

第6章 保護主義の台頭と岐路に立つ世界貿易体制

浦田 秀次郎

1. 米国による保護主義的措置の発動と米中貿易戦争の勃発

米国のトランプ大統領は2017年1月の大統領就任以来、米国第一主義の一環として、自国経済に有利な状況をもたらすと考えられる一国主義、二国間主義、保護主義的政策を実施している。大統領就任3日目には、オバマ大統領の下で米国が主導的な役割を果たして調印された環太平洋パートナーシップ協定（TPP）から離脱した。2017年には、大統領選において主張していた保護主義的措置については、その適用妥当性について調査を開始したが、適用には至らなかった。しかし、2018年に入ると、次から次へと保護主義的措置を発動した。

1月にはセーフガード措置として太陽光パネルと大型洗濯機に対して追加輸入関税（太陽光パネル：30%、大型洗濯機：20%）を適用した。3月には1962年通商拡大法第232条（国家安全保障上の問題となる場合の輸入規制）を発動し、鉄鋼とアルミニウムの輸入に対して追加関税（鉄鋼：25%、アルミニウム：10%）を適用した。現在、自動車に対して追加関税の適用を検討している。一方、中国に対しては、2018年7月に米国企業の知的財産や技術の中国企業への強制移転政策などを理由に1974年通商法301条（貿易相手国の不公正な取引慣行に対する報復措置）を発動し、中国からの340億ドル相当の輸入品に対して追加関税（25%）を適用した。この措置に対して、中国は米国からの同額相当の輸入品に対して追加関税（25%）で報復した。中国による報復措置を不服として、米国は8月に中国からの160億ドル相当の輸入品に対して25%の追加関税を適用したのに対し、中国は米国からの同額相当の輸入品に対して25%の追加関税で報復した。9月になると、米中共に追加関税措置第3弾を発動したが、米国が中国からの2000億ドル相当の輸入品に対して10%、2019年以降は25%の追加関税措置を発動したのに対して、中国は米国からの600億ドル相当の輸入品に対して2種類（5%、10%）の追加関税措置を発動した。3回の追加関税措置によって、米国による追加関税措置の対象となる中国からの輸入品額は約2500億ドルになるのに対して、中国による同措置の対象となる米国からの輸入品額は約1100億ドルとなる。これらの輸入品額は米国の中国からの輸入額の約半分、中国の米国からの輸入額の約85%に相当する。現在、米中でこれらの問題について協議が行われているが、合意が得られない場合には、2019年3月2日に追加関税率を25%に引き上げることを米国は表明している。さらにトランプ大統領は、中国が米国の要求に応じない場合には、さら

に2760億ドル相当の対中輸入に対して追加関税を賦課すると発言している。このように、米中間で追加関税措置がエスカレートしており、関税戦争・貿易戦争が勃発している。

中国との貿易戦争を仕掛けた米国であるが、米国が貿易赤字を抱えている国に対しては二国間協議を通じて保護主義的措置を適用することで貿易赤字の削減・解消を狙っている。韓国との間では米韓自由貿易協定、メキシコとカナダの間では北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉が行われ、共に米国に有利な形で改定された。例えば、改定された米韓自由貿易協定の自動車分野では、米国が2021年1月1日に撤廃する予定だった韓国産ピックアップトラックの関税（25%）の撤廃時期を2041年1月1日に延期した。また、米国の自動車安全基準が満たされていれば韓国の安全基準を満たしていると見做して輸入を許可する米国からの輸入車の数をメーカーごとに年間2万5000台から5万台に拡大した。北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉においては、自動車の関税を撤廃する条件について域内原産地割合を現状の62.5%から3年間で75%まで引き上げること、メキシコとカナダから米国へ輸入される自動車に関して年間260万台以上については追加関税を課すこと、となっている。因みに、改定されたNAFTAは、米国では米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）と呼ばれている。欧州連合（EU）および日本との協議はこれからであるが、自動車関税引き上げなどの脅しをかけて米国に有利な状況を要求することは明らかである。

