

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2018年 **3** 月 (No. 195)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

トランプ政権下における鉄鋼・アルミニウムの輸入制限の経過と
農産物貿易に与える影響

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。



<「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：J A全中 国際企画部 国際企画課
〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 JAビル ☎ 03-6665-6071 >
インターネット・ホームページ：<http://agri.ja-group.jp/data/global/news.php>

トランプ政権下における鉄鋼・アルミニウムの輸入制限の経過と 農産物貿易に与える影響

1. 概要

米国商務省は、鉄鋼とアルミニウムの輸入が米国の安全保障に及ぼす影響について、通商拡大法232条に基づいて調査した報告書を2018年1月14日ならびに21日にトランプ大統領に提出した。トランプ大統領は、2018年4月中旬までに、商務省が報告書において行った関税引き上げなどの提案に同意するかどうかの判断を行うこととされていたが、3月8日トランプ大統領はNAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉を行っているカナダ・メキシコを除き、全ての国から輸入される鉄鋼・アルミニウム製品に一律の関税引き上げを課す方針を決定した。

これらは、トランプ政権の対中国通商戦略の一環と位置付けられているが、わが国を含め中国以外の国からもこの対応に懸念する声が挙げられている。また、この対応に対し、中国などが報復的な措置を実施すれば、鉄鋼・アルミニウム以外の物品貿易などにも影響を及ぼしかねないと指摘する見方もある。

2. トランプ政権におけるこれまでの対中国戦略の概要

トランプ政権は、「米国第一政策」に基づき多額の貿易赤字を抱える中国に対して、自国に有利となる強硬な政策の実施を公約として掲げてきた。しかしながら、2017年4月から始められた米中包括経済対話では、目立った成果を上げることができず、トランプ大統領が就任後100日間計画で掲げた「中国を通貨操作国に認定」することについても路線変更を余儀なくされている。強硬な姿勢からの転換を余儀なくされている背景には、北朝鮮問題への対応において、中国の協力が必要だからである。

一方で、トランプ政権は、就任当初から通商関連の調査を指示する大統領令や大統領覚書を数多く発出しており、大統領の権限の下、複数の対応を並行的に進めている。2017年4月に発出された「鉄鋼輸入および国家安全保障への脅威」とする大統領覚書もその一つである。特に、米中包括経済対話の失敗が明らかとなった2017年7月以降、中国に圧力をかけるため、1974年通商法に基づく洗濯機・ソーラーパネルの関税引き上げをはじめ、中国による知的財産侵害・技術移転の強要など不当な貿易慣行の調査を開始するなど、矢継ぎ早に対応を展開している。

3. 鉄鋼等輸入制限の根拠となった通商拡大法について

(1) 法律の趣旨など

通商拡大法は、米国の輸出市場拡大と自由貿易拡大を目的に1962年に米国で成立した法律であり、大統領に米国の関税を削減・撤廃できる権限や米国への輸入増大による国内産業への影響を緩和する権限などを付与している。

同法232条は、「安全保障のためのセーフガード」として、商務長官による輸入の安全保障にかかる影響調査の実施のほか、輸入調整措置に向けた手続きが規定されている。同規定に従えば、米国大統領は必要な関税や関税割当を議会の審議・承認なしに設定することができる。なお、1980年以降、同調査は計14回実施されているが、1983年の案件を最後に直近8回の調査では、国家安全保障上の影響が見受けられないとの判断を行うか、もしくはあったとしても大統領による特段の措置を見送るとの判断がなされてきた。

【232条「安全保障のためのセーフガード」調査における検討項目】

- 国防のために必要な国内製品の量
- 国防に必要な製品の需要を満たすための国内産業の能力
- 関連する人的資源・鉱物資源
- 量と使用の観点からの製品の重要性
- 米国安全保障における国家経済福祉との関わりの深さ
- 技術や投資の減少、雇用、国家収入の減少
- 特定国内産業における海外競争力の影響、国内製品が過剰な輸入によって置き換えられた影響

