

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	製造業をめぐる現状とトランプ政権の通商政策
他言語論題 Title in other language	Current Manufacturing and International Trade Policies
著者 / 所属 Author(s)	岡田 悟 (OKADA Satoru) / 経済産業課
書名 Title of Book	21世紀のアメリカ 総合調査報告書 (The United States in the 21st Century)
シリーズ Series	調査資料 2018-3 (Research Materials 2018-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2019-03-19
ページ Pages	57-72
ISBN	978-4-87582-836-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード Keywords	製造業一般、通商政策
摘要 Abstract	本稿では、アメリカ製造業の雇用数や付加価値額、賃金水準等の推移を概観し、製造業の変化を考察する。あわせて、トランプ政権の通商政策の動向と、それが製造業等に与える影響を展望する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

製造業をめぐる現状とトランプ政権の通商政策

岡田 悟

目 次

はじめに

I マクロ統計からみた製造業

- 1 産業構造の長期的推移
- 2 雇用、付加価値額と労働生産性の推移
- 3 賃金水準、必要技能の変化
- 4 グローバルサプライチェーンの進展

II ラストベルトの製造業の現在

- 1 ラストベルトとは
- 2 ペンシルベニア州とインディアナ州の事例

III トランプ政権の通商政策と製造業

- 1 通商政策の動向
- 2 製造業等への影響

おわりに

はじめに

かつて製造業は、アメリカ経済において高卒労働者に対して比較的良い賃金獲得の機会を提供し、地域における中産階級の生活を支える産業として重要視されてきた。そして現在でも、その生産活動が他の経済主体にプラスの波及効果を及ぼすことや、民間部門の研究開発（R&D）の約7割が行われていることなどから、アメリカ経済において重要な地位を占めている⁽¹⁾。

2016年の大統領選挙では、アメリカの伝統的な製造業（鉄鋼、石炭、自動車等）の雇用減少に直面してきたラストベルト（Rust Belt. さびついた工業地帯）⁽²⁾において、共和党のトランプ（Donald Trump）候補が白人労働者層から多くの支持を集めたとされている。こうした背景から、トランプ政権はラストベルト等における伝統的な製造業の雇用回復を重要視しており、通商政策においては保護主義的な姿勢を示している。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成30（2018）年12月27日である。

本稿の執筆に当たり、2018年10月1日から10月16日までアメリカにおいてヒアリング調査を行い、多くの教示を頂いた。訪問機関は、インディアナ州経済開発公社、インディアナ州製造業者協会、スバル・オブ・インディアナ・オートモーティブ、連邦議会図書館議会調査局、商務省、ペンシルベニア州政府、ペンシルベニア州製造業者協会、ピッツバーグ大学、エリオットグループ、ジョージア州政府、ジョージア州製造業者協会、TOTO USA 等である。

(1) アメリカにおける製造業の重要性については、National Economic Council, “Revitalizing American Manufacturing,” 2016.10, pp.5-6. <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/NEC_Manufacturing_Report_October_2016.pdf>; Sree Ramaswamy et al., “Making it in America: Revitalizing US manufacturing,” McKinsey Global Institute, 2017.11. <<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Americas/Making%20it%20in%20America%20Revitalizing%20US%20manufacturing/Making-it-in-America-Revitalizing-US-manufacturing-Full-report.ashx>> 等。

(2) 詳しくは、II章1節を参照。

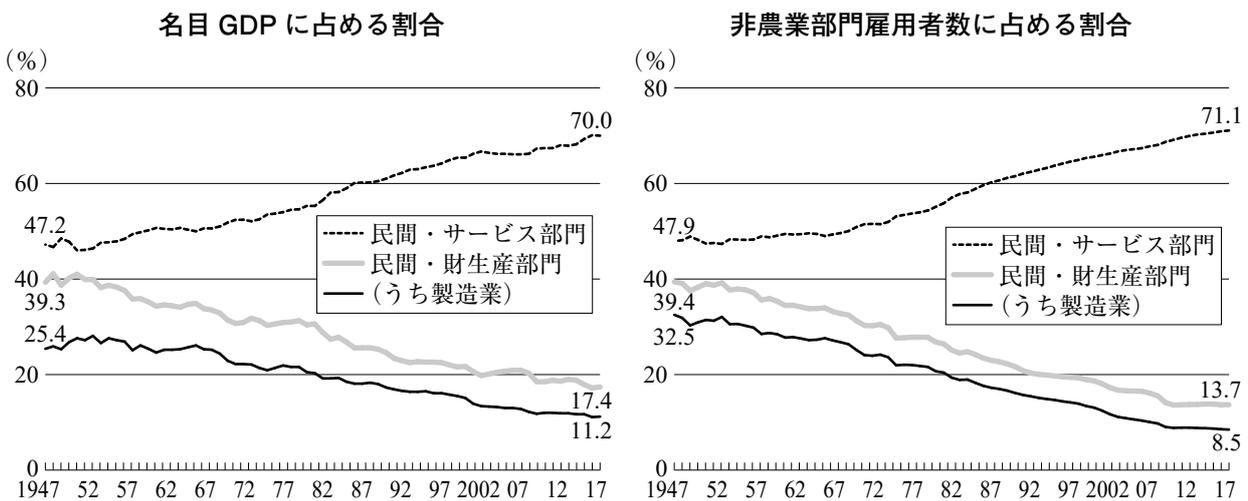
本稿では、アメリカの製造業をめぐる現状や課題について分析する。まず、マクロ統計から製造業の雇用、付加価値額、賃金水準等の推移を概観し、製造業における様々な変化を考察する。次に、ラストベルトの製造業の現状として、ペンシルベニア州とインディアナ州の事例を紹介する。最後に、トランプ政権の通商政策について、注目度の高い関税引上げ等の措置を概観するとともに、それらが製造業等に与える影響を展望する。

