

2018.6.20

政策運営の混迷の度合いが一段と強まるトランプ政権
～米中貿易摩擦の展開とそれに対する欧米の学者・有識者の見方～
＜米国欧州出張報告（2018年5月28日～6月9日）＞

キャノングローバル戦略研究所
瀬口清之

＜主なポイント＞

- 3月以降、政権内の政策決定過程はますます不透明となり、トランプ大統領自身の直観的な思い付きに基づく政策運営が常態化し、混迷の度合いが一段と強まっている。
- 北朝鮮問題については、トランプ大統領は誰にも相談せず、自分自身の直観に頼って勝手に決めていると見られており、先行きの交渉方針は誰にも予測ができない。
- 米中貿易摩擦については、政権内において対中強硬派のライトハイザーUSTR長官、ロス商務長官、ナヴァロ通商製造政策局長と、対中融和派のムニューチン財務長官、クドローNEC委員長の間で意見が分裂しており、こちらも予測不能の状況にある。
- 本年11月の米国中間選挙については、経済情勢の改善が続いていることに加えて、歴史的な米朝会談を実現したことから、上下両院とも与党共和党が勝利する可能性が出てきたとの見方が以前に比べて増えている。
- 5月中旬、劉鶴副総理がムニューチン財務長官と米中貿易摩擦への対応策について協議した。中国が2000億ドルの対米貿易黒字削減策を提案し、その見返りにZTEに対する制裁が解除され、一旦は米中貿易摩擦が沈静化に向かったかのように見えた。
- ところが、5月29日に、トランプ政権はスーパー301条に基づく対中制裁実施を発表した。これは米国有識者にとっても全く予想外だった。この短期間の突然の方針転換の背景には米朝会談をめぐる米中の駆け引きが影響しているとの見方がある。
- 貿易摩擦を巡る一連の米国政府の通商政策について、米国内の多くの学者・有識者は、自国としては保護主義的政策を実施しながら、中国に対して自由貿易を強要する姿勢はどう見ても正常ではないとトランプ政権を厳しく批判する見方が大勢。
- この間、欧米諸国の間では、中国政府が外国企業に対して先進技術の移転を強制する政策を採用していることおよび中国政府が推進している中国企業の競争力強化を狙う産業政策「中国製造2025」に対する批判が強まっている。
- ドイツでは、昨年11月にダイムラーとの資本・技術提携を拒否された中国の吉利が、本年2月に突然、ダイムラーの株式の約10%を取得したことを発表した。これがドイツ企業経営者等の中国の脅威に対する懸念を一段と強めることになった。
- 米国内では、最近の中国に対する警戒感の強まりを背景に、中国人技術者による技術流出・盗用が問題視され、ハイテク研究分野への中国人のアクセスを制限する動きが広がっている。

(はじめに)

筆者はこれまで定期的に年4回の中国出張と年3回の米国出張をベースに出張報告を作成してきたが、今後は欧州諸国（主に英仏独とベルギー）にも適宜足を運び、より広範な情報を収集することとした。今回は定例のワシントンDC、ボストン訪問に続いて、最初の欧州出張として英仏独3国（ロンドン、パリ、ベルリン）およびベルギー（ブリュッセル）を訪問した。それらの地域で得られた情報も含めて以下の通り報告する。

1. 一段と混迷の度を深めるトランプ政権

(1) トランプ政権内の分裂とトランプ大統領の独走

本年2月から3月にかけて、トランプ大統領の「ベビーシッター」と呼ばれていた、ロバート・ポーター大統領秘書官、ゲーリー・コーン国家経済会議（NEC）委員長、レックス・ティラーソン国務長官、ハーバート・マクマスター国家安全保障問題担当大統領補佐官が相次いで辞任した¹。

後任人事としては、コーン NEC 委員長の後任にラリー・クドロー氏（経済評論家）、ティラーソン国務長官の後任にマイク・ポンペオ前 CIA 長官、マクマスター大統領補佐官の後任にジョン・ボルトン氏（元国連大使：ジョージ・W・ブッシュ政権時代）がそれぞれ就任した。

新体制の下で6月12日には歴史的な米朝会談が行われたが、北朝鮮問題については、トランプ大統領は誰にも相談せず、自分自身の直観に頼って勝手に決めていると見られている。このため、先行きの交渉方針は誰にも予測ができない。

一方、米中貿易摩擦については、対中強硬派のライトハイザー USTR 長官、ロス商務長官、ナヴァロ通商製造政策局長と対中融和派のムニューチン財務長官、クドロー NEC 委員長の間で意見が分裂している。彼らの中に中国問題に精通した人物はいないうえ、この両者の間の主張の隔たりは大きい。しかも、米中関係をめぐる状況の変化に伴って、トランプ大統領は突然融和的な方針から強硬方針へ転換するなど、こちらも予測不能の状況にある。