(2) 鉄鋼・アルミニウム製品の輸入制限をめぐるこれまでの経過

トランプ大統領は、2017年4月に鉄鋼・アルミニウムのそれぞれについて、輸入が国家安全保障に脅威となっているかどうかの調査を指示する大統領覚書を発出した。

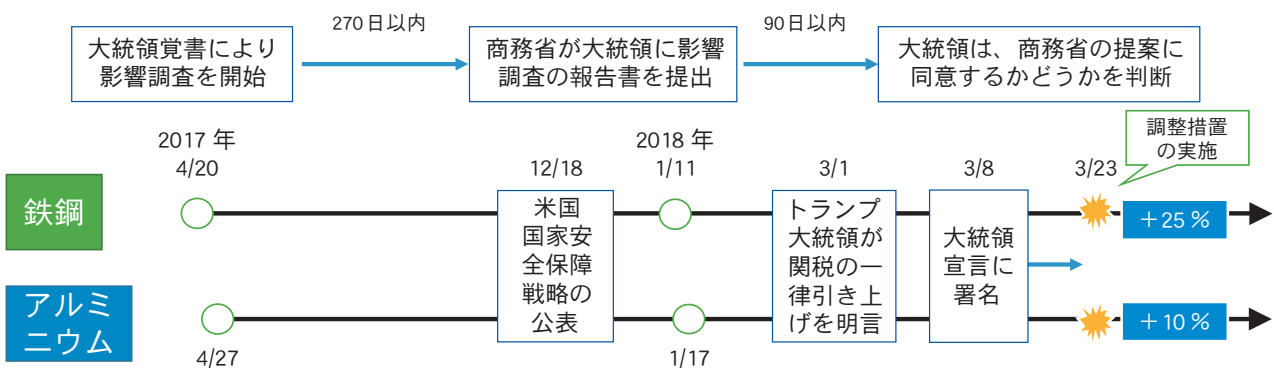
商務省からの報告書の提出は調査開始270日以内とされており、商務省は同報告書を1月11日（鉄鋼）、1月17日（アルミニウム）に大統領へ提出した。（提出した時点では内容は非公表）。2月16日には、同調査報告を公表し、併せて商務省として、大統領に対し是正措置の提案を大統領に提出した。

今回の報告書では、鉄鋼・アルミニウムの輸入の双方について、米国の安全保障を損なう恐れがあるとの判断が下されていることから、大統領は、報告書受理後90日以内に、関税引き上げに関する商務省の提案に同意するかどうかの判断を行う必要がある。（大統領は商務省の提案内容以外の措置をとることも可能）

トランプ大統領は3月1日、鉄鋼・アルミニウム業界の幹部等との面会において、鉄鋼製品には一律25%、アルミニウム製品には一律10%の関税を引き上げる考えを明らかにした。(この内容は、商務省の提案：鉄鋼22%、アルミニウム7%よりも高い水準)

このような経過をふまえ、3月8日、トランプ大統領は大統領宣言に署名し、鉄鋼ならびにアルミニウム製品の関税引き上げは3月23日から実施されることが確定した。関税引き上げについては、全ての国を対象としつつも、カナダ・メキシコはNAFTA再交渉の協議中であるとして同措置の適用を当面の間猶予し、その他米国の同盟国については代替措置に向けた協議に喜んで応じるとしている。

【232条調査にかかるこれまでの経過と今後の手続き】



【(参考) 鉄鋼・アルミニウムの米国の輸入状況】

2017年の国・地域別鉄鋼製品輸入量

(単位：トン、%)

順位	国・地域	輸入量	輸入総量に占める比率
1	カナダ	5,800,008	16.1
2	ブラジル	4,678,530	13.0
3	韓国	3,653,934	10.2
4	メキシコ	3,249,292	9.0
5	ロシア	3,123,691	8.7
6	トルコ	2,249,456	6.3
7	日本	1,781,147	5.0
8	ドイツ	1,370,669	3.8
9	台湾	1,251,767	3.5
10	インド	854,026	2.4
世界		35,927,141	100.0

