
「アメリカファースト」保護主義に対する EUの反応

「われわれだって愚かにふるまうことができる」⁽¹⁾

サイモン・J・イバネット

Simon J. Evenett

要 約

トランプ政権による一連の挑発的な保護主義的政策に対する欧州委員会の反応の特性を分析し、6つの基準に照らして評価した。米国が保護主義的姿勢を色濃くした場合の対処法として伝統的に用いられてきた作戦では足りないことが明らかになり、報復措置がもたらすとされている利益が疑問視されるようになってきている。もし米国の保護主義がさらにエスカレートして、欧州連合（EU）輸出に広範な影響を与えるようになれば、EUは貿易迂回を制限するという口実の下、欧州と米国との間の貿易紛争を、国際社会を巻き込んだ多国間のものへと意図せず拡大させてしまうかもしれないとの懸念が浮上してくる。

序 文

トランプ米大統領が「アメリカファースト」というスローガンを掲げて選挙運動を展開していたとき、それに対して当然の疑問が提起されていた。それは、もし彼がホワイトハウスに収まることになった場合、国際通商関係において本当にそんな対立的な姿勢を貫くつもりなのだろうかという疑問である⁽²⁾。思い返せば2017年中は、政権閣僚の指名やその承認、オバマケアの撤廃（成功していないが）、広範な税制改革に力を入れていたので、結局のところ、トランプ大統領の保護主義的主張もまた、これまでの大統領と同じく選挙運動用の戦略にすぎなかったという印象を受けた人もいた。しかし実際には、トランプ政権は2017年中に数々の調査や見直しを開始させており、2018年に花開くことになった保護主義の種を着々とまいていたのである。その結果実った苦い果実は、世界各地の首都で消化不良を引き起こしている。とりわけ、ルールに基づいた多国間通商システムをこれまでずっと支持してきた国々の政府への影響は深刻である。

米国が実施した、あるいは実施しようとしている関税引き上げについてみると、米国の怒りの矛先が最も激しく向けられているのは、おそらくEUよりも中国のほうであろう。しかしながらトランプ大統領と政権高官らは、EUと米国との貿易不均衡やEUが輸入自動車に課す10%の関税を厳しく非難し、米国よりもEUの政策のほうがよく保護主義的だと主張している。そうした批判を行なう者にとっては、EUが多国間主義について述べる立派な言説も、現実の経験と矛盾した空虚なレトリックでしかない⁽³⁾。実際のところ、EUは米国の現行の通商政策に対して直接・間接の構造的な利害関係を有しているのである。

「アメリカファースト」を掲げる米国の保護主義に対して、どう対応するのが最善なのか、欧州の政策立案者らに対する助言には事欠かない。Jean, Martin, and Sapir (2018) は「毅然とした、確実に効果のある」報復と多国間あるいは複数国間協議への呼びかけとを組み合わせるよう勧めている。さらに、多国間協議においては、マクロ経済の不均衡、世界貿易機関 (WTO) の紛争解決能力の強化、補助金や知的財産権に関する規則の強化、国有企業に関する新たな規則の確立、環境保護と地球温暖化、そして脱税や税制の最適化について話し合うよう提言している。

一方 Pisani Ferry (2018) は、欧州と米国との間の現在の緊張関係は、通商政策だけでなく防衛にも関係しており、EUにとって大きな転換点をするすものであるかもしれないと考えている。これまでEUは、米国を中心に形成された戦後体制の傘の下で繁栄してきたが、今後は「これまでよりも疎遠な、場合によっては敵対的にもなりうる対米関係や、EUに親切にしなければならない理由がない新興大国との関係」を決定しなければならない。「EUは自らの価値を守り抜かなければならないのである」。

Demertzis (2018) は、米国が繰り返してくる脅しや関税にEUも対抗し、保護主義は双方が損をすることをアメリカ人に実証してみせよと主張している。対照的に Beattie (2018a) は、次のように論じている。「関税には関税を、というやり方でトランプ氏に対抗しても、いずれ非生産的なことになる。米国が、もはや世界経済を支える錨の役割を担いたくないと言うのなら、各種の貿易制限を課して、無理やり元の役割に戻そうとするよりも、むしろ各国政府は、米国に代わりその役割を引き受けるほうが有益であろう」。Beattieはその後も、ユンケル欧州委員会委員長とトランプ大統領が2018年7月に呼びかけた通商協議によって、EUにとって受容できる条件に合意することができるだろうという欧州委員会の見通しに水を差す発言をしている (Beattie 2018b)。

本稿の目的は、2018年中にトランプ政権がとってきた挑発的な通商政策に対し欧州委員会がどのように反応してきたのかについて、その特性を分析し、評価することにある。なぜ、このような分析を行なうのかと言えば、EUが圧力をかけられた場合に、自分たちの商業的利益をどのようにして守ろうとするのかについて明らかにしたいということもあるが、本稿の執筆時点において、米国のさらなる保護主義を排除できていないからである。

本稿ではまず「アメリカファースト」を掲げるトランプ政権の通商政策の4本の柱について、その特徴を分析することから始めた。トランプの通商政策が実施に移されるようになると、EUをはじめとする米国の貿易相手国の多くが、米国による貿易差別への対抗手段として昔から使っていたのと同じ作戦で反応した。ところが、昔ながらの作戦が通用しないことが2018年半ばころには明らかになってきた。そこで欧州委員会がどのような方法をとったかは、第2節で詳しくみていく。これらをもとに、第3節では欧州委員会のアプローチを評価する。続く最終セクションでは結論を述べる。