I マクロ統計からみた製造業

1 産業構造の長期的推移

図1は1947年以降のアメリカの産業構造の変遷を示したものである。製造業が産業の中心であった20世紀中盤以降、名目GDP及び雇用に占める製造業の割合は、長期にわたり低下を続けている。一方で、民間・サービス部門の割合は増加を続けており、現在では対名目GDPで70%、対非農業部門雇員数で71.1%を占めるまでに拡大している。

図1 アメリカの製造業、民間・サービス部門の比率推移



(注) 民間・財生産部門には、農林水産業、鉱業、建設業、製造業が含まれる。

(出典) U.S. Bureau of Economic Analysis, “Value Added by Industry as a Percentage of Gross Domestic Product”; U.S. Bureau of Labor Statistics, “Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey” のデータを基に筆者作成。

一人当たり所得の増加に伴って経済活動の中心が第一次産業（農林水産業等）から第二次産業（製造業等）、そして第三次産業（サービス業等）へと移っていく現象は、ペティ＝クラークの法則として知られる⁽³⁾。アメリカにおいても生産や雇用の比重は、長期的に製造業からサービス業へと移ってきた。そうした中、特に2000年以降は、賃金水準が中程度の製造工程従事者の数が大きく減少し、賃金水準が低い小売、飲食サービス等の従事者と、雇用規模は小さいが賃金水準が高い専門・技術職従事者や管理職者が増加する、雇用の二極化という現象が起こっていることが指摘されている⁽⁴⁾。

(3) コーリン・クラーク（大川一司等訳編）『経済進歩の諸条件 下巻』勁草書房、1955、pp.374-417。

(4) David Autor, “The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market: Implications for Employment and Earnings,” Center for American Progress and the Hamilton Project, April 2010, pp.8-15. <<https://economics.mit.edu/files/5554>>

2 雇用、付加価値額と労働生産性の推移

図2は、2000年以降の製造業の雇用者数と実質付加価値額の推移を示している。製造業の雇用者数は2000年に約1726万人だったのが2010年にかけて約1153万人にまで急減した（約570万人減少、33%減⁽⁵⁾）。しかし、その後は増加に転じ、近年は緩やかな増加が続いている。2018年10月時点の雇用者数は約1280万人である⁽⁶⁾。

2000年から2017年にかけての雇用者数の減少について、製造業業種別の内訳をみると、減少規模が大きいのは、コンピュータ・電子機器（約78万人減少、42.7%減）、輸送用機器（約43万人減少、20.7%減）、印刷等（約37万人減少、45.4%減）、衣料（約

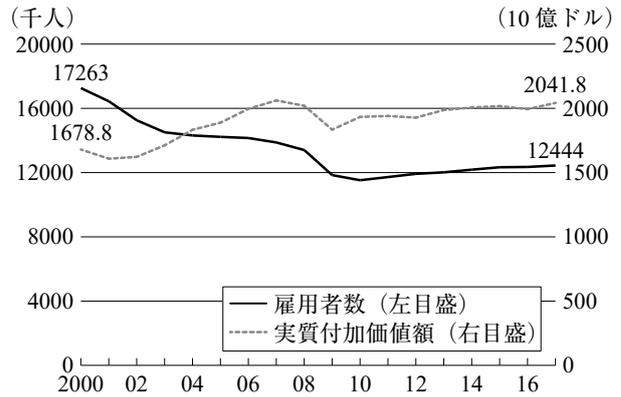
36万人減少、75.2%減）等である。一方、雇用者数をそれほど減らしていない業種は、食品（約5万人増加、3.2%増）、石油・石炭製品（約1万人減少、6.8%減）である⁽⁷⁾。

製造業の実質付加価値額は、2001年に減少した後、増加を続け、いわゆるリーマンショック前後の景気後退期（2008、2009年）に大きく減少した。その後は増加傾向が続き、2017年は2007年時点の水準まで回復してきている。

2000年以降、製造業の雇用が大きく減少した要因については、多くの分析が報告されている。しばしば指摘されるのが、技術革新に伴う生産性の向上（製造工程における自動化・省力化の進展）である⁽⁸⁾。IT技術や産業用ロボットの活用により、生産に必要な労働力が減少した⁽⁹⁾。それ以外にも、労働集約的な製造工程の海外移転の影響⁽¹⁰⁾や、製造業における労働者派遣サービスの広がりに伴う雇用統計への影響⁽¹¹⁾も指摘されている。

また、国際貿易面の要因として、中国からの安価な輸入品の急増と競合業種における雇用減

図2 製造業の雇用者数と実質付加価値額の推移



(注) 実質付加価値額は、2012年連鎖価格。

(出典) U.S. Bureau of Economic Analysis, “Real Value Added by Industry”; U.S. Bureau of Labor Statistics, “Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey” のデータを基に筆者作成。

(5) アメリカの製造業の雇用者数は、1990年から2000年の10年間では数%の減少にとどまる。2000年から2010年の減少ペースは、それ以前と比べて急激であった。

(6) なお、過去数十年において、製造業の雇用者数はほとんどの先進主要国で減少しており、雇用の減少はアメリカに限った現象ではない (Marc Levinson, “U.S. Manufacturing in International Perspective,” *CRS Report*, R42135, 2018.2.21, pp.9-10. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42135.pdf>>; Robert Z. Lawrence, “Recent US Manufacturing Employment: The Exception that Proves the Rule,” *PIIE Working Paper*, 17-12, 2017.11, pp.6-7, 13. <<https://piie.com/system/files/documents/wp17-12.pdf>>)。