※2017年の1～10月の統計データをもとに年率換算
資料：日本貿易振興機構

2017年の国・地域別アルミニウム製品輸入量

(単位：トン、%)

順位	国・地域	輸入量	輸入総量に占める比率
1	カナダ	2,478,455	43.0
2	ロシア	625,792	10.9
3	U A E	569,405	9.9
4	中国	547,127	9.5
5	バーレーン	213,614	3.7
6	アルゼンチン	182,004	3.2
7	カタール	103,711	1.8
8	ドイツ	48,805	0.8
9	南アフリカ共和国	141,600	2.5
10	ベネズエラ	82,078	1.4
世界		5,763,945	100.0

※2017年の1～10月の統計データをもとに年率換算
資料：日本貿易振興機構

4. 鉄鋼等の輸入制限をめぐる米国内外の反応

(1) 米国内の反応

① トランプ大統領の考えに懸念を示す共和党議会幹部

商務省の提案内容が公表されて以降、米国議会上下両院で多数を占める共和党幹部議員から鉄鋼等の関税引き上げ措置に懸念を示す考えが相次いで表明されている。

米国議会上院で通商課題を所管する財政委員会のハッチ委員長（共）は、トランプ大統領に送付した書簡の中で、「新たな関税が経済成長の妨げになりかねない」ことを指摘しているほか、トランプ政権発足以降政権の強力な支持者であったライアン下院議長（共）も「貿易戦争につながることを懸念する」などと政権に再考を求める考えを表明している。また、3月7日には、共和党下院議員107名が連名で米国の企業の競争力を低下させ、消費者に悪影響を及ぼすものとして、トランプ政権に翻意するよう求めた。

3月8日の大統領宣言公表後、これらの共和党議員からはカナダ・メキシコが一時的に免除されたことなどをもって、「トランプ大統領の姿勢が軟化した」などと一定評価しつつも、さらなる関税引き上げ対象の縮小が必要との声明が出されている。

【232条調査の是正措置に対する議会幹部のコメント】

《ハッチ上院財政委員長（共） 3月6日》

- ・ 政権が鉄鋼・アルミニウム製品にかけようとしている関税に深い懸念を表明する。
- ・ 課された関税は外国の企業が払うわけではなく、米国の企業、消費者が負担することになる。この影響が新しい税制改革法の成果を台無しにしかねない。

《ライアン下院議長（共） 3月5日》

- ・ 貿易戦争の影響について非常に懸念しており、この計画を進めないようホワイトハウスに強く求めている。
- ・ 新しい税制改革法が景気を押し上げており、こうした恩恵を危険にさらすことはもちろん望んでいない。

② 競争力低下を懸念する産業界、対抗措置を懸念する農業・食品関連団体

鉄鋼等の輸入制限措置に関しては、鉄鋼・アルミニウム関連業界をはじめ、農業界を含めた幅広い業界団体から、それぞれの立場を政策に反映させようと働きかけが行われた。

関税引き上げによる恩恵を受ける米国鉄鋼メーカーや労働組合は、トランプ大統領の関税引き上げ措置を称賛・支持する考えを表明している。

一方、自動車業界など鉄鋼等を利用する側の企業をはじめ、多くの業界は、原料コストの上昇や米国产の価格競争力低下を招くものとして、政権の対応に懸念を表明している。

なお、農業界では一部の品目の生産者団体から、貿易相手国の報復措置に農産物が対象になりかねないとして、関税引き上げ措置に強い懸念を示している。米国大豆協会は3月8日に公表した声明の中で、「報復措置の実施により輸出ができなくなれば、大豆価格の下落、農家所得の減少を招く」として、「深い失望と懸念」を表明している。