このように3月以降、政権内の政策決定過程はますます不透明となり、トランプ大統領自身の直観的な思い付きに基づく政策運営が常態化し、混迷の度合いが一段と強まっている。

(2) 中間選挙の行方

現在、上下両院とも共和党が過半数を占めている。本年11月の中間選挙について、3月時点では、下院において民主党が逆転し、過半数を握る可能性が高い一方、上院は逆転は難しいとの見方が多かった。しかし、ここへきて経済情勢が改善していることに加えて、トランプ大統領が歴史的な米朝会談を実現したことから、上下両院とも与党共和

¹ 詳細については、当研究所 HP 掲載の筆者コラム「混迷の度を深めるトランプ政権と米中貿易摩擦・北朝鮮問題＜米国出張報告（2018年3月4日～21日）＞」p.2～3を参照。

URL : http://www.canon-igs.org/column/180304_seguchi.pdf

党が勝利する可能性が出てきたとの見方が増えている。

なお、トランプ大統領の支持率は昨年 4 月以降、40%前後で引き続きほぼ安定的に推移している。

2. 米中関係および欧州の対中観

(1) 最近の米中貿易摩擦の経緯

3 月 8 日、トランプ大統領は通商拡大法 232 条に署名し、3 月 23 日以降、米国が輸入する鉄鋼に 25%、アルミに 10%の関税を課す措置が実施された。

3 月 22 日にはスーパー301 条が発動され、中国による知的財産権の侵害を理由に、500 億ドル (約 5 兆円) 相当の中国からの輸入製品に対して高率関税を課す制裁措置が発表された。4 月 5 日にはその金額を 500 億ドルから 1000 億ドルへと引き上げる措置が発表された。

4 月 16 日には中国・深圳市の中国を代表する通信機器大手の中興通迅 (ZTE) に対し、米国の対イラン制裁措置等に違反してイランや北朝鮮向けに通信機器を違法に輸出していたとして、米企業による同社への製品販売を 7 年間禁止する措置を発表した。

こうした一連の対中制裁措置の発表を受けて、劉鶴副総理は 5 月 17 日、18 日の両日、ワシントン DC でムニューチン財務長官と対応策について協議した。その際に、中国が 2000 億ドルの対米貿易黒字削減策 (米国からの輸入拡大) を提案したと報じられている。

その直後の 20 日、ムニューチン財務長官はテレビ番組で、「中国との貿易戦争を一時保留する。関税引き上げを一時保留することで合意した」("We're putting the trade war on hold. We have agreed to put the tariffs on hold while we try to execute the framework.") 旨発言した。

また、ZTE 制裁解除もこの会談の前後に固まったと見られている。これについては習近平主席が直接電話でトランプ大統領と交渉したと言われており、2000 億ドルの対米貿易黒字削減の見返りとして制裁が解除されることになったと推測されている。

このように、一旦は米中貿易摩擦が沈静化の方向に向かったかのように見えた。

ところが、5 月 29 日に、トランプ政権はスーパー301 条に基づく対中制裁について、6 月 15 日までに 25%の追加関税を課す中国製品の最終リストを公表し、その後間もなく発動すると発表した。

こうした重要通商政策に関する突然の方針転換は通常では考えられないことであり、ワシントン DC のある外交専門家は、トランプ政権の全く予想外に発表される政策発動の急ブレーキと急発進のせいでむち打ち症になる思いであると語っていた。

このような短期間の突然の方針転換の背景には米朝会談をめぐる米中の駆け引きが影響しているとの見方がある。

すなわち、5 月 7、8 日に大連で習近平主席と金正恩委員長が面談。10 日に米朝会談をシンガポールで行うとトランプ大統領が発表。

しかし、16 日、北朝鮮は日韓合同軍事演習実施に反発して韓国との南北閣僚協議中

止を突然発表。その直後に劉鶴副総理がワシントン DC を訪問してムニューチン財務長官と協議した。この時点においては、米国は北朝鮮との交渉上、中国のサポートが必要だったため、対中制裁を一時的に保留したと推測されている。しかし、その後、状況は大きく変化した。

24 日、北朝鮮が北東部のプンゲリ（豊溪里）にある核実験場を破壊。ところが、その数時間後にトランプ大統領は米朝会談中止を発表。この背景には、歴史的な米朝会談を前に米朝関係への干渉を画策した中国の習近平主席に対してトランプ大統領が強い不満を抱いたことがあるとの見方がある。

26 日に急遽、板門店で韓国の文在寅（ムンジェイン）大統領と金正恩委員長が会談し、朝鮮半島の完全非核化を確認。これを受けて、27 日、トランプ大統領が米朝会談を実施すると発表。