(7) U.S. Bureau of Labor Statistics, “Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey” のデータを参考にした。

(8) 例えば、Michael J. Hicks and Srikant Devaraj, “The Myth and the Reality of Manufacturing in America,” Ball State University, June 2015 & April 2017. <<https://conexus.cberdata.org/files/MfgReality.pdf>>; Claire Cain Miller, “The Long-Term Jobs Killer Is Not China. It’s Automation,” *New York Times*, December 21, 2016. <<http://www.nytimes.com/2016/12/21/upshot/the-long-term-jobs-killer-is-not-china-its-automation.html>>; David Dollar, “Global Economic Forces Conspire to Stymie U.S. Manufacturing,” December 29, 2016. <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/12/29/global-economic-forces-conspire-to-stymie-u-s-manufacturing/>>

(9) アセモグル (Daron Acemoglu) マサチューセッツ工科大学教授らの研究によれば、産業用ロボットの導入は、当該産業における雇用者数と賃金を低下させる影響を及ぼし、特に組立工程等の定型業務に携わる労働者への影響が大きかった (Daron Acemoglu and Pascual Restrepo, “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets,” *NBER Working Paper*, No.23285, March 2017. <<https://www.nber.org/papers/w23285.pdf>>)。

(10) Justin R. Pierce and Peter K. Schott, “The Surprisingly Swift Decline of US Manufacturing Employment,” *American Economic Review*, 106(7), 2016, pp.1650-1654, 1658-1660.

少との関係を分析した研究がある。アセモグル（Daron Acemoglu）マサチューセッツ工科大学教授らの研究によれば、1999年から2011年の期間で、中国からの輸入増加による製造業の直接的な雇用減少が約56万人であり、関連業種への波及を含めた間接的な雇用減少も加えた場合は、製造業全体で約99万人が減少したと推計される⁽¹²⁾。

次に、図3は1990年以降の製造業の労働生産性の推移を示したものである。1990年代及び2000年代においては、労働生産性の上昇率は比較的高い。一方で、近年においては労働生産性の上昇率は低迷している。

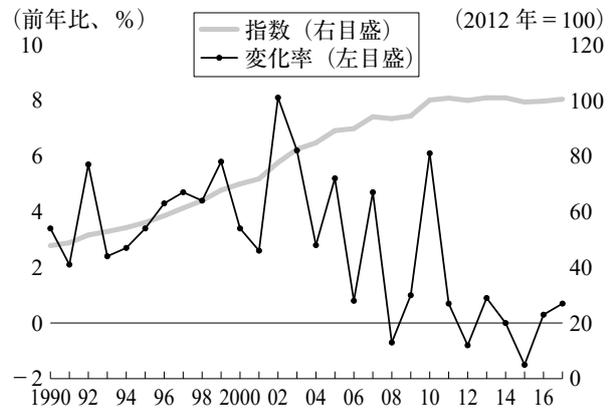
2000年代の労働生産性上昇の背景については、技術面の要因として、IT技術や産業用ロボット等の活用による製造工程の自動化・省力化の影響がある⁽¹³⁾。そのほかには、製品組立等の生産性の低い（労働集約的な）工場の閉鎖又は海外移転の影響や、労働者派遣サービスの広がりに伴う統計上の工場労働者数減少の影響も指摘されている⁽¹⁴⁾。また、コンピュータ・電子機

器業種において、コンピュータの急激な性能向上分を付加価値に反映する統計上の仕組みによって、同業種の生産性向上が実態以上に高く計測された可能性も指摘されている⁽¹⁵⁾。

近年、製造業の労働生産性上昇が低迷している要因・背景については、様々な可能性が議論されている。例えば、製造業の低賃金化（3節及び4節参照）等を背景に自動化への投資が減速していること、先進的な製造業務を担う技能労働者を十分に確保するのが困難になっていること、労働集約的な製造工程の海外移管が一巡したこと、労働者の年齢構成の変化（高齢の熟練労働者の退職増加）などが指摘されている⁽¹⁶⁾。

以上の推移をまとめると、2000年以降、アメリカの製造業は雇用者数を約3割減らしてき

図3 製造業の労働生産性の推移



(出典) U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Productivity and Costs” のデータを基に筆者作成。

(11) 製造業における派遣労働者は、工場での製造業務に従事しているものの、雇用統計上は派遣元であるサービス業者の労働者となるため、製造業の労働者として計上されない (Levinson, *op.cit.*(6), pp.7-8.)。

(12) Daron Acemoglu et al., “Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s,” *Journal of Labor Economics*, 34(1), 2016, pt.2, pp.S181-S183; David Autor et al., “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade,” *The Annual Review of Economics*, vol.8, 2016, pp.227-228. この約56~99万人という雇用減少は、同期間における製造業の雇用減少分（約560万人）の1~2割である。そのほか、Hicks and Devaraj, *op.cit.*(8)では、2000-2010年の期間で貿易による直接的な製造業雇用の喪失は、約75万人と推計されている。

(13) Hicks and Devaraj, *ibid.*, pp.4-5.

(14) Susan Helper et al., “Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matters?” February 2012, p.7. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0222_manufacturing_helper_krueger_wial.pdf>; Adams Nager, “Trade vs. Productivity: What Caused U.S. Manufacturing’s Decline and How to Revive It,” 2017.2, p.17. <<http://www2.itif.org/2017-trade-vs-productivity.pdf>>; Susan Houseman et al., “Offshoring Bias in U.S. Manufacturing,” *Journal of Economic Perspectives*, 25(2), 2011 Spring, pp.125-130.

(15) Helper et al., *ibid.*; Martin Neil Baily and Barry P. Bosworth, “US Manufacturing: Understanding Its Past and Its Potential Future,” *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), winter 2014, pp.5-10.