【産業界・農業界の主な団体の反応】

＜産業界＞

- 米国鉄・鉄鋼協会
 - ・外国からの不公平な輸入の風潮に抵抗し、米国労働者の雇用を戻すものである。
- AFL-CIO（労働組合）
 - ・関税措置は貿易戦争を引き起こすものではない。我々は引き続き貿易法違反を取り締まるため、関税措置の活用を主張していく。

＜農業界＞

- 米国大豆協会 3月8日
 - ・米国で生産された大豆の約1/3が中国に輸出されている現状。
 - ・関税の引き上げは、破滅的な道を進む対応である。それらは、一つもしくはそれ以上の貿易相手国からの対抗措置を招くものである。
- 自由貿易のための農業者 3月8日
 - ・これらの関税引き上げは、米国農業者の所得を減らす対抗措置を招く。このような関税の争いは激しさを増し、結局は我々の輸出する農産物に高い関税がかけられることになる。

(2) 対抗措置の実施を示唆する主要な貿易相手国

① 中国

トランプ政権から「鉄鋼・アルミニウムの過剰生産をしている国」と批判され、輸入制限のターゲットとされている中国は大統領宣言の署名を受け、「中国が受ける損失によっては強力な措置を取り、正当な権益を断固として守る」とする声明を公表し、何らかの報復措置の実施を示唆し、米国をけん制する姿勢を示した。

② E U

米国商務省の提案が公表されて以降、中国と並んで報復措置の実施を示唆するなど、米国の対応に強く懸念を示してきたのが、E Uである。E U諸国は、米国の主要な貿易相手国であるとともにN A T O（北大西洋条約機構）に加盟する米国の同盟国である。E Uは、これまで米国からの輸入品に報復関税をかけること、W T O（世界貿易機関）に提訴することなどを示唆してきた。

特に、報復措置については、E U委員会のマルムストローム委員（通商担当）が、オレンジジュースやバーボンウイスキー、ハーレーダビットソンなどの具体的な品目を明示し、米国に対抗措置の用意を進めていることを強調してきた。このほか、E U委員会が加盟国に配布したとされる報復措置対象リストには、コメやピーナッツバターなど複数の農産物・加工食品も盛り込まれている。

【E Uが報復関税の検討対象とする品目リスト】

＜鉄鋼製品＞

鉄鋼材、バイク、モーターボート など

＜衣料、織物、靴＞

Tシャツ、ジーンズ、ズボン、靴 など

＜農産物・食品など＞

いんげん、とうもろこし、コメ、クランベリー、オレンジジュース、ピーナッツバター、バーボンウイスキー、ウイスキー、たばこ

資料：米貿易専門紙「Politico」より

なお、大統領宣言の署名を受け、マルムストローム委員は3月8日、自身のツイッターで「米国と同盟国にあるE Uは除外されるべき」などと述べ、適用除外を目指し、米国と協議する意向を明らかにした。

③ カナダ・メキシコ

大統領宣言の中で一時的な免除が確定したカナダは、フリーランド外相が記者会見のなかで「政府が一体となって取り組んだ成果」と述べるなど、一時的に免除されたことを歓迎した。しかしながら、トランプ大統領がNAFTA再交渉と関連付けて猶予措置を講じていることについて同外相は、「全くの別問題」として、米国を批判した。同じくNAFTA参加国のメキシコも鉄鋼等の関税引き上げ措置とNAFTAの協議を関連付けて対応することを拒否する考えを示している。

5. 鉄鋼等の輸入制限が農産物貿易に与える影響

トランプ政権が通商拡大法232条に基づく調査を実施し、輸入制限を課そうとしているのはあくまでも鉄鋼・アルミニウム製品であり、農産物貿易自体の関税が引き上げられるわけではない。しかしながら、鉄鋼・アルミニウムの措置にかかるトランプ政権の意図及び、EUなど主要な米国の輸出国の反応を踏まえると、今後、農産物貿易を含めた通商政策全体に影響を及ぼす可能性がある。