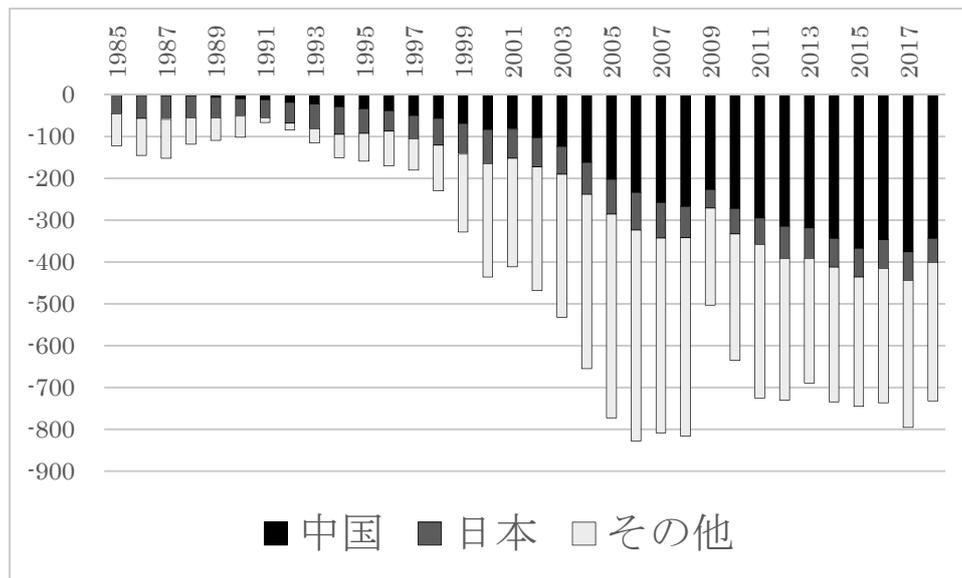
米国による保護主義的措置の乱発によって、米国の主導で構築され、第二次大戦後ににおける世界経済の高成長を可能にした、自由貿易体制が崩壊の危機に直面している。但し、保護主義的措置は米国ほどではないが、米国以外の国々においても拡大傾向にあることは認識しておかなければならない。本稿では、米国による保護主義適用の理由、保護主義台頭の背景、保護主義の問題点などを分析し、保護主義台頭への対応、さらには深刻な影響を受けている世界貿易体制における課題およびそれらへの対応策を考えてみたい。

2. 米国による保護主義の動機と問題点

トランプ大統領が保護主義を実施する理由・動機としては、少なくとも以下の3つのものが考えられる。一つは巨額にのぼる貿易収支赤字の是正・解消である（図1参照）。特に二国間の貿易収支赤字に注目している。貿易収支が赤字であれば、米国が雇用機会の喪失などの被害を受けていると見ているのである。輸入は悪、輸出は善という重商主義の考え方である。重商主義の主張が正当化できないということは、アダム・スミスやデヴィッド・リカードなどによる議論で証明されていることは改めて繰り返す必要はないであろう。重商主義的考えによれば、輸入を制限することが雇用の増加をもたらすことから重要になるが、輸入の制限は貿易相手国の輸出を制限することであることを認識するならば、そのよ

うな措置は世界経済の成長を抑制することは容易に理解できる。逆に、世界各国が貿易を拡大させることが、世界経済の成長をもたらすことは第二次大戦後の世界経済が経験してきたことである。

図1 米国の対日・対中貿易赤字(単位:10億ドル)



出所：US Bureau of Census 等から著者作成

仮に貿易収支赤字問題を取り上げるとするならば、対世界との貿易収支で考えるべきであって、二国間での貿易収支に着目する正当な経済学的理由はない。さらに、仮に二国間貿易収支（より一般的に貿易収支）の赤字問題を是正することが重要な政策課題であるとするならば、実施すべき政策は為替政策や金融・財政などのマクロ経済政策であって、トランプ大統領が注目している貿易政策ではないことは、経済学では常識となっている。