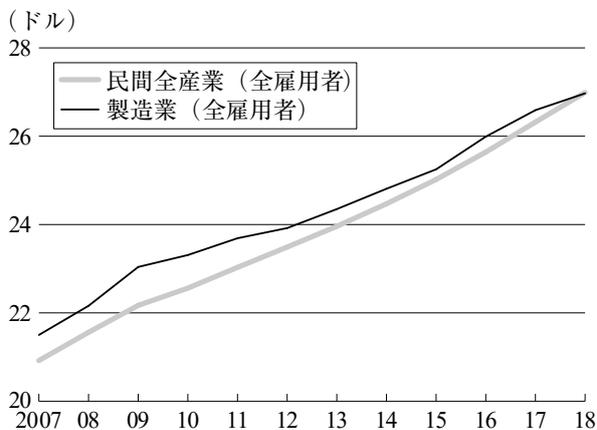
(16) Michael Brill et al., “Multifactor productivity slowdown in U.S. manufacturing,” *Monthly Labor Review*, July 2018. <<https://www.bls.gov/opub/mlr/2018/article/multifactor-productivity-slowdown-in-us-manufacturing.htm>>; Nager, *op.cit.*(14), p.17; Levinson, *op.cit.*(6), p.11; Guillaume Vandembroucke, “Boomers Have Played a Role in Changes in Productivity,” *The Regional Economist*, 25(4), 2017, pp.10-11. <https://www.stlouisfed.org/~media/publications/regional-economist/2017/fourth_quarter_2017/boomers.pdf>; Richard Schmalensee, “The Collapse of Labor Productivity Growth in U.S. Manufacturing after 2010,” Massachusetts Institute of Technology, February 10, 2018, pp.1-15.

ており、製造業の就業構造上の地位は低下している。しかし一方で、製造業が生み出す付加価値は同じ期間で2割以上増加し、労働生産性も上昇している。アメリカの製造業は、少ない労働力で付加価値の高い製品を生み出す構造に変化しているのが実際である。

3 賃金水準、必要技能の変化

雇用者の時間当たり賃金の推移について、製造業雇用者と民間全産業雇用者を比較すると、かつては製造業雇用者の方が高い水準にあったが、その差は年々小さくなり、2018年には僅かに全産業雇用者の賃金が上回った(図4)。さらに、工場の製造工程従事者に着目し、民間全産業の非管理職者と製造業の製造工程従事者の時間当たり賃金を比較すると、2000年代前半は製造工程従事者の方が高かったものの、2007年にその水準が逆転し、その後は両者の差が広がる傾向にある(図5)⁽¹⁷⁾。

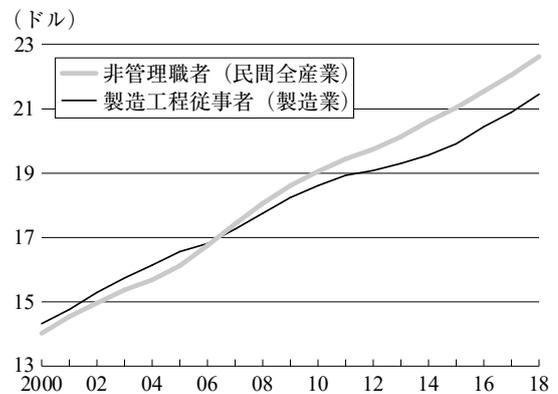
図4 雇用者の時間当たり賃金の推移



(注) 2018年は、1-10月の平均値。

(出典) U.S. Bureau of Economic Analysis, "Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey" のデータを基に筆者作成。

図5 製造工程従事者及び非管理職者の時間当たり賃金の推移



(注) 2018年は、1-10月の平均値。

(出典) U.S. Bureau of Economic Analysis, "Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey" のデータを基に筆者作成。

また賃金以外にも、従来、製造業の労働者は他産業の労働者と比べて手厚い福利厚生を受けられる傾向があったが、そうした優位性も失われてきていることが指摘されている⁽¹⁸⁾。近年では、一度海外に移管した製造工程をアメリカ国内に戻す際において、国内の雇用者に対して、賃金水準の抑制や年金、医療保険等の福利厚生費の削減を行う例がみられる⁽¹⁹⁾。

かつて、製造業の雇用が重要視されたのは、地域における高卒水準の一般労働者に対して良好な賃金獲得の機会を提供できたことが背景にある。製造業雇用に対する過去のイメージと比

(17) 製造業の賃金水準の低下を分析した文献として、Marc Levinson, "Job Creation in the Manufacturing Revival," *CRS Report*, R41898, 2017.5.5, pp.7-9; Catherine Ruckelshaus and Sarah Leberstein, "Manufacturing Low Pay: Declining Wages in the Jobs at Built America's Middle Class Wages," National Employment Law Project, November 2014. <<https://www.nelp.org/wp-content/uploads/2015/03/Manufacturing-Low-Pay-Declining-Wages-Jobs-Built-Middle-Class.pdf>> 等。

(18) Levinson, *ibid.*, p.9. 製造業雇用における賃金や福利厚生面の優位性低下の一因として、20世紀後半と比較して労働組合の影響力が低下していることも指摘されている (Mike Collins, "The Decline of Unions is a Middle Class Problem," *Forbes*, March 19, 2015. <<https://www.forbes.com/sites/mikecollins/2015/03/19/the-decline-of-unions-is-a-middle-class-problem/>>)。

(19) Hiroyuki Yamagata 「Dynamics of the U.S. Industrial Structure after Lehman Brothers' Bankruptcy: Innovation, Globalization, the Social Division of Labor, and Income Polarization」『立教経済学研究』71(1), 2017.7, pp.94-95.

