反ダンピング関税、相殺関税、201条、301条を取り上げて、これらを厳格に適用していくと述べた²¹⁾。

実際に、これらの行政措置はいずれもトランプ政権下で既に発動あるいは決定がなされた。例えば、炭素合金鋼に2017年2月に相殺関税（中国、韓国）、2017年5月に反ダンピング関税（日本を含む9ヵ国対象）の措置決定がなされ、2018年1月には201条に基づき太陽光発電パネル、洗濯機に追加関税の発動がトランプ大統領により決定された。2017年8月には301条に基づき中国の知的財産侵害に関するUSTR調査が開始され、2018年3月に調査報告を基に中国からの輸入品に25%の制裁関税を課すことがトランプ大統領により決定された。同年4月にはその制裁関税を課す対象リストの原案（医薬品や産業用機械のほか自動車、家庭用食洗機等）が公表された。

WTO設立以降の過去の政権は、WTO下で301条等の一方的制裁が禁止されたことを受けて、301条下の調査を行っても決定には慎重であったのに対して、トランプ大統領は就任後1年余で301条に基づく措置決定を行った。また、トランプ大統領は国防条項（232条）の措置決定をも行った。商務省は2017年4月に232条に基づき、鉄鋼、アルミニウムの輸入に対して調査を行い、安全保障上の脅威があるとして2018年2月に追加関税を勧告し、同大統領が同年3月に鉄鋼、アルミニウムの輸入にそれぞれ25%、10%の追加関税の輸入制限措置を決定した。安価な輸入品（世界的な供給過剰、特に中国の過剰生産）により米国の鉄鋼、アルミニウム産業が衰退すれば、軍需用のそれ

らの製品の国内調達が難しくなるとの理由からである。

以上の動きから、トランプ政権の行政措置実施の強硬性が多くの論者から強調されている。しかしながら、反ダンピング関税、相殺関税、201条、301条、232条のいずれの行政措置も調査、適用、発動そのものは、過去の政権も度々行ってきたことであり、歴史的にみて特段、新しいわけではなく、行政措置の点でトランプ政権が必ずしも突出しているとはいえない。

そして強硬か否かの議論よりも特筆すべきは、「産業保護のための行政措置を使いながら、貿易自由化促進を行う」という1934年に形成された大統領（行政府）の役割の視点からトランプ政権の行政措置の行動を考察すると、過去の政権との間に重要で根本的な相違点が以下のように抽出されることである。

看過されてはならないのは、トランプ政権において貿易自由化の前進がなされないまま行政措置が検討され、実施決定がなされている状況である。行政措置の調査、適用、発動そのものは前述の如く、いずれも過去の政権下でも度々行われており、よって、そのこと自体が過去の政権と現政権との大きな相違ではない。留意すべき根本的相違は、1934年以降オバマ政権までの歴代政権が産業保護の行政措置を貿易自由化促進のための補完的施策として用いてきたのに対して、トランプ政権は産業保護の行政措置に重心を置き、後述するように貿易自由化に消極的、否定的である点にある。

(2) 貿易自由化

1934年以降の大統領（行政府）の役割の視点からみて、トランプ政権が過去と一線を画し

ているのは、貿易自由化への向き合い方である。トランプ大統領は就任直後に、12カ国で構成されたTPPを離脱する大統領覚書に署名し、通商政策アジェンダ（2017年3月）では「過去20年強、多国間交渉やその他の交渉に重きを置いた貿易政策に米国はコミットしてきたが、非常に多くの場合、米国はグローバル市場で不当に不利な状況に置かれてきた」、「WTOの裁定は米国の国内法を変更させるものではなく、トランプ政権は米国主権の方を積極的に守っていく」、「政策目標は多国間交渉ではなく二国間交渉に焦点をあてていく」旨を強調した²²⁾。

トランプ大統領の二国間交渉重視は、二国間交渉を米国の対貿易赤字解消を図っていく手段、米国に雇用を取り戻す手段とみなしていることによるところが大きい。同大統領が見直しの対象としていた二国間交渉の米韓FTA（2012年発効）は、実際に再交渉が行われ、2018年3月に妥結した。再交渉は、韓国製ピックアップトラックの関税撤廃時期の2021年から2041年への延長、米国安全基準のまま韓国で販売可能な米国車の倍増、競争的な切下げを禁じる為替条項導入等の内容を含み、米国産業保護の方向で決着した。

国際貿易体制に関しては、歴代政権は第二次大戦後、同体制を構築する主導的な役割を担うことで貿易自由化を促進し、その方針に基づきGATT/WTOの紛争解決制度や様々な事柄の国際的整合化の拡充を図ってきた。すなわち、国際貿易体制を尊重してきた。だが、トランプ大統領は上記のアジェンダの如く、WTOに対して表立って否定的、軽視の姿勢をとっている。