1 「アメリカファースト」を掲げる米国の通商政策の4本の柱

トランプ政権は2017年と2018年の3月にそれぞれ「通商政策アジェンダ (Trade Policy

Agenda)」を公表したが、加えて2017年12月には「国家安全保障戦略 (National Security Strategy)」を発行している。後者も、そのかなりの部分を通商政策論に割いている。これらの文書を読み解くことによって、トランプ政権のアメリカファースト通商政策の背後にある「本当の」戦略を推測したいと考える向きもあろうが、ここでは「論より証拠」の原則に則り、2017年1月にトランプ大統領が誕生して以来、実際にとってきた通商政策や施策に焦点を絞って検討する。

トランプ政権の通商施策は、4つのグループに大別できる。それぞれのグループが、アメリカファースト戦略の4つの柱を形成している (第1表を参照)。それぞれの通商政策を反映して、「多国間」「特惠貿易 (地域貿易協定 [RTA])」「二国間 (主として中国との貿易関係)」「一方的」の4つの柱がある。貿易救済措置の適用を強力に主張しているのは、従来政権と同じであるが、4つ目の柱として、自国で実施した調査に基づく一方的な措置を打ち出してきている。これは、ある種の輸入が米国の国家安全保障にとって脅威となっているかどうかに関

第1表 アメリカファースト通商政策の4本の柱とEUによる主な反応

柱	多国間	地域貿易協定	二国間 (中国)	一方的・「国家安全保障」
米国あるいは関連の協議機関にとっての関心事	WTO改革、特に紛争解決手続きについて	TPPからの離脱 TTIP交渉の凍結	知的財産および関連諸問題についての中国政策に関する調査 (セクション301*1)	鉄鋼およびアルミニウムに関する調査 (セクション232*2)
	G20鉄鋼の設備過剰に関するグローバルフォーラム	NAFTAの再交渉		自動車および自動車部品に関する調査 (セクション232)
	保護主義に反対するG20宣言を含むG20貿易作業プログラム (2018年12月に更新予定)	米韓自由貿易協定の再交渉		ウランの輸入に関する調査 (セクション232)
EUによる主要な反応	WTOの改革に関して具体的提案 ・補助金、国営その他の国家関連企業に関する新ルールについて ・通知およびモニタリングに関する規定の強化 ・WTOのDSUを改革する2段階プロセス		日本および米国とともに三国間でのアプローチを開発 (第三国の政策に関する情報交換および公平な競争条件を築く新たな多国間貿易のルールの策定など)	<ul style="list-style-type: none"> 鉄鋼およびアルミニウムに関しては免除を得られずWTOへの申し立て。貿易迂回を防止するため緊急輸入制限措置、段階的報復関税を実施 2018年7月25日に自動車以外の工業製品の貿易障壁を除くことなどを目標とする米欧の共同取り組みを開始。その一環として、双方とも相手方に新たな関税を課してはならないとしている。自動車輸入に関して実施中のセクション232調査についても影響がある可能性 米国がEUからの輸入自動車に追加関税を課すなら、米国からEUへの輸出品180億ユーロ相当に報復関税を行なうとの脅し

(編集注) *1: セクション301=1974年通商法301条。*2: セクション232=1962年通商拡大法232条。
(出所) 筆者作成。

する調査に基づき、一方的に貿易施策を決定するものであるが、どうやらトランプ政権の得意技になってきた感がある。

多国間政策に関しては、トランプ政権は、WTOのDSU（紛争解決に係る規則及び手続に関する了解）の運用を批判し、WTO上級委員会の新委員任命に拒否権を発動するというオバマ政権のやり方を踏襲している。さらに、これまたオバマ政権の時と同様に、現在のWTO米国代表も中国政府の経済への介入について懸念を提起している。トランプ政権は、20カ国・地域（G20）の取り組み、とりわけ、鉄鋼の過剰生産能力の削減の取り組み〔の不十分さ〕に関しては批判的である。保護主義に反対するG20宣言の更新にも反対するだろうとみられている。

しかし、RTAに対する姿勢においては、前政権と明白な違いがみられる。既存のすべてのRTAの見直しを命じたうえで、トランプ政権は、米韓自由貿易協定（FTA）にも北米自由貿易協定（NAFTA）にも改変を求めた。さらに巨大地域貿易協定のひとつ（環太平洋パートナーシップ〔TPP〕）から離脱し、また別の巨大貿易協定（大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定〔TTIP〕）の交渉を凍結した。

トランプ政権の高官たちは、とりわけ中国に対して批判的である。ここでは、そうした批判的発言の一つ一つを引用したり評価したりするつもりはない。実際、オバマ政権時代にも、政府高官から同様の発言はしばしば聞かれた。では何が問題かと言うと、アプローチの方法が変化したのである。現行の米政権は、中国が産業政策やその他の政策を根本的に変えなければ、広範な関税を中国からの輸出品に対して発動する構えである。本稿の執筆時点において、トランプ大統領は、中国から米国へのすべての輸出品、輸出額で言えば約5000億ドル相当の輸出品に対して関税をかけると脅しをかけている。トランプ大統領によれば、現在関税がかかっている中国製品は「わずか」2500億ドル相当である。ワシントンDCと北京との貿易摩擦がエスカレートすれば、両国間の貿易戦争へと発展しかねない。