べ、現在の製造業の賃金水準の実態は変化してきているといえよう。

次に、製造業における仕事の性質や工場労働者の技能要件の変化を概観する。図6は、製造業雇用における主要職種別の割合の変化を示したものである。2003年から2017年の変化をみると、製造業において製造工程を担う労働者の割合が減少しており、販売や事務を担う労働者の割合も減少している。一方で、経営・管理又は専門職に従事する労働者の割合が増加している。この変化は、製造業の労働者に求められる技能が高度化している状況を示している。

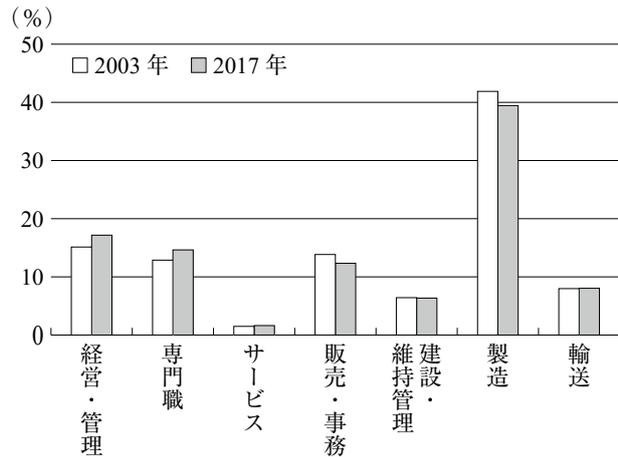
工場において製造工程を担う仕事の減少は、一定以上の教育を受けていない労働者の雇用機会の減少につながっている。製造業における学歴別の労働者数の推移をみると、2000年から2016年の間に製造業全体の労働者数が20%減少しているにもかかわらず、製造業における大学院卒の労働者数は35%増加した。同様に、大卒の労働者数は4%増加し、コミュニティ・カレッジ等を卒業した労働者数は23%増加している。その一方で、高卒の労働者数は31%減少し、高卒未満の労働者数は46%減少しており、その減少幅は非常に大きい⁽²⁰⁾。相対的に高い学歴の労働者が増加する反面、高卒及び高卒未満の労働者は大きく減少している。

アメリカの先進的工場では、自動化によって労働力の必要性が低下するとともに、ロボットとの協業、データ解析、生産管理、IT機器の操作等、従来の定型的組立作業とは異なる高度な業務が多くなってきている⁽²¹⁾。近年では、こうした新しい業務に必要な技能と労働者の能力との隔たり（スキルギャップ）が拡大していることが指摘され、企業側にとっては、高度な技能を有する労働者の確保や低技能労働者への再教育が大きな課題となっている。デロイトと全米製造業協会製造業研究所による2018年の調査では、スキルギャップによって、今後10年間で約240万の雇用が満たされない可能性がある⁽²²⁾と報告されている⁽²²⁾。

4 グローバルサプライチェーンの進展

製造業における賃金水準や必要技能の変化の背景には、製造工程の自動化の進展のほか、2000年頃から増加した海外への生産移管及び委託やグローバルサプライチェーン（GSC）⁽²³⁾の進展といった動きがある。2000年代の海外生産移管の動きは、アメリカの国内工場における

図6 製造業における主要職種の割合



(出典) U.S. Bureau of Labor Statistics, “Labor Force Statistics from the Current Population Survey” から “17. Employed persons by industry, sex, race, and occupation” のデータを基に筆者作成。

(20) Levinson, *op.cit.*(17), pp.5-6.

(21) 以下、Craig Giffi et al., “2018 Deloitte and The Manufacturing Institute skills gap and future of work study,” Deloitte Development, 2018. <http://www.themanufacturinginstitute.org/~media/E323C4D8F75A470E8C96D7A07F0A14FB/DI_2018_Deloitte_MFI_skills_gap_FoW_study.pdf>; Tanya M. Anandan, “U.S. Alliance in Robotics for Manufacturing Means Innovation, Education, More Jobs,” 2017.3.23. Robotics Online <https://www.robotics.org/content-detail.cfm/Industrial-Robotics-Industry-Insights/U-S-Alliance-in-Robotics-for-Manufacturing-Means-Innovation-Education-More-Jobs/content_id/6451> 等。

(22) Giffi et al., *ibid.* 同調査では、スキルギャップの拡大が起こる要因として、工場における製造技術の高度化や自動化の進展、若年世代の製造業離れ、ベビーブーマー世代（1946～1964年生まれ）の退職増加が指摘されている。

(23) 原材料、部品の調達から生産、物流、販売に至るまでの製品供給の流れが国際的に展開されたもの。

定型的な組立業務の雇用を減らし、かつその賃金を引き下げ一方、工場における専門的又は高技能業務の雇用を増やし、該当する職種の賃金を引き上げるといった結果をもたらした⁽²⁴⁾。

表1は、2000年以降のアメリカにおける雇用規模別の製造業事業所数の推移を示したものである。事業所数はどの規模においても減少する傾向にあるが、特に1,000人以上を雇用する事業所において、減少割合が大きい。製造業における事業所のほとんどは工場と考えられ、こうした大規模工場の減少の背景として示唆されるのが、製造工程における自動化及び垂直分業⁽²⁵⁾の進展である⁽²⁶⁾。

表1 雇用規模別製造業事業所数の推移

	99人以下	100-249人	250-499人	500-999人	1,000人以上
2000年	319,734	22,306	7,802	3,210	1,446
2004年	309,909	19,227	6,349	2,486	1,112
2008年	298,223	18,694	5,957	2,340	1,002
2012年	273,339	16,058	5,096	1,919	809
2016年	266,745	16,421	5,397	2,094	886
変化率(2000年-2016年)	-17%	-26%	-31%	-35%	-39%