また、過去の歴史を見ても、保護主義的措置が貿易収支赤字の是正には役立たないことは明らかである。1970年代から90年代にかけて、米国は日本に対する貿易赤字の是正・解消を狙って、日本からの輸出に対して反ダンピング税、相殺関税、輸出自主規制など様々な保護主義的措置を実施してきた。特に80年代後半以降は、個別の産業・商品に対する措置だけでなく、日本経済・社会の構造に対する問題を取り上げるようになった。具体的には、米国から日本への輸出が拡大しない理由として、日本経済・社会の閉鎖性が障害になっているという認識に基づいて、それらの構造を変えることを目的として、日米構造協議（1989-90年）および日米包括経済協議（1993-96年）が実施されたが、対日貿易赤字問題は改善・解消されなかった。実際、今回もトランプ大統領は対日貿易赤字問題を深刻な問題であるとしている。

トランプ大統領による鉄鋼とアルミニウムへの追加関税という形の保護主義の一つの目的は両産業の復活である。しかし、この目的を達成することが極めて難しいことは、これまでの経験が物語っている。米国の鉄鋼産業は、1970年代から90年代にかけて、輸入増加により、日本を中心とする様々な国々との間で、貿易摩擦を発生させてきた。このような状況に対して、米国は日本に対して輸出自主規制を要請したり、トリガープライス制度を実施することで鉄鋼産業を保護し、これらの産業の復活を追求した。しかし、そのような期待は実現せず、今回の追加関税に至っている。米国の鉄鋼産業のこのような経験から、保護貿易による産業の復活が難しいことが分かる。

鉄鋼やアルミニウムなどの素材を追加関税によって保護することの弊害が大きいことも認識しておかなければならない。鉄鋼やアルミニウムに対する追加関税によって価格が吊り上げられることから、それらを素材として用いる自動車のような製品の価格も吊り上げられる。その結果、消費者が被害を受けるだけでなく、輸出も難しくなることから、売り上げや生産量が低下し、大きな打撃をうける。追加関税は当初の産業復活という目的とは全く逆の産業低迷・衰退をもたらしてしまう。産業の復活には、設備の近代化や労働者の質の向上などを促すような経営改革が必要である。

トランプ大統領の保護主義の今一つの目的は、貿易相手国との交渉を進めて、米国に有利な状況を作り出すことである。例えば、米国は中国による不公正な技術移転政策などに対して通商法301条による中国製品に対する関税引き上げで、それらの是正を狙っている。このような保護政策の背景には、継続的に高成長を維持し、米国を急激に追い上げる中国による情報技術（IT）などの先端分野における急速な発展に対する警戒心がある。中国は「中華民族の偉大な復興という中国の夢」を実現するために、建国100年の2049年に向けて、経済、軍事、文化など幅広い分野において、米国と並び立つ強国となることを目標に掲げている。経済分野では、製造強国の実現を目指して、「中国製造2025」と称する産業政策を打ち立て、先端分野の発展を中心とした戦略を実施している。さらに、一帯一路構想を実施することで、中国中心の経済圏構築を進めている。米国は、中国の国家資本主義体制が米国主導により構築されてきた自由資本主義体制への挑戦と見做して、挑戦的な中国の政策・戦略の実現を阻止するために、保護主義的措置で中国に方向転換を迫っている。具体的には、中国企業による知的財産権の侵害や外国企業の進出にあたっての技術移転の強要といった中国における不公正な慣行の是正を要求している。米国は、世界の貿易制度を担っている世界貿易機関（WTO）では、これらの問題への対応ができないことから、一方的な措置を講じていると説明する。このような政策は、有効な場合もあるが、同じ問題を抱える他の国々と協力して対応する方が、より大きな効果を持つ可能性が高い。