直後の 29 日にスーパー 301 条に基づく対中制裁が発表された。これは北朝鮮が米国の意向に逆らわないことが判明したため、中国のサポートが必要なくなったとトランプ大統領が判断したことに伴う方針転換だったとの見方がある。

また、ムニューチン財務長官が 5 月中旬に行った劉鶴副総理との協議で中国側の要望を容れて、米中貿易摩擦を鎮静化させたことに対して、対中強硬派のライトハイザー USTR 長官、ロス商務長官、ナヴァロ通商製造政策局長らが強く反発して巻き返しを図ったことも影響したと見られている。

この間、議会関係者は ZTE に対する制裁解除に反対し、制裁を発動させる法案を通す姿勢を示している。しかし、これは共和党が過半数を占めている議会を通過させることが難しいうえ、たとえ法案が通過したとしても大統領が拒否することが可能であることを承知の上でやっている一種のポーズであると見られている。

こうした一連の米国政府の通商政策について、米国内の多くの学者・有識者は、自国としては保護主義的政策を実施しながら、中国に対して自由貿易を強要する姿勢はどう見ても正常ではないとトランプ政権を厳しく批判する見方が大勢。

（２）「中国製造 2025」および技術強制移転政策への批判の強まり

①米国の対中批判

前回3月の米国出張報告で、昨秋以降ワシントンDCの中国に対する雰囲気急速に悪化した背景について説明した²。今回もその雰囲気はほぼ同じだったが、中国政府が実施している以下の2つの政策に対する批判が強まっていたことが特徴的だった。これらについては、欧州諸国（英仏独）の専門家の間でも米国と同様の批判的な見方が共有されていた。

1 つは、中国政府が外国企業に対して先進技術の移転を強制していることに対する批判である。この点について、日本企業は、中国政府による技術移転の強制はあまり強く

² 詳細については、当研究所 HP 掲載の筆者コラム「混迷の度を深めるトランプ政権と米中貿易摩擦・北朝鮮問題＜米国出張報告（2018年3月4日～21日）＞」p.4～8を参照。
URL : http://www.canon-igs.org/column/180304_seguchi.pdf

感じていないとの見方が多いことを4月の中国出張報告で紹介した³。この日本企業の受け止め方についてワシントンDCの学者・有識者等に説明したところ、ある有識者は日本と米国では、競争力の強い分野が異なることが両国企業の見方の違いに影響している可能性を指摘した。

すなわち、日本企業の得意分野は自動車、工作機械、鉄鋼・化学等素材関連など、生産工程全体の厳格な管理に基づくインテグレーション型技術が中心である。これらの分野では中国が技術を真似ようとしても、生産ライン全体にかかわるノウハウを習得することが難しく、利益率もそれほど高くないことから、中国企業もそれほど積極的ではない。逆に、ローカルコンテンツの引き上げなど、日本企業サイドのニーズから中国現地の協力先企業のレベルアップを促すために、ある程度の水準までの技術については技術指導を行ってきている経緯がある。

これに対して、米国の得意な分野はIT産業を中心とするハイテク分野と軍事産業であり、これらの分野は中国企業がコア技術を習得すれば、比較的容易に類似の製品を生産することができるほか、利益率も高い。このため、中国企業に狙われやすいという特徴がある。こうした日米の得意な産業分野の違いから、中国の技術移転政策に対する見方が異なっているのではないかと指摘した。

もう1つは、中国政府が推進する「中国製造2025」に対する批判である。

これは、中国政府が補助金を用いて中国企業の技術力向上を支援し、その結果として中国企業の競争力が強化され、世界市場で外国企業からシェアを奪うことに対する批判である。

ある有識者は、これを米国が問題視する理由として次の3点を指摘した。第1に、中国が経済大国であるため、米国経済へのインパクトが大きいこと。第2に、中国は米国にとって戦略的競争相手（Strategic Competitor）であること。第3に、米国が先進技術の優位性を失いたくないこと。

こうした見方は国際政治学者や外交関係の有識者の間で広く共有されている。

しかし、一部の学者・有識者は、「中国製造2025」は産業政策の1つであり、WTOに違反するものでもなく、各国政府も類似の政策を実施してきていることから、これを批判するのは筋違いであると指摘した。

また、各国における過去の産業政策実施の結果を見ても、産業政策によって育成しようとした先端産業が国際的な高い競争力をもつ産業に育った成功例はほとんどないことから、恐れるに足らないとの筆者の見方に対して、全く同感であると述べた。

さらには、ボストンのある学者は、ワシントンDCの学者・専門家は閉じたサークルの中で議論することが多いため、Group Think Problem（集団的思考狭窄）に陥りやすい傾向があると指摘した。