(出典) U.S. Census Bureau, “County Business Patterns.” <<https://www.census.gov/programs-surveys/cbp/data/tables.html>> の各年版のデータを基に筆者作成。

一般に、製造過程の全てをアメリカ国内で賄おうとした場合、人件費や必要部品の調達等の面で、高い生産コストを費やすことになる。アメリカの製造企業は、海外への生産移管やGSCを活用することで生産コストを削減し、世界市場における自社製品の競争力を保持している。さらに、GSCの発達は、製品の製造過程においてアメリカ企業が優位性を持つ分野（最先端の商品やサービスの創造、研究開発、デザイン）に注力することを可能にする⁽²⁷⁾。

企業のGSC最適化の過程で、労働集約的な大規模工場は人件費の安い国に立地する傾向があり、そのような工場のアメリカへの立地は期待できなくなっている。また、企業がGSCの見直しを行い、低賃金国から生産拠点をアメリカに回帰させる場合⁽²⁸⁾においても、労働力の産業用ロボットへの置き換えや、IT技術の活用による省力化が行われる⁽²⁹⁾。

製造業をめぐる様々な環境変化の中で、現在においては、アメリカに新設される工場で生まれる雇用は、比較的小規模で、かつ一定以上の技能を必要とするものが多くなっている。そう

(24) Lindsay Oldenski, “Offshoring and the Polarization of the U.S. Labor Market,” *ILR Review*, vol.67, Supplement, Spring 2014, pp.747-760.

(25) 発展途上国が一次産品や労働集約的な部品・製品の製造を行い、先進国が資本・技術集約的な部品・製品の製造を行うという国際分業。

(26) Levinson, *op.cit.*(17), pp.14-16.

(27) Theodore H. Moran and Lindsay Oldenski, “How Offshoring and Global Supply Chains Enhance the US Economy,” *PIIE Policy Brief*, 16-5, 2016.4, pp.3, 6. <<https://piie.com/system/files/documents/pb16-5.pdf>> 例えば、米アップル社では、iPodやiPhoneの製造自体はそのほとんどが海外で行われており、アメリカでは製品開発、デザイン、マーケティング等の業務が行われている。同社の賃金水準は、海外部門及び製造委託先と比べてアメリカ国内部門の方が非常に高い (Greg Linden et al., “Innovation and Job Creation in a Global Economy: The Case of Apple’s iPod,” *Journal of International Commerce and Economics*, 3(1), May 2011, pp.223-239 等)。

(28) 生産拠点をアメリカへ戻す背景の一つとして、製造工程が製品イノベーションに及ぼす影響を再評価し、単なるコストセンターとして生産拠点を低コスト地域へ積極的に移管することを問題視する考え方があった (Gary P. Pisano and Willy C. Shih, “Does America Really Need Manufacturing?” *Harvard Business Review*, March 2012, p.98.)。

(29) Yamagata 前掲注(19); Sean Culey, “Revitalizing The Rust Belt,” *Forbes*, September 8, 2017. <<https://www.forbes.com/sites/realspin/2017/09/08/revitalizing-the-rust-belt/>>

した傾向は、新しい製造技術の開発やロボット分野の発展に伴って、今後も進展すると予想される⁽³⁰⁾。20世紀の製造業雇用と異なり、今後、アメリカにおける工場の新設は、大学教育や技能教育を受けていない労働者にとっての主要な雇用機会にならない可能性があることが指摘されている⁽³¹⁾。

II ラストベルトの製造業の現在

I章では、マクロの視点からアメリカの製造業の現状を分析した。本章では、2016年のアメリカ大統領選挙以降、その動向が注目を浴びるようになったラストベルトに焦点を当て、同地域における製造業の現状を紹介する。

1 ラストベルトとは

ラストベルト（さびついた工業地帯）とは、五大湖周辺の古くから製造業が栄えた地域に対する呼称で、その地理的範囲について統一的な定義はない。例えば、イリノイ州やインディアナ州、ミシガン州、オハイオ州、ペンシルベニア州等を含む地域に及ぶとされる⁽³²⁾。

同地域は、20世紀前半にはアメリカ製造業の中心地域となっており、鉄鋼や石炭、自動車等の伝統的な製造業が集積する工業地帯として繁栄した。しかし、1970年代以降、製造業における国際競争の激化や産業空洞化の流れを受けて、地域の多くの工場が閉鎖又は海外を含む他地域へ移転された。

この過程で、繁栄していたラストベルトの多くの都市は、人口の大幅な減少、失業率の急上昇、税収の低下、警察・社会保障関係予算の増加等に苦しむことになった。1990年代に入ると、製造業の縮小には下げ止まりの兆しがみられたものの、地域の基幹産業が衰退した影響は続き、ラストベルト各都市の経済は2000年前後の時期まで低迷を続けた。

「ラストベルト」は、同地域における1970年代以降の製造業の衰退を想起させる呼称である。しかし現在、この地域の製造業をめぐる実態は、かつての衰退のイメージとは異なるものとなっている。以下では、ペンシルベニア州とインディアナ州の事例を中心に、ラストベルトの製造業の現状を紹介する。

2 ペンシルベニア州とインディアナ州の事例

(1) ペンシルベニア州の製造業

ペンシルベニア州は、ワシントンD.C.の北、ニューヨークの西に位置し、造船、鉄鋼、繊維、ガラス、石炭、化学といった産業を中心に、古くからアメリカ製造業の中心地域であった⁽³³⁾。現在も、ペンシルベニア州の製造業が生み出す付加価値額は、全米50州のうち8位（2017年）⁽³⁴⁾に

⁽³⁰⁾ Marc Levinson, “The Meaning of “Made in U.S.A.”,” *CRS Report*, R44755, 2017.5.5, p.9. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R44755.pdf>> 労働省労働統計局の将来予測でも、2014年から2024年の期間で製造業の雇用者数は減少することが示されている（U.S. Bureau of Labor Statistics, “Employment Projections: 2014-24,” December 8, 2015. <https://www.bls.gov/news.release/archives/ecopro_12082015.pdf>）。

⁽³¹⁾ Lawrence, *op.cit.*(6), pp.7-8; Levinson, *op.cit.*(17), pp.20-21.