米国が適用している保護主義的措置は、期待された効果をもたらさない可能性が高いこと、大きな問題は相手国による報復を促し、貿易戦争が勃発する可能性が高まることを議論した。実際、中国との貿易戦争が勃発していることはすでに述べたが、鉄鋼とアルミニウムに対する米国の追加関税措置に対しては、EU、カナダ、メキシコなどが報復措置を講じており、貿易戦争のような状況になっている。貿易戦争が当事者だけではなく、他の国々も巻き込んで、深刻な問題を起こすことは、第二次大戦前の世界経済における経験が示している。

3. 保護主義が支持される理由

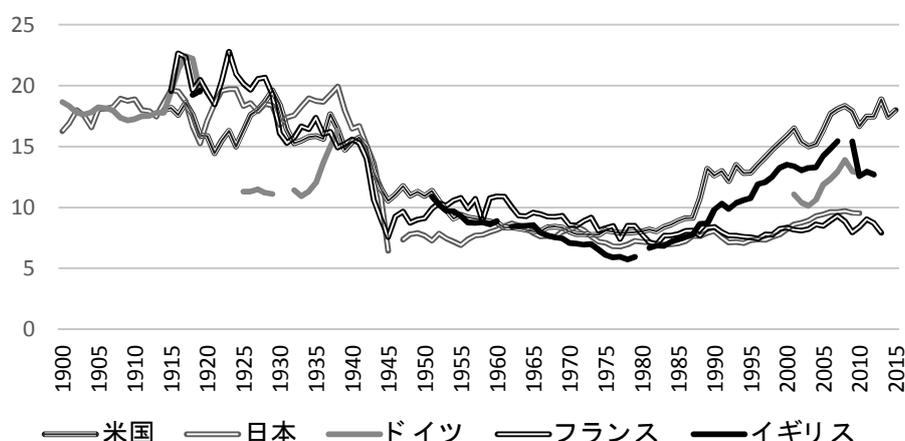
近年における保護主義の台頭の背景には、貿易や投資の急速な拡大という形での経済面におけるグローバリゼーションによって雇用機会の喪失や賃金・所得の低下などといった形で被害を受けている人々などによる反グローバリズムの動きがある¹。米国では、鉄鋼、アルミニウム、自動車などの重工業が経済で中心的な役割を果たしてきたが、近年、競争力の低下に伴って、それらの製品の輸入が拡大しており、それらの産業では生産が減少傾向にあり、労働者の雇用機会の維持が難しくなっていた。具体的には、そのような産業の多くが位置している中西部（所謂、ラストベルト）の労働者が、大きな不満を抱えており、保護貿易を唱えていたトランプ大統領は、それらの人々の支持を得て大統領に選出されたという経緯がある。反グローバリズムという点では、共和党の大統領候補であったトランプだけではなく、民主党の大統領候補として多くの支持を集めたサンダースも同様の考えを主張していたことから、政党に関係なく、多くの米国民が共感する考えであったと思われる。政治家は、これらの反グローバリズムを要求する人々の支持を勝ち取るために、保護主義的な政策を主張してきた。

米国におけるグローバリゼーションの影響については、Autor 等による、中国からの輸入における米国の労働者に与えた影響に関する詳細な研究が注目されている²。同研究によれば、1999年から2011年にかけて、中国からの輸入が米国において240万人の雇用を奪っていたことを示している。この推計には、中国からの輸入と直接に競合する国内生産の低下だけではなく、それらの産業と関連する産業への間接的な効果も含まれている。Autor(2018)では、中国からの急増した輸入が米国の労働市場に大きな負の影響を与えたことを示しているが、中国からの輸入規制を政策として提案しているのではない。貿易による利益を認識した上で、その利益は経済・社会全体からみれば大きいですが、個人のレベルでは小さいこと、一方、貿易による被害は一部の産業や地方に集中し、個人レベルでは大きいことなどが指摘されている。これらのポイントを踏まえた上で、Autor は、輸入によって