³ 詳細については、当研究所 HP 掲載の筆者コラム「米国との貿易摩擦に直面する中国～ボアオ・アジアフォーラムで習近平主席が改革開放を加速する方針を表明～＜北京・上海・深圳出張報告（2018年4月15日～28日）＞」p.9を参照。

URL：http://www.canon-igs.org/column/180510_seguchi.pdf

②欧州諸国の学者・有識者の見方

欧州諸国でも上述のような米国の対中批判・懸念がほぼ同様に共有されていた。

とくに、ドイツでは、2016年にドイツの代表的大手機械メーカーであるKUKAが中国の美的集団に買収された後、ドイツ経済界の中国企業の脅威に対する警戒感が急速に強まり、長期的に続いていた対中投資に対する積極姿勢が大幅に後退した。

加えて、昨年11月に中国地場自動車メーカーの吉利がドイツの大手自動車メーカーのダイムラーに対して資本提携または技術提携の提案を行い、ダイムラーはこれを拒否した。ところが、本年2月に突然、吉利ホールディングスがダイムラーの株式の約10%を取得したと発表した。これが再度、ドイツ経済界を震撼させ、ドイツ企業経営者等の中国の脅威に対する懸念を一段と強めることになった。こうした株式取得に用いられた資金が吉利の自己調達資金だけではなく、中国政府の支援を受けているのではないかとの疑念も広がっている。

このような2つの衝撃的な事件が生じたことから、ドイツ経済界を中心に、欧州全体の中国に対する懸念と批判が高まり、米国の上記2点に関する懸念に対しても強い共感が共有されるに至った。

ただし、ドイツの中国専門家によると、この2~3年急速に悪化した対中観が、足許の数か月間、若干改善方向に向かう動きも見られている由。その背景は、ドイツ企業の中国ビジネスがこのところ好業績を続けていることによるもの。

(3) トランプ政権によるバイラテラル（二国間）交渉重視姿勢の問題点

欧米の通商外交の専門家や有識者は、トランプ政権が中国等に対してバイラテラルの貿易交渉を仕掛けていることに対して、好ましくないと指摘した。

ある専門家は、もし米国がこの方式を正当化すれば、中国が同様の方式を用いることも正当化する根拠を与えることになる。もし中国のような巨大国内市場をもつ国がバイラテラル方式の交渉を行う場合、全世界で米国以外にその圧力に対抗できる国はない。

米国政府はこうした弊害を招くことをよく考え、バイラテラル型の貿易交渉を採るべきではないとトランプ政権の問題点を指摘した。

3. 米国における中国人技術者に対する制限強化の動き

米国内では、最近の中国に対する警戒感の強まりを背景に、中国人技術者による技術流出・盗用が問題視され、ハイテク研究分野への中国人のアクセスを制限する動きが広がっている。とくにIT産業を中心とするハイテク分野と軍事関連分野の関係者は、中国への技術流出・盗用問題に対して極めて神経質になっている。これらの2大分野は日本企業がそれほど強い分野ではないため、日本では米国ほど強い懸念が広がっていないと考えられる。

それと並行して、中国人留学生の数を制限することも検討されている。

最近、米国主要大学における中国人留学生の増加が目立っているが、同学部同学年に

において中国人留学生が全体の 30～40%といった大きなウェイトを占めるようになると、中国人は中国人同士で群れることが多くなり、米国人学生等との接触が少なくなる傾向がある。

こうした中国人留学生の特徴を考慮すれば、たとえ優秀な成績の学生が多くても、中国人留学生の人数を一定比率以下に制限することが望ましいという見方が多くの大学に広がっている。

ただ、そうした制限強化に向かう動きの一方で、米国に留学した中国人が米国の文化に親しみ、米国に親しい友人を持ち、米国ファンとなり、米中間のコミュニケーションの円滑化を担う重要な役割を果たしている事実も認識されている。その好例としては、現在、米中通商交渉の中国側代表である劉鶴副総理が 1994 年～95 年にハーバード大学ケネディスクールに留学し、修士号を取得している。その経験が現在の米中間通商交渉において、米国側との円滑なコミュニケーション確保に役立っていると評価されている。こうしたプラス面も大きいため、それとのバランスをどのように保つかについて各大学とも悩んでいる由。

しかし、足許の状況では、こうしたメリットは長期的で目に見えにくいのに対して、技術流出・盗用の問題は目前の明確なデメリットとして強く懸念されていることから、どうしてもデメリットの方が注目されやすい傾向がある。以上を考慮すれば、当面は中国人留学生の人数をある程度制限する方向に向かわざるを得ないのではないかと推測されている。

以上