最後の柱は「一方的施策」である。米高官がしばしば、国際貿易が米国の国家安全保障にもたらす脅威に関係するものとして位置付けるものである⁴⁾。トランプ政権は、これまでに、1962年通商拡大法232条〔セクション232〕に基づく4件の調査を開始している。その結果、本稿執筆時点ではまだ関税を課すには至っていないが、潜在的に貿易へ最も大きな影響を与えるのは、自動車・自動車部品の輸入が米国の安全保障に明白な脅威をもたらすとする調査である。とはいえ中国を除けば、米国と貿易相手国との通商関係を最も刺激しているのは、鉄鋼およびアルミニウムの輸入に関する調査とその結果発動された関税である。

これら4つの柱のそれぞれが、EUの商業的利益に関係している。中国との二国間関係に焦点を当てた第3の柱でさえも、欧州の利益に影響を与える。欧州企業のなかには中国にも米国にも投資している企業がたくさんあり、いずれの国においても輸入関税が課されれば悪影響を被る可能性があるからである。また、サプライチェーンが混乱する可能性、および、サプライチェーンありきで立案されている企業戦略もまた、十分な懸念材料となる。さらに、欧州の当局者らは、世界貿易のルールとその体系の重要性をこれまでも繰り返し主張してきたが、米国の行動によってその原則および運用が脅かされている。このように多くのものが危険にさらされるなか、欧州当局者らはこれまで、米国による強硬な貿易差別的振る舞いに、

どのように対応してきたのだろうか。

これまでも、米国があからさまな保護主義的政策に訴えたことはあった。例えば、ジョージ・W・ブッシュ大統領が、2002年3月5日、緊急輸入制限〔セーフガード〕措置として輸入鉄鋼に対する関税を引き上げると発表したとき、米国の貿易相手国の多くが、常套手段とも言える従来どおりの作戦で対抗した。前の欧州委員会通商担当委員、Karel De Gucht氏は、この作戦の核心を次のような言葉で説明した。「影響を受けやすい製品に対して報復措置をとる。この方法は、常に最小限の手段で最大の効果を得ることを狙っている。誰かが痛い目を見るように報復することだ」⁶⁾。

2 「アメリカファースト」保護主義に対する欧州委員会の反応

トランプ政権の通商政策に対する欧州委員会の対応の特性を分析するにあたり、まずアメリカファースト政策の4本柱それぞれの諸施策に対する欧州の反応について検討してみたい。本稿でも最終的にはそのような方法をとっているが、その前に、これら4本の柱同士のつながりについて認識しておくことが重要である。例えば、公平な競争のための条件を整えるために（明らかに中国の政策が視野に入っている）、米国（や日本）と力を合わせようとしても、その裏で、米国がEUからの輸出に対し追加関税をかけていけば、継続的に支持を得ることは難しくなってしまう。

EUのアプローチの特性を知るには、北京、ブリュッセル、ワシントンDCでの意思決定を念頭に置くことが有益である。2017年が嵐の前の静けさであったことは明らかだ。米政府高官の指名が米国上院で承認されるためには、どうしても時間がかかるし、2017年中のトランプ政権は、オバマ大統領の作った医療保険法制〔オバマケア〕の撤廃（不成功に終わった）や大型税制改革法案の制定（こちらは2017年12月に無事成立）など、通商政策以外の優先課題に専念していた。とはいえ、2018年に発動された追加関税の基礎固め作業は2017年には始まっていた。同年4月と8月には調査が開始していたのである。2017年中には、目立った貿易障壁を設ける動きを米国がみせなかったことから、トランプ大統領は、通商関連の問題では振り上げていたこぶしを下ろしたのだと主張する者もいた。しかし、調査には時間がかかるものだし、2017年中のトランプ政権にとっては、（通商政策よりも）記念碑的な法律を制定することのほうが、優先される課題だったのだというのが、もっと妥当な説明であろう。

トランプ政権の最初の1年の間、政権当局者らは事あるごとに機会を捉えては、いくつかのテーマについて繰り返し言及していた。例えば、経済的繁栄と国家安全保障との間にみられる結び付きについて、あるいは他国による貿易歪曲と米国の二国間貿易に赤字が生じているという主張について、またWTOの協定や手続きの欠陥が米国の利益や正当な目的に悪影響を及ぼしていること、そして、中国の経済開発モデルが現行の多国間貿易ルールと明らかに整合していないことなどである。これらの主張や、いわゆる「結び付き」が、いかに考慮に値しないものであったとしても、2018年になって初めて聞いて驚いたという言い分は通用しない。

4本の柱を見比べてみると、欧州委員会の反応の程度の違いに気づく。TTIPへ向けた交渉

をトランプ政権が事実上放棄してしまったことに対しては、失望の念が表明された以外には、欧州委員会からさしたる反応はなかった。以来、米国の交渉放棄の姿勢は変わっていないので、欧州委員会のほうも、対応の仕方を変える必要はほとんどない。