もたらされる雇用問題に対しては、雇用機会を奪われた労働者達に対する支援を提供する貿易調整プログラムの充実が必要であると結論している。

米国や他の先進諸国で、保護主義の台頭をもたらした、今一つの要因として、既に議論した雇用機会の喪失と密接な関係にある、所得格差の拡大が指摘されることが多い。つまり低所得を余儀なくされる人々は、高所得者との格差の拡大に対して大きな不満を抱くようになり、そのような状況の深刻化を回避するために、格差拡大の原因とされるグローバリゼーションの進展を阻止するために保護主義を支持するのである。この点についての議論を振り返ってみよう。まず、所得格差の拡大であるが、図2に示すように、米国では所得上位1%の国民の所得の全所得に占める割合が、1980年代以降、急速に上昇している。具体的には、同比率は1980年には8%であったのが、2007年には18%まで上昇し、それ以降、2015年までは同水準を維持している。他の先進諸国においても所得格差が拡大しているが、米国ほどではない。1980年から2015年にかけて、米国におけるGDPに占める貿易（輸出+輸入）の割合は20.1%から27.9%へと大きく上昇しており、米国経済がグローバリゼーションの波に巻き込まれているのが分かる。このようなグローバリゼーションは米国政府による貿易および投資の自由化政策とそれに呼応した米国企業により牽引されてきたという見方が一般的である。グローバリゼーションの進展は、グローバリゼーションによってもたらされた機会を捉えて利益を得ることができた人々とそのような機会を捉えられずに、失業など雇用状況を悪化させた人々の所得格差を拡大させたと見られている。それでは実際に、グローバリゼーションと所得格差の拡大の間には、どのような関係があるのだろうか？ このテーマに関する研究は極めて多く行なわれている。それらをサーベイしたUrata and Narjoko(2017)による分析を基に、簡潔にまとめることにする。

図2 所得格差の推移:総所得に占める上位1%の所得の割合(%)



出所：The Chartbook of Economic Inequality, <https://www.chartbookofeconomicinequality.com/>

貿易と所得分配との関係については、新古典派の貿易モデルであるヘクシャー＝オリーン・モデルの枠組みで導かれるストルパー＝サミュエルソンの定理による説明が一般的である。2国（高度人材が多く存在する先進国、単純労働が多く存在する発展途上国）、2財（高度人材を集約的に使用する高品質財と単純労働を集約的に使用する低品質財）、2生産要素（高度人材と単純労働）という前提の下で、議論は展開される。このような状況において、先進国と発展途上国の間で貿易が行なわれたならば、高度人材が多く存在する先進国においては、高度人材を集約的に用いる製品である高品質財の生産に比較優位を持つことから、そのような商品が輸出されると共に生産が拡大する。その結果、高度人材に対する需要が拡大し、高度人材の賃金が上昇する。一方、単純労働を集約的に用いる低品質財の生産には比較優位を持たない（比較劣位を持つ）ことから、そのような商品は輸入されると共に生産が縮小する。その結果、単純労働に対する需要が低下することから、単純労働者の賃金は低下する。先進国では、高度人材の賃金が上昇するのに対して、単純労働者の賃金が低下することから、所得格差は拡大する。他方、発展途上国では先進国とは逆の動き、つまり、所得格差の縮小が起こる。

直接投資も所得格差を拡大させる傾向を持つ。先進諸国からの直接投資の一つの形態として、生産コストを低下させることを目的として、先進諸国では比較的希少な存在である単純労働を集約的に用いる生産工程を単純労働が豊富に存在する発展途上諸国に移転させるものがある。他方、先進諸国では、比較的多く存在する高度人材を必要とするような機能・工程を拡大する。このような企業による行動の結果、先進諸国では、単純労働に対する需要が低下するのに対して、高度人材に対する需要が拡大することから、単純労働と高度人材の所得格差は拡大する。さらに、希少な単純労働を代替する一方、高度人材を必要とするような技術が開発（技術進歩）されることで、所得格差は拡大する。貿易と所得格差の議論では、先進国と発展途上国では逆の関係が指摘されたが、直接投資および技術進歩と所得格差との関係については、発展途上国においても先進国と同様の関係、つまり、直接投資と技術進歩は所得格差を拡大させる傾向が強いということが指摘されている。