(1) 輸入制限の適用除外をちらつかせながら貿易交渉を進めるトランプ政権

その要因の一つは、鉄鋼等の輸入制限を現在進行中の貿易協定の再交渉などにおける交渉材料にしようとトランプ政権が意図していることである。

トランプ政権が通商課題の最優先事項として位置づけるNAFTAの再交渉は、3月5日に第7回目の交渉会合が終了したものの、難航する分野を中心に交渉は遅々として進まず、米国の代表を務めるライトハイザー米通商代表部（USTR）代表は、焦りを募らせている。このようななか、トランプ大統領は3月5日、自身のツイッターのなかで、「公平なNAFTAに署名」されれば、カナダ・メキシコ両国からの輸入品については、今般の関税引き上げの対象から除外する考えを表明している。実際、3月8日に公表された大統領宣言では、両国に対する措置を当面の間猶予する旨記載されている。これは、カナダ・メキシコに対し鉄鋼等の輸入制限の適用除外をちらつかせながら、難航するNAFTA交渉の進展を図ろうというトランプ政権の考えの表れである。

また、パーデュー農務長官は3月7日、NAFTAのみならずEUとの協議においても、相手側の譲歩を引き出すため鉄鋼などの関税引き上げ措置を活用する考えを支持する旨発言している。大統領宣言においても「同盟国とは協議に喜んで応じる」と明記されており、関税引き上げ措置の適用除外を求める国々は今後米国の求める代替案を探るため、米国と協議を持つことが想定される。その協議において、鉄鋼・アルミニウム以外の物品の議論にも波及する可能性は十分にあり得る。

(2) 報復措置の対象として挙げられる農産物

中国など貿易相手国が報復措置として関税引き上げ措置などを農産物に講じた場合、農産物貿易は直接的な影響を受ける可能性がある。農産物は米国の主要輸出品目の一つであり、これまでも米国に対する貿易対抗措置の品目として農産物が度々対象とされてきた経過もある。EUが検討していると報じられた関税引き上げの対象リストに米国産農産物・加工食品などが含まれていることから明らかである。

さらに、米国産農産物への対抗措置を検討している中国・EUの意図には、米国の経済的な影響だけでなく、トランプ政権に対する政治的な痛手を与える意味合いも含まれていると考えられる。例えば、EUが早々に対抗措置の対象として挙げていたオレンジジュースは、スイング・ステート（共和党・民主党の支持率が拮抗し選挙の度に勝利政党が変動する州）としてトランプ政権が重要視するフロリダ州が主産地である。

米国農産物の主要な輸入相手国が対抗措置として農産物の関税引き上げなどに踏み切れば、大豆をはじめ輸出が占める割合の大きい品目では、需給緩和による農産物価格の引き下げやそれに伴う農家所得の減少といった影響が懸念されている。また、報復措置が長期化することで、国際的な農産物の需給構造にも影響を与える可能性がある。

6. 終わりに

トランプ政権が今回実施に踏み切った鉄鋼及びアルミニウムの関税引き上げ措置は、米国内外から多くの懸念・批判が出されている。今後、主要な貿易相手国が米国からの輸入品に対し、対抗措置として関税引き上げ措置などに踏み切るいわゆる「貿易戦争」となれば、農産物貿易を含む幅広い貿易課題に発展しかねない。

一方、同盟国との協議に応じるとしたトランプ政権だが、適用除外のための具体的な要件などは明らかにされておらず、米国との協議の意向を示すわが国やEUがどのように扱われるかも不透明である。また、中国など対抗措置の実施を宣言している国々の動きもこれからである。

このため、現時点において、トランプ政権の今般の輸入制限がどのような分野に対して、どの程度の影響を及ぼすか見通すのは困難であるが、①中国やEUなど米国の農産物の主要な貿易相手国がどのような対応を講じるか、②NAFTAなど米国が優先事項として掲げる通商交渉がどのように進展するか引き続き注視する必要がある。