第1と第3の柱、すなわち多国間協議および中国に関係する分野では、欧州委員会は米国と協調しようと試みてきた。中国に関する取り組みには日本も参加しており、その結果として、一連のスコーピングペーパーが作成され、2018年5月に発表された。しかし、現在のところは、これら3つの国と地域による提案を中国政府に渡したのかどうかについても、また、おそらくWTOを通すことになるだろうが、どうやって提案の検討を進めるのか、そのプロセスについても、まだわかっていない。

また、WTOに関しては、欧州委員会はいくつかの提案を策定した。その内容は一部、2018年7月に漏れ伝わってきている (EC 2018b)⁽⁶⁾。これらの提案は、3つのテーマを中心に構成されている。①新規のルール策定あるいはルールの改正 (特に補助金、国家関連企業、サービス、そして交渉の形態について)、②通知およびモニタリングの義務、③WTOの紛争解決手続き。これらの提案は、2018年9月にWTO加盟国に提出される予定だと報告されている。この件に関連して、WTOの改革が実現しなければ、米国はWTOから脱退するかもしれないと、トランプ大統領が一度ならず発言している点は注目し得る。

さて、第4の柱の一方的施策、特に米国が実施する国家安全保障関連の調査に係る部分こそ、欧州委員会の対応が最も変化している分野である。当初、トランプ政権は、一時的な措置として、EUから輸出された鉄鋼およびアルミニウムについては、追加関税を免除しており、欧州委員会としては、これを永続的な措置にしてもらうために働きかけを行っていた。ところが、それが失敗に終わると、2018年3月、欧州委員会は、WTOに対し米国を訴えること、WTOルールに対する欧州委員会の解釈に従って米国からの輸入品に対し報復課税を行なうこと、さらに、米国内で売れなくなった積み荷が再び欧州に戻ってくること〔貿易迂回〕のないように、鉄鋼の輸入に対し緊急輸入制限措置を発動することの3つを表明した。

上記の3本柱戦略に加えてEUは、追加関税を課すという脅しを取り下げなければ、この問題について米国との交渉は行なわないと、少なくとも当初は強硬に主張していた。米国の政権高官らは、交渉を有利に運ぶための手段として、関税をかけるという脅しを用いており、それによって貿易相手国は〔米国に対し〕鉄鋼およびアルミニウムの輸出の抑制を申し出るか、〔追加関税を〕受け入れるか、あるいは、米国からの輸出に対する〔自国の〕障壁を取り除くかするはずだ、と考えていた。こうして、お互いに相手の話を聞かないという前提の対話になった。

鉄鋼およびアルミニウムの追加関税に関するEU製品への免除措置が、2018年6月以降は延長されないという観測が広まると、フランスおよびドイツの両国から米国に対し、相矛盾するメッセージが2018年4月下旬と5月上旬に発せられた。EUの指導者らは〔ブルガリアの首都〕ソフィアで行なわれた会合において、米国が関税を脅迫に使うことをやめなければ、米国との二国間経済関係に関する議論 (交渉ではなく) は行なわないとの合意に達していたが、EU加盟国が必ずしも一枚岩ではないことが露呈してしまったことは (今に始まったことでは

ないが)、欧州委員会と米国の話し合いの場で欧州の立場を強める役に立ったとは思えない。

自動車および自動車部品の輸入が米国の国家安全保障を損なうかどうかに関する調査を米国が実施するという2018年5月末の発表は、見過ごされるはずもなく、特にドイツの強い関心を引いた。ベルリンの当局者らは、米国が追加関税も関税引き上げの脅しも取り下げないにもかかわらず、米国と取引を行なうことに積極的な姿勢をみせており、そのことが、その後の出来事に重要な影響を与えた可能性がある。2018年6月1日、米国は最終的にEUの鉄鋼およびアルミニウムに対しても追加関税を課すことを発表し、EUの商業的利益に対する脅威の数々は、もはや仮定の話ではないということを再認識させるものとなった。その直後、EUは米国からの輸入品に対し関税を課した。対象となった米国からの輸入額は、米国がEUの鉄鋼およびアルミニウムに新たに課した関税によって損害を被る輸出額の44%に相当する⁷⁾。さらに、欧州委員会が米商務省へ送付した文書のなかで、自動車および自動車部品への追加関税を米国が発動すれば、世界各国からの報復により、輸出額にして最大2940億ドル相当の米国の輸出が影響を受ける可能性があるという警告したと報道されている (Financial Times 2018c)。この文書は、ワシントンDCにいる意思決定者だけでなく、影響を受ける米国の貿易相手国に読んでもらうことを意図したものであるのかもしれない。

EUによる対米貿易摩擦への対処方法の変化が明白になったのは、ユンケル欧州委員会委員長とトランプ大統領が、2018年7月25日にワシントンDCで会談した後からである。この会談の前までは、EUはこれまでどおり、すべての取り決め参加者が利益を得ることができなければならないという従来どおりの考え方に沿って、世界の主要自動車輸出国の貿易障壁を引き下げするため、複数国間協定のための交渉をもちかけるだろうと報道されていた。加えて、米国からの輸出品に対するEU側の障壁を見直すとともに、中国の通商のやり方に対しては共同で対処することも申し出るだろうとみられていた (New York Times 2018)。