グローバリゼーションと所得格差の拡大の関係について多くの実証分析が行われてきた。欧米先進諸国を対象とした分析だけではなく、中国やインドなどの発展途上諸国を対象とした分析もある。これらの国別分析では、グローバリゼーションと所得格差の関係については、一意的な関係は認められていない。データの制約などの理由から、多くの国々を対象とした数量分析はあまりないが、その中では、IMFのエコノミストによる分析が有益な情報を提供している³。51カ国を対象として、1981年から2003年までの23年間の統計を用いて、所得格差を説明する要因についての分析を行なった。被説明変数は所得分布

を表す Gini 係数、説明変数としては、貿易面でのグローバリゼーション、資本・金融面でのグローバリゼーション、技術進歩、その他（GDP に占める融資の割合、教育水準、農業人口の割合など）などが分析に用いられた。

分析結果からは、貿易面でのグローバリゼーションは所得格差を縮小する効果を持つものに対して、資本・金融面でのグローバリゼーションと技術進歩は所得格差を拡大させる効果が認められた。貿易面と資本・金融面でのグローバリゼーションを合わせてグローバリゼーションと捉えると、グローバリゼーションは先進諸国では所得格差を拡大させるが、発展途上諸国では僅かではあるが所得格差を縮小させる効果を持つことが明らかになった。他方、技術進歩については先進諸国と発展途上諸国の両方において、所得格差を拡大させる効果を持つことが示された。また、所得格差拡大への影響は、グローバリゼーションよりも技術進歩が大きいことも示された。IMF のエコノミスト等による分析からは、グローバリゼーションよりも技術進歩が所得格差を拡大させる効果が大きいことが示されたが、技術進歩はグローバリゼーションによる競争激化によって推進される可能性も高いことを考慮するならば、これらの二つの要因を分離することは難しい。

所得格差の拡大は保護主義を生む可能性があるだけでなく、社会や政治の不安定化を助長することから、回避しなければならない。所得格差を拡大させる要因として、グローバリゼーションや技術進歩が挙げられるが、それだけではない。その他の要因としては、教育制度や税制などが重要な要因として挙げられる。高所得者にとって有利な教育制度や税制（個人所得税、固定資産税、相続税など）は所得格差を継続・拡大させる大きな原因となっている。グローバリゼーションと技術進歩は所得格差を拡大させる傾向がある一方、経済成長の重要な源泉でもある。また、経済成長は所得格差を縮小させる効果を持つ。これらの点を理解するならば、所得格差拡大への対応としては、保護主義を採用することではなく、グローバリゼーションを推進すると共に、グローバリゼーションによってもたらされる経済成長の成果を公正に分配する教育制度や税制を構築し、運用することであることが分かる。

4. 自由貿易体制の維持に向けて：メガ FTA の推進と WTO 改革

世界最大の経済大国である米国による一方的な保護主義的措置によって第二位の経済大国である中国との間で貿易戦争が勃発し、世界の自由貿易体制が危機に面しているだけでなく、貿易および生産の低迷・減少という形で世界経済に深刻な影響を与える状況になりつつある⁴。雇用確保を目的とした保護主義的措置はトランプ大統領の意向を強く反映していることから、大統領が代われれば、取り下げられる可能性がある。他方、中国への警

戒心は、トランプ大統領だけではなく、米国議会の議員やビジネスリーダーにも共通していることから、対中措置は長期間に及ぶことが予想される。このような状況において、米国をルールに基づく自由貿易体制に回帰させる方策はないのであろうか。少なくとも以下の3つの可能性が考えられる。