かつて1934年以降GATT成立までの時期

に米国で二国間交渉の時代があったが、当該期は多国間交渉を行う GATT 誕生へ向けての助走期間といってよく、またレーガン政権期に注力され始めた二国間交渉は、GATT ウルグアイラウンドが暗礁に乗り上げる可能性が懸念されたことによる、あくまで多国間交渉の代替策、次善策であった。過去のそれらの時期は国際貿易体制が軽視されていたわけではなかった。

1934 年互惠通商協定法成立の際に米国の貿易自由化を主張し、最も中心的人物であったハル国務長官（I で前述）は国際貿易体制の必要性をも唱え、GATT 発足にも多大の影響を与えた。「国家間の貿易が盛んにならなければ、平和維持は不安定となり究極的には破壊される」というハル国務長官の理念が組み込まれ、誕生した国際貿易体制に対し²³⁾、現在の米国内政権は否定的姿勢を表明するようになっている。

1934 年時のローズヴェルト政権からオバマ政権までの歴代政権は「産業保護」の行政措置を用いながらも、「貿易自由化」を基調に通商政策を進めてきた。これに対してトランプ政権は、産業保護を優先させて行政措置を積極的に採用し、貿易交渉においては、過去の政権が重んじてきた多国間交渉から遠ざかり、二国間交渉に重点を置いて、自国に有利な保護主義的成果をもたらそうとしている。トランプ政権下でこれまでのところ、新たに貿易自由化を促進する政策、協定の提示はなされていない。

おわりに

米国は元々、議会が通商政策策定権を持っており、大統領（行政府）が通商政策においてそ

の権限を拡大させるのは容易ではなかった歴史を持つ。1934 年に大統領へ貿易交渉の権限が議会による更新制で付与されたが、かかる議会から大統領への権限委譲は一気に起こったのではなかった。委譲の下地は 1922 年と 1930 年の関税法の伸縮関税条項で成されており、さらに言えば、同条項の基本的概念は、権限委譲を望んだ企業団体と行政府の協調により 19 世紀末から徐々に醸成されたものだった²⁴⁾。

1934 年以降、大統領（行政府）は貿易自由化促進と国内産業保護の役割を担うことになった。前者を軸として後者の保護の方は補完的に、しかも保護は以前のように議会の関税法策定という形ではなく、行政措置を通じて行われるようになり、この進め方が連綿と継続されてきた。議会と大統領との関係でいえば、1934 年以降、歴代大統領は保護主義的な動きをする議会に対して、貿易自由化を進めるべく行動し、それゆえ数年毎の議会による更新制の大統領権限の獲得に尽力してきた。

トランプ政権は、歴代政権が重んじてきた国際貿易体制や多国間交渉に対して消極的、否定的である。このまま WTO に対する姿勢に変化がなく、また新たな貿易自由化を進めず、引き続き産業保護のための行政措置のみを検討、決定するとなると、米国通商政策は貿易自由化を軸として産業保護を補完的に進めてきた 1934 年以降の歴史的潮流から大きく外れることとなる。紆余曲折の後に漸く 1934 年に大統領に与えられた貿易自由化促進の役割を自らが疑問視するトランプ大統領の登場は、現在の米国の一つの変化を映している。

* 本稿は、国際貿易投資研究所（ITI）米国研究会（2017 年）での報告書を基に大幅な加筆修正を行ったものである。
* 注の文献表記について、拙著、拙稿の中で挙げている一次/