しかしながら、2018年7月25日の会談は、そのような見通しどおりには進まなかったようだ。自動車に関する複数国間協定に向けての交渉の提案は拒否された。代わりに、会談後に発表された共同声明⁸⁾によれば、4つのステップについて合意が交わされた。第1に「関税ゼロ、関税以外の貿易障壁ゼロ、自動車以外の工業製品の補助金ゼロの実現に向けて協力することと、サービス、化学物質、医薬品、医療用製品、大豆の貿易における障壁を減らし、貿易量を増やすために協力する」ことが合意された。ちなみに「協力する (work together)」という文言は「交渉する (negotiate)」とは違う意味をもちうる表現である。さらに重要な点は、この貿易障壁削減の対象範囲が、自動車以上の(むしろ自動車以外の)かなり広範に及んでいることから、頓挫したTTIP交渉と比較せずにいられない内容となっていることである。

第2に、エネルギー分野における協力拡大が想定されており、EUが米国からの液化天然ガスの輸入を増やしたいと希望している旨が具体的に言及されている。第3に、各種の規制基準およびそれら基準が貿易に及ぼす影響についての対話を開始するとしている。第4に、EUと米国はWTOの改革に向けて、また第三国による貿易歪曲(ここでも中国の貿易を暗に示唆している)に対処するために、志を同じくする貿易相手国らとともに取り組むとしている。

最後に「これに取り組んでいる間、いずれかの当事者が交渉を打ち切らない限り、この合

意の精神に反するような行動はとらない」という暗号めいた文言が声明文に含まれていた。この文言については「話し合いが続いている間は、米国はEUからの輸出に新たな関税はかけない」という意味であろうと、主として欧州の評者によって解釈されている⁽⁹⁾。そのため、この会談は米国と欧州との間の貿易摩擦の休戦宣言であるとみられている。

この取り決めに対するEU域内の反応は、さまざまであった。ドイツおよびオランダの政府代表者は、この取り決めに歓迎した。一方、フランス政府は取り決めの内容が、慎重な扱いを要する農業通商政策や環境基準、健康基準にも関係することから、その明確化を求めている。またパリだけでなく、欧州議会の主要議員からも、欧州委員会は、鉄鋼およびアルミニウムに対する関税の排除をなによりもまず確保することができなかつたとの批判の声が上がっている（Financial Times 2018c）。さらに本格的な通商交渉を行なうならば、そのためにEU加盟国から別途委任を受けなければならないはずであるし、EUとしては大豆や液化天然ガスの管理貿易を行なう意思はないと指摘する者もいる。

上記の各ステップをとることに加え、欧州委員会は米国以外の貿易相手国とのRTA交渉の完結ないし新たなRTA交渉の開始に重点を置いているようだ。

3 EUによる対米貿易摩擦への対処方法の評価

欧州委員会の対処方法を評価するにあたって、以下の設問を利用することができる。

- (1) その方法をとった結果、アメリカファースト関連政策として米国が課した関税、ないし関税を課すという脅しを取り除くことができたか。
- (2) その方法をとった結果、世界的に貿易摩擦を減らすことにつながると思われる他の成果（WTOの改革や政府政策の変化など）が生まれたか。
- (3) その方法は、時間の経過のなかで一貫していたか。
- (4) その方法は明快であり、しっかりとした論理ないし証拠に基づいたものであったか。
- (5) その方法は、EUが守りたい多国間貿易の原理・原則に沿ったものであったか。
- (6) その方法は、最適であったか。他によりよい選択肢はなかったか。

最初の2問は、結果に関するものである。設問(3)―(5)は、結果よりも手段の選び方に関するものである。設問(6)は、代替手段を問うものである。それぞれ順に評価を行なう。

本稿執筆時点において、欧州委員会がとった対処方法は、米国が国家安全保障を理由に輸入鉄鋼およびアルミニウムに課した関税を取り除くという結果を生んでいない。2018年7月のユンケル欧州委員会委員長とトランプ大統領との会談によって話し合いが開始されたにもかかわらず、米国が自動車に追加関税はかけないと明言するまでは、輸入自動車に関税を課すという脅しは、今も有効に存続していると考えられる。そう考えると、欧州委員会の対処方法をあまり高く評価することはできないが、まだ判断するには時期尚早とも言える。いずれにせよ、2002年3月にブッシュ大統領が輸入鉄鋼に関税をかけたとき、EUは報復の脅しで応酬した。この件に関連するWTO紛争で米国が敗訴した時、EUは再び報復の脅しをかけ、その直後の2003年12月にブッシュ政権は関税を撤廃した。3年間にわたり課すことになっていた鉄鋼への関税は、わずか20ヵ月後には撤廃される結果となったのである⁽¹⁰⁾。

貿易摩擦の緩和への全体的な成果という意味では、欧州委員会がとった対応の成果を具体的に示すことは難しい。今のところ、欧州委員会のおかげで実現したようなWTOのルールや手続きの変更もなければ、欧州委員会が日本や米国と力を合わせて取り組んだおかげで中国政府の振る舞いが大きく変わったということもない。もちろん、欧州委員会がとった対応がなければ、事態は今よりもっと悪くなっていたはずだと主張することもできるが、それを裏付ける証拠はない。