⁽³²⁾ 以下、ラストベルトについては、“Rust Belt,” Thomas Riggs ed., *Gale Encyclopedia of U.S. Economic History*, 2nd ed., vol.3, Gale, 2015, pp.1152-1153; Simeon Alder et al., “Labor Market Conflict and the Decline of the Rust Belt,” University of California, Riverside, 2018.4.9. <https://economics.ucr.edu/seminars_colloquia/2017-18/economic_theory/Ohanian%20paper%20for%204%2013%2018%20seminar.pdf>等を参考にした。

位置し、製造業は同州の主要産業となっている。

図7は、ペンシルベニア州の製造業の雇用者数及び実質付加価値額の推移である。2000年以降、雇用者数は減少しており、2010年以降はほぼ横ばいの水準で推移している。実質付加価値額も、2012年頃まで減少傾向にあったが、それ以降は上昇トレンドに転じている。

製造業の主要業種は、化学製造、金属製造、食品製造及び石油・石炭製品製造である。同州の製造現場においても、先進的な製造技術や自動化設備が積極的に導入されており、製造工程の高度化や高付加価値製品の製造によって製造業が高い競争力を有している。

製造業に関連するトピックとしては、2000年代後半から州内で急成長を遂げているシェール

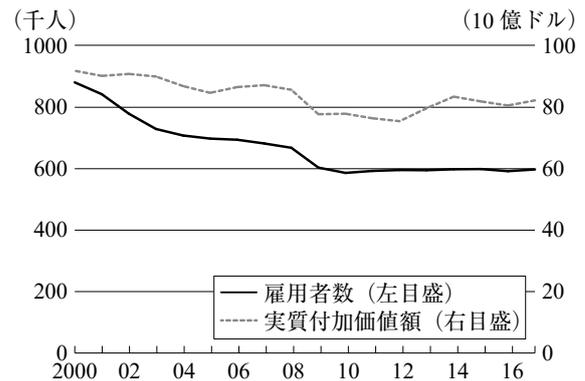
ガスの開発・生産が挙げられる⁽³⁵⁾。シェールガス関連産業の成長は、採掘に必要なプラント建設及び関連部材製造の需要を生み出し、それ以外の製造業種に対してもエネルギーコストの低下という面で恩恵を与えた。これは、州内の製造業の競争力向上につながっている。

現在、ペンシルベニア州の製造業をめぐる大きな課題は、IT、データ解析、ロボット工学等の高い技能を有する労働者の獲得や、労働者や失業者への新たな教育・技能訓練である。同州の失業率は、年々低下しており、直近では4.1%（2018年10月。全米平均は3.8%）にまで低下している。同州では、失業率が2000年以来およそ20年ぶりという歴史的な低水準にある中で⁽³⁶⁾、特に先進的な工場で必要となる高度な技能を持つ労働者が不足しており、企業側が求める技能と労働者の能力の隔たりを改善するための取組が重要となっている。

(2) インディアナ州の製造業

インディアナ州は、アメリカ中西部の五大湖周辺地域に位置し、古くから農業と製造業を主要産業としてきた⁽³⁷⁾。インディアナ州の製造業が生み出す付加価値額は全米50州のうち6位（2017年）であり、州内における製造業の付加価値シェアは27.6%と、他の州と比べて非常に高い⁽³⁸⁾。製造業の主要業種は、化学製造と自動車・自動車部品製造であり、次いで金属製造

図7 ペンシルベニア州の製造業（雇用者数、実質付加価値額）の推移



(注) 実質付加価値額は、2012年連鎖価格。

(出典) U.S. Bureau of Economic Analysis, “Real GDP by state”; *idem*, “Total Full-Time and Part-Time Employment by NAICS Industry” のデータを基に筆者作成。

(33) 以下、ペンシルベニア州の製造業の動向は、同州でのヒアリング調査のほか、Pennsylvania Department of Community & Economic Development website <<https://dced.pa.gov/key-industries/manufacturing/>>; Edward W. Hill et al., “Pennsylvania’s True Commonwealth: The State of Manufacturing—Challenges and Opportunities,” Urban Publications, 2011 等を参考にした。

(34) U.S. Bureau of Economic Analysis, “Real GDP by state: Manufacturing” <<https://www.bea.gov/data/gdp/gdp-state>> のデータを参考にした。

(35) ペンシルベニア州では、シェールガス関連産業のほかにも、健康・医療、専門・ビジネスサービス、情報といった新しい産業が成長しており、州経済を牽引する産業の多様化が進んでいる点が特徴である。伝統的な産業構造からの産業転換に成功した都市として、ピッツバーグが有名である。

(36) なお、アメリカ全体の失業率（3.8%）も、1969年以降、約半世紀ぶりの低水準にある。

(37) 以下、インディアナ州の製造業については、同州でのヒアリング調査のほか、Indiana Economic Development Corporation website <<https://www.iedc.in.gov/home>>; Indiana Manufacturers Association, “The Importance of manufacturing to Indiana,” 2018.9 等を参考にした。

(38) U.S. Bureau of Economic Analysis, *op.cit.*(34) 同州の製造業の州内付加価値シェア（27.6%）は、全米50州の中で最も高い。