二次史料文献は省略している。

【注】

- 1) Donald Trump, "Inauguration Speech," Jan. 20, 2017.
- 2) 小山久美子『米関税の政策と制度』御茶の水書房, 2006年, 19~25頁; 「貿易自由化への懐疑」(『現代アメリカ経済史』有斐閣, 2017年所収) 159~160頁。
- 3) 当時, 通商政策といえればほぼ関税政策を意味した。更新制の大統領権限は, 現在は貿易促進権限 (TPA) と呼ばれる。
- 4) 小山『米関税』200~207, 214頁; 「貿易自由化」161~163頁。
- 5) Bruce E. Clubb, *United States Foreign Trade Law*, Vol. II, NY, 1991, pp. 67-71.
- 6) 1916年反ダンピング規定は2014年に廃止された。小山久美子「アメリカの反ダンピング法成立に関する考察」『貿易と関税』2004年1月号, 45~49頁。
- 7) 小山『米関税』214~216頁。
- 8) Orin Kirshner, *American Trade Politics and the Triumph of Globalism*, NY, 2014, pp. 6-7.
- 9) Alfred Eckes, *Opening America's Market*, Chapel Hill, 1995, pp. 264-265; Alfred Eckes, *U.S. Trade Issues*, Santa Barbara, 2009, pp. 89-90; JETRO「通商弘報」2017年4月20日。
- 10) 近年はインド等新興国の調査, 発動件数が増加している。経済産業省「不公正貿易報告書 2016年版」2016年6月, 410~411頁。
- 11) U.S. Congress, House, *Report No. 1818: Trade Expansion Act of 1962*, Cong. 87-2, p. 41; U.S. Congress, House, *Hearings on Administration and Operation of Customs and Tariff Laws and the Trade Agreements Program, 1956*, Cong. 84-2, p. 1242.
- 12) U.S. Congress, House, *Hearings on H. R. 1: Trade Agreements Extension, 1955*, Cong. 84-1, pp. 151, 188.
- 13) U.S. Congress, Senate, *Hearings on H. R. 12591: Trade Agreements Act Extension, 1958*, Cong. 85-2, p. 11.
- 14) David Knoll, "Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962," *Maryland Journal of International Law*, Vol. 10-1, 1986, p. 58.
- 15) U.S. Congress, House, *President's Message: Trade Expansion Act of 1962*, Cong. 87-2, p. 8.
- 16) 19. U.S.C. 1862 (b).
- 17) Congressional Research Service, "Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962," Feb. 23, 2018.
- 18) Daniel Drezner, *U.S. Trade Strategy*, NY, 2006, pp. 92, 104.
- 19) Eckes, *U.S. Trade*, pp. 18-20; Kirshner, *American Trade*, p. 132; 小山久美子『標準化と国際貿易』御茶の水書房, 2016年, 11~12頁; 福島清彦「ブッシュ・ドクトリン」『知的資産創造』2003年1月号, 17, 21頁; USTR, "2009 Trade Policy Agenda and 2008 Annual Report," pp. 1, 3; 小山「貿易自由化」170~174頁。
- 20) 小山久美子「米関税政策史研究における社会史的視点の重要性」『アメリカ研究』第45号, 2011年, 181~183頁; 小山『米関税』215頁; 小山「貿易自由化」168~178頁。
- 21) USTR, "2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report," pp. 3, 4, 7.
- 22) USTR, "2017 Trade Policy," pp. 1, 3, 7.
- 23) Douglas Irwin, et al., *The Genesis of the GATT*, NY, 2008, pp. 11-12.
- 24) Kumiko Koyama, "The Passage of the Smoot-Hawley Tariff Act," *Journal of Policy History*, Vol. 21, No. 2, 2009, pp. 163-186.

世界でも例をみない諸外国の直接投資統計を調べる統計年鑑

世界主要国の直接投資統計集 (2018年版) II. 国別編—CD-ROM版—

※印刷イメージのPDF版とEXCEL形式のデータ編で構成。

発行：2018年6月 / 価格：70,000円

日本で唯一の直接投資統計の年鑑。

- ・1997年以来毎年発行し23回目。
- ・日本企業の進出が多い国・地域を中心に、先進諸国から途上国まで網羅した対内および対外直接投資統計を収録。収録国数：57か国（日本を含む）
- ・各国・地域の中央統計局、中央銀行、外国企業誘致促進機関等が作成する直接投資統計をもとに最新時点までのデータを掲載
- 【収録国・地域】アジア・太平洋地域 [中国、香港、韓国、台湾、フィリピン、タイ、シンガポール、ベトナム、ラオス、マレーシア、ミャンマー、インド、バングラデシュ、パキスタン、オーストラリア、ニュージーランド]、米州 [米国、カナダ、メキシコ、ブラジル、チリ、ペルー]、欧州 [英国、ドイツ、フランス、アイルランド、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、オーストリア、スイス、スペイン、ポルトガル、ポーランド、チェコ、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、エストニア、ラトビア、リトアニア、クロアチア、スロベニア、キプロス、ギリシャ]、その他 [ロシア、イスラエル、南アフリカ、トルコ]
- ・見本 http://www.iti.or.jp/report_75.pdf をご参照ください。
- ・姉妹統計年鑑の「世界主要国の直接投資統計集 I. 概況編」を併用してお使いになると便利です。

※お問合せ、ご購入をご希望の方は下記までご連絡ください。

発行：一般財団法人 国際貿易投資研究所 (ITI)

〒104-0045 東京都中央区築地1丁目4番5号 第37興和ビル3階

TEL : 03 (5148) 2601 / FAX : 03 (5148) 2677 / E-Mail : jimukyoku@iti.or.jp / URL : <http://www.iti.or.jp/>