第一の可能性は、新たな政策ではなく、保護主義的措置による米国経済への負の影響の深刻度の増幅による政策転換である。保護貿易政策適用の期間が長引けば、輸入品価格の上昇や輸出・生産の減少が進む。また、中国による報復によって米国から中国への輸出が減少することから、米国における生産が減少する。これらの影響が大きくなれば、米国経済に深刻な影響が出てくる。経済の将来が悲観的になれば、株価の下落などを通じて、経済低迷の深刻度は増幅される。このような形で保護主義的措置による米国経済への負の影響が表面化・深刻化すれば、大統領再選への可能性が低くなることから、トランプ大統領は保護主義的措置を撤回するかもしれない。但し、トランプ大統領による政策変更には、かなり深刻な経済状況が必要であり、その場合には世界経済にも大きな損失をもたらすことから、この可能性は望ましくない。

第二の方策は、第一の方策と共通する部分もあるが、日本、EU、中国など世界の主要な国々が、米国抜きで貿易や投資などに関して包括的かつ自由度の高い地域統合を形成することで、米国を不利な状況に追いやることである。そのような地域統合から除外される米国ビジネス界が差別的で不利な立場に置かれることで、被害を実感するようになれば、トランプ大統領に地域統合への参加を要求するであろう。具体的な方策としては、米国が離脱した環太平洋パートナーシップ協定（TPP）で残った11の国々によって構成される包括的および先進的環太平洋パートナーシップ（CPTPP）が2018年12月末に発効したが、新メンバーの加入を促すことが重要である。また、日EU・EPAも2019年2月に発効しており、経済および貿易において大規模の地域経済統合が実現した。今後、中国やインドを含む東アジア地域包括的経済連携（RCEP）の合意・発効が実現すれば、米国へのプレッシャーを増大させることができる。

第三の方策は、様々な問題点を抱えている、現在の世界貿易体制を担っている世界貿易機関（WTO）の改革を、共通の利害を共有する日本とEUが米国を巻きこんで、推進することである。実は、この動きはすでに始まっていて、日米欧の首脳や貿易大臣などによる会合で、貿易規則やコミットメントの効果的な執行、監視、紛争解決制度におけるWTOの機能の向上や重要性を増しているデジタル経済などの新しい分野におけるルール構築の必要性などについて合意している。これらのWTO改革や新分野におけるルール構築が進めば、中国による不公正な慣行を抑制することが可能となり、中国に対する警戒心も緩和さ

れ、保護主義的措置が削減されるであろう。

【参考文献】

- 浦田秀次郎(2018a) 「保護主義の台頭と日本の対応」『世界経済評論』2018年9月・10月、13-22 ページ
浦田秀次郎(2018b) 「崩壊の危機に直面する自由貿易体制」『国際問題』No. 677、2018年12月、1-5 ページ
Autor, D. H. (2018) “Trade and Labor Markets: Lessons from China’s rise” *IZA World of Labor*, February 2018
<https://wol.iza.org/uploads/articles/431/pdfs/trade-and-labor-makets-lessons-from-chinas-rise.pdf?v=1>
Jaumotte, F., S. Lall, and C. Papageorgiou, (2013) “Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization & Quest” *IMF Economic Review*, 2013, vol.61, no.2 pp. 271-309
Urata, S and D.A. Narjoko (2017) “International Trade and Inequality” in Matthias Helble and Ben Shepherd eds. *Win-Win: How International Trade Can Help Meet the Sustainable Development Goals*, Asian Development Bank Institute, Tokyo, pp. 175-204

—注—

- ¹ 本節の議論は、浦田(2018a)を拡張したものである。
- ² Autor(2018)を参照。
- ³ Jaumotte 他(2013)。
- ⁴ 本節の議論は、浦田(2018b)に拠っている。