となっている。

図8は、インディアナ州の製造業の雇用者数及び実質付加価値額の推移である。雇用者数は2009年まで減少が続いていたが、2010年以降は毎年増加している。実質付加価値額は、2000年代末に景気後退の影響を受けて減少しているものの、2000年以降でおおむね増加傾向にある。同州の製造業立地をめぐる強みは、製造業に向けた人材の供給、低い法人税、発達した物流網、生活コストの安さ等である。

インディアナ州においても、製造業が直面している最大の課題は、労働者の確保である。同州の失業率は非常に低く、直近では3.5%（2018年10月）にまで低下している。州内では、高い技能を持つ労働者だけでなく、一般労働者も必要数の確保が難しくなっており、雇用した労働者が短期間で離職してしまうこともある。製造業は、他の産業と労働者獲得を競い合う状況となっており、企業側は賃金水準の見直しや労働環境の改善を行い、併せて製造業の仕事に対するイメージ向上にも力を入れている。

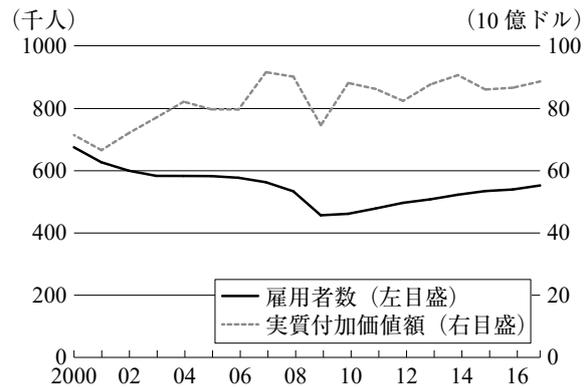
(3) 小括

ペンシルベニア州やインディアナ州における製造業の現状を総体的に見ると、域内の製造業が低迷又は衰退を続けている状況にはない。国内全体の傾向と同様に、雇用者数は長期的にみて減少しているが、先進的な工場の新規立地や高付加価値製品の製造、製造工程の自動化等により、生み出される付加価値額は堅調に推移している。製造業は、主要産業の一つとして州経済を牽引する地位にある。

両州の製造業が直面している最大の課題は、労働者の確保である。域内の労働需給はひっ迫しており、工場追加雇用の必要性が生じた際にそれを埋めることは容易ではなくなっている。特に、近年はITや産業用ロボット等を活用する業務が多くなっているため、高い技能を有する労働者の獲得又は育成が急務となっている。両州の州政府もこうした課題を強く認識しており、企業の従業員訓練に対する補助金等の各種支援策を充実させている。

日本でもしばしば報じられるとおり、ラストベルトの各地をつぶさに見た際に、地場産業が過去に衰退又は消滅し、活気が失われたままの地域が、郊外都市を中心に存在することも事実である⁽³⁹⁾。2016年のアメリカ大統領選挙では、そのようなラストベルトの郊外都市の現状に焦点が当たったといえる。ただし、そこで報じられる製造業の衰退や空洞化が、ラストベルトの各地に広く共通する実態だと捉えることは、適当ではないだろう。現在この地域で生じてい

図8 インディアナ州の製造業（雇用者数、実質付加価値額）の推移



(注) 実質付加価値額は、2012年連鎖価格。

(出典) U.S. Bureau of Economic Analysis, “Real GDP by state”; *idem*, “Total Full-Time and Part-Time Employment by NAICS Industry” のデータを基に筆者作成。

⁽³⁹⁾ 例えば、Stephen Eide, “Rust Belt Cities and Their Burden of Legacy Costs,” 2017.10. <<https://www.manhattan-institute.org/download/10729/article.pdf>>; Trymaine Lee, “The Rust Belt: Once Mighty Cities in Decline.” MSNBC website <<http://www.msnbc.com/interactives/geography-of-poverty/ne.html>>; 金成隆一『ルポ トランプ王国—もう一つのアメリカを行く—』岩波新書, 2017, pp.17-141.

るのは、マクロの視点でみたときの製造業の成長及び労働力の不足と、ミクロの視点でみたときの地場産業が衰退したままの地域の存在という、二面的な経済状況と考えられる。

I章で考察した製造業をめぐる現状に鑑みると、工場の新設又は地場産業の国内回帰は、衰退地域の高卒労働者に多くの雇用機会をもたらすという結果には、必ずしもつながらない。改善すべき課題は、場所と技能の面において生じている雇用と労働者のミスマッチである⁽⁴⁰⁾。その対応としては、労働者や失業者に対する再教育及び技能訓練の支援、労働力を必要とする地域への労働移動の円滑化、より良い人材供給のための教育制度の充実等の施策が重要となるだろう⁽⁴¹⁾。

Ⅲ トランプ政権の通商政策と製造業

トランプ政権の発足以後、アメリカの通商政策は大きな動きをみせている。本章では、通商政策をめぐる動向のうち注目度の高い措置を概観し、それらが製造業やアメリカ経済に与える影響を整理する。

1 通商政策の動向

(1) 1962年通商拡大法 232条に基づく輸入制限措置

アメリカの1962年通商拡大法 232条（以下、「通商拡大法 232条」⁽⁴²⁾）は、外国からの輸入製品が国内産業に打撃を与え、国家安全保障に悪影響を及ぼす場合に、その輸入を大統領の権限で制限することができるという規定である⁽⁴³⁾。

2018年3月23日、アメリカ政府は通商拡大法 232条に基づき、鉄鋼とアルミニウムの輸入に対して、25%（鉄鋼）及び10%（アルミニウム）の追加関税措置を開始した。この時点でカナダ、メキシコ、韓国、EU、オーストラリア等の7か国・地域を除く国々が追加関税の適用対象となり、次いで