さらに、米国の中国に対する批判が、EUないし日本と協力することによって、多少なりとも緩和されたのかどうか明確にはわからない。同様に、WTOの紛争解決手続きに対する米国の批判も、EUからのWTO改革案を受けて緩和された部分があるのか明らかではない。要するに、全体的な貿易摩擦を緩和するために欧州委員会が2018年中にとった対応について、最大限の評価として言えるのは、将来の改善のための布石を打ったということだけである。

時間の経過のなかでの一貫性という点に関しては、欧州委員会の対応方法は、明らかに一貫していなかった。当初EUは、関税引き上げの脅しの下でブリュッセル〔欧州委員会〕が交渉に応じることはないとして、米国が交渉手段に使うことを拒否した。しかし交渉が有利に進むかどうかは、関税引き上げ次第である。関税引き上げを取り下げろと言っても、言うことを聞いてくれる可能性は低かった。加えて、ロス商務長官が指摘したように、中国は関税引き上げの脅しの下でも交渉できるのに、なぜEUにはそれができないのか。

さらに悪いことに、EUから輸出される鉄鋼およびアルミニウムに追加関税が課せられる可能性が次第に高まり、そのうえに、自動車および自動車部品への関税まで引き上げるとの脅しが加わると、その影響の大きさから、他の方法も考慮に値すると考える国があっても驚くには当たらない。こうして、ワシントンDCに対し直接の申し出を行なう国も出てきた。このようにEUが必ずしも一枚岩ではないことを、米国の意思決定者たちも見抜いているため、いっそう強気になって緊張状態を引き延ばし、自動車および自動車部品への関税引き上げを撤回する代償として、EUからさらなる譲歩を引き出そうとするであろう。これに関連して、この先の米国との貿易交渉にあたっての委任事項をめぐり、独仏の間で濃密な議論が交わされることになる予想される。

論理の明快さと証拠に関しては、鉄鋼およびアルミニウムへの追加関税をトランプ政権に撤回してもらうための手段として報復関税を課すことの有効性についていくつかの懸念があることは、すでに述べた。ひとつには、EUによる報復関税の直接の対象となっている米国からの輸出額の規模が限定的であることも、これまでどおり報復関税を課すだけで本当に効果があるのかという疑念を深める要因である。もしも本当に確信をもってこの常套手段を採用するのなら、関税の対象にできるような米国からの輸入品がないのなら別だが（それはおのずから明らかになるだろう）、できるだけ早く、できるだけ多くの米国からの輸入品を報復関税の対象とするべきではないのか⁽¹¹⁾。

多国間貿易の原理・原則の遵守に関して言えば、米国の輸入鉄鋼およびアルミニウムへの追加関税に対する欧州委員会による報復を正当化する根拠は、米国による追加関税は事実上の緊急輸入制限措置であるという点にある。言うまでもなく、米国はこれに対し、追加関税

は、鉄鋼およびアルミニウムの輸入が国家安全保障に及ぼす影響についての調査の結果として実施したものと反論している。米国の立場に則れば、EUの報復関税はWTOのルールに反しているということになる。そうなれば、EUは、ルールに基づく世界の貿易システムを守ろうとして、逆説的に、WTOのルールに違反したという責めを負わされることになる。このEUに関する法律的事態がどうであれ、世論には厳しいものがあり、そもそも報復など選択しない方向へと、意思決定に影響を及ぼしたものと思われる。

欧州委員会の対処方法が最適であったかという点に関し、これを検証するひとつの方法として、他にとられた選択肢と比較してみるのがよい。ここで、日本政府がとった対応の仕方と欧州委員会の対処方法を比べてみる価値があるだろう。国民1人あたりに換算すると、日本とEUとは、2017年にちょうど同じくらいの額の鉄鋼およびアルミニウムを米国に輸出している。日本もEUも、米国に多額の自動車および自動車部品を輸出している。つまり、どちらの国・地域も、その規模に応じて標準化してみれば、貿易の情勢の影響によって、同じくらい大きく利害関係が左右される。また両者ともに、多国間貿易システムの正常な運営に関心を寄せているし、中国政府のやり方とその経済開発モデルに対し、公式に懸念を表明している。

両者の2018年中の行動をみてみると、日本もEUも、公平な競争条件を整えるため、また公平な競争を提唱するために、米国と力を合わせた。日本は、米国による鉄鋼およびアルミニウムの追加関税に関するWTO紛争解決手続きの申し立てをまだ行っていないが、2018年6月の新聞報道では、EUが同追加関税に対して行なった申し立てに関してEUと協力していきたいとする日本の政府高官の発言が引用されている。日本はまた、2018年5月18日に米国からの輸入に関して、同等の関税引き下げの保留を行なう権利があるとする通知をWTOに行なっている。しかし決定的に違うのは、日本は今日までのところ、米国に対し報復関税を課するという選択は行っていない点である。安倍晋三首相が働きかけを行なったにもかかわらず、日本もまた、米国の追加関税を免除されることはなかった。日本の行動も結果も、EUの場合とほぼ同じである。しかしながら、報復を行なわなかったために、日本には厚生損失〔課税や規制により総余剰が減少した場合、その減少分を指す〕も発生せず、また、自分たちを守るためにWTOのルールを破ったという誹りも免れたのである。

日本と欧州委員会の対処法には、もうひとつ違いがある。2018年7月17日に欧州委員会は、予備的な緊急輸入制限措置として、輸入鉄鋼に米国の追加関税と同じ25%の税を課した。この措置は、貿易迂回への懸念によってある程度正当化することができる。米国で鉄鋼に25%の追加関税が適用されたことから、一部の生産者にとっては、米国で鉄鋼を売ることの商業的魅力がなくなり、鉄鋼がEU市場へと迂回してくる可能性がある。その結果、欧州における鉄鋼価格を押し下げて、EUの鉄鋼生産者たちを脅かしかねない。この措置に関連する欧州委員会実施細則⁽¹²⁾を注意深く読み込んでみると、集められた証拠の多くが、実は、2018年に米国がセクション232に関係する関税を課した時期以前に適合することがわかる。この関税を免除されるのは欧州経済地域（EEA）の加盟国からの輸入だけである。すべての輸入鉄鋼に対し一律に関税をかけるのではなく、関税割当制が採用されたために、欧州の鉄鋼パイヤ

一への打撃はある程度抑えられたと言えるが、この緊急輸入制限措置をとることによって欧州委員会は、米国の追加関税をきっかけとする二国間問題を多国間問題へと拡大させてしまった。一方、日本もまた鉄鋼生産大国であるが、今のところ日本は同様の措置をとってはいない。したがって輸入を制限することによって生じる厚生損失も回避できているのである。

ここまで日本と欧州委員会、それぞれのとった対処法を比較してきたが、ここから多くを学ぶことができる。両者とも、米国の鉄鋼およびアルミニウム追加関税の免除を勝ち取ることではできなかったが、日本は欧州よりも自制を利かせ、アメリカファースト保護主義に対し、直接報復というかたちであれ、貿易迂回の防止を理由としたものであれ、関税障壁を設けるという方法では反応しなかった。日本がこの先も自制的な対応を続けるのかどうか、とりわけ、輸入自動車および自動車部品への追加関税を米国が本当に実施した場合にも自制するのかどうかは、まだわからない。ただ、今のところは、日本の対応の仕方のほうが、EUの対応よりも優れていると言うことができるだろう。

結 論

ユンケル欧州委員会委員長は、米国による鉄鋼およびアルミニウムへの関税引き上げの脅しに対して、2018年3月「われわれだって愚かにふるまうことができる」という言葉で反応した。では実際のところ、2018年、米国が示したあからさまな保護主義に対する欧州委員会の対応は、どれくらい愚かだったのだろうか。確かに、この1年は、どこの通商政策責任者にとっても、異例の年だったに違いない。とはいえ、米国が突然、強烈な保護主義を打ち出してくるのは、これが初めてではない（ただ、今年の通商介入は、通例よりも大規模であった）。米国の政治システムは、他の多くの国々と比べれば透明であり、トランプ政権は2017年にくいつかの調査を開始したことで、2018年にはアグレッシブな行動に出る可能性があるというメッセージを発していた。

議論の余地はあるかもしれないが、欧州委員会の対応は不十分だったと考える。この見解を裏付ける最大の証拠は、委員会自身の行動である。具体的に言えば、2018年7月に明確な方針転換がみられたことだ。この時、欧州委員会は米国に譲歩した。欧州委員会は、米国が新たな関税引き上げの脅し（自動車および部品）を撤回していないにもかかわらず、また、鉄鋼およびアルミニウムへの追加関税も撤廃されていなかったにもかかわらず、米国と交渉することに合意した。米国政府の狙いが、関税を引き上げることで、あるいはそう脅すことで、交渉を有利に進めることであつたのなら、欧・米間の貿易障壁や貿易歪曲に関する話し合いの見通しをみる限りにおいては、その狙いは成功している。言うまでもなく、話し合いの結果どういう結論に達するかは、また別の問題である。

アメリカファースト保護主義に対する、これまでの日本の反応とEUの反応の対照は、示唆に富んでいる。日本もまた、日本から輸出される鉄鋼に対して追加関税の免除を勝ち取ることができなかったが、日本政府は、米国に対しても、また他の鉄鋼生産国に対しても、貿易障壁を設けるという意思決定を行なわなかった。こういう選択をすることで、貿易障壁を引き上げた場合に日本の鉄鋼バイヤーが被るはずの損害を回避したのである。ところが、欧

州の鉄鋼バイヤーは、日本のバイヤーほど幸運ではなかった。実のところ、予備的な緊急輸入制限措置として輸入鉄鋼に関税を課するという2018年7月の決定には、いささかご都合主義の臭いがする。米国の保護主義によって引き起こされる貿易迂回への懸念は、貿易障壁を設けたいと考える欧州の利害関係者によって、将来、都合の良い口実として使われるようになるかもしれない。

(2018年10月3日)

[付記] 以前に記した本論文のもっと長いバージョンに有益な意見を寄せてくれたPer Altenberg、Bernard Hoekman、Sebastien Jean、Edwin Vermulstの各氏に感謝する。

- (1) トランプ大統領が鉄鋼およびアルミニウムの輸入に追加関税をかけるという声明を発表した1週間前、2018年3月3日にユンケル欧州委員会委員長が発した警告のなかの一部。全文は以下のとおり。「それなら私たちの方も輸入関税をかける。そんなことをしなければならないとは、基本的には愚かなことだが、やらざるをえない。ハーレーダビッドソンのオートバイや、リーバイスのブルージーンズ、バーボンに課税しよう。われわれだって愚かにふるまうことができる。こちらも愚か者にならざるをえない」(<http://www.euronews.com/2018/03/03/juncker-responds-to-trump-s-trade-tariffs-we-can-also-do-stupid->)。
- (2) 一例として、2016年6月28日にペンシルベニア州モネッセンで行なわれたトランプ大統領の通商政策に関するスピーチを参照されたい(<http://time.com/4386335/donald-trump-trade-speech-transcript/>)。
- (3) ソーシャルメディアでの発言は別として、本論文を書くにあたって報道記事の調査を行なったのだが、発言が引用されていた米高官のなかでも、EUの通商政策に対して最も否定的なコメントをしていたのは米商務長官であった。例えば、*Inside US Trade*に掲載された2018年5月17日の記事では、ロス商務長官が次のように語ったと報道されている。「米国は、大国のなかでも最も保護主義的ではない国のひとつだ。貿易赤字がその証拠だ。中国や欧州は非常に保護主義的で、それが米国に対する貿易黒字に反映されている。……(中国や欧州は)声高に自由貿易を支持するが、実際は、米国よりもはるかに保護主義的だ。われわれの通商政策の主たる目標は、彼らが自由貿易について語る内容と、彼らが実際にとる行動とを一致させることだ」。
- (4) ロス長官は、2018年5月24日に行なわれたCNBCのインタビューで次のように述べている。「経済的安全保障は、すなわち軍事的安全保障だ。経済的な安全保障がなければ、軍事的安全保障も成立しない」、*Financial Times* (2018a) の報道より。
- (5) *Financial Times* (2018b) での引用。
- (6) これらの提案に関する評価については、Evenett (2018) を参照。
- (7) 残りの56%については、米国を相手取って欧州委員会が行なったWTOへの申し立てにおいて、EUが勝訴した時点、あるいは、3年が経過した時点、いずれか早いほうのタイミングで課税される。
- (8) この共同声明の全文は以下のURLで閲覧可能(https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/48861/joint-us-eu-statement-following-president-junckers-visit-white-house_en)。
- (9) 例えば以下を参照(<https://www.politico.eu/article/donald-trump-jean-claude-juncker-announces-trade-negotiations-with-eu/>)。
- (10) ここでもまた、WTOの上級委員会の行き詰まりのせいで、セクション232に則った米国の措置を、WTOを通して20ヵ月以内に解決することは不可能ではないかもしれないが、難しそうである。この点について指摘してくれたEdwin Vermulstに感謝する。
- (11) 緊急輸入制限措置への即座の報復に関するWTOのルールでは、影響を与えることができる米国からの輸出額に制限が設けられている。この点もまた、報復関税という常套手段の効果を弱める一因となっている。

(12) Regulation 2018/1013.

■参考文献

- Beattie (2018a) Alan Beattie, “How best to respond to Trump’s trade attacks? Just do nothing,” *Financial Times*, 16 July 2018.
- Beattie (2018b) Alan Beattie, “The dangers for Brussels of talking trade with Trump,” *Financial Times*, 4 September 2018.
- Demertzis (2018) Maria Demertzis, “The EU should not sing to Trump’s tune on trade,” Blog Post, Bruegel, 17 May 2018. Brussels.
- EC (2018a) European Commission, “EU and China discuss economic and trade relations at the 7th High-level Economic and Trade Dialogue,” 25 June 2018.
- EC (2018b) European Commission, *WTO-EU’s proposals on WTO modernisation*, 5 July 2018, Brussels.
- Evenett (2018) Simon J. Evenett, “Triage? Assessing the EU’s Modernisation Proposals for the WTO,” *Intereconomics: Review of Economic Policy*, Vol. 53, No. 5, pp. 253–256.
- Jean, Martin, and Sapir (2018) Sébastien Jean, Philippe Martin, and André Sapir, “International trade under attack: what strategy for Europe,” *Policy Contribution*, No. 12. Bruegel, August 2018. Brussels.
- Financial Times (2018a) *Financial Times*, “Trump stirs global anger with car tariff threat,” 25 May 2018.
- Financial Times (2018b) *Financial Times* “EU proves reluctant playmate in Trump’s game of chicken on trade,” 25 June 2018.
- Financial Times (2018c) *Financial Times*, “EU warns of \$300bn hit to US over car import tariffs,” 1 July 2018.
- New York Times (2018) *New York Times*, “E.U. to Offer Trade Proposals in Bid to Ease Tensions,” 24 July 2018.
- Pisani Ferry (2018) Jean Pisani-Ferry, “Is Europe America’s Friend or Foe?” *Opinion*, Bruegel, 30 July 2018. Brussels.

Simon J. Evenett ザンクトガレン大学教授 (国際貿易・経済開発担当) /
英国経済政策研究センター・国際貿易・地域経済プログラムフェロー
<https://www.mba.unisg.ch/team/prof-simon-evenett>
simon.evenett@unisg.ch

* 原題 = “We can also do stupid”: The EU’s response to *America First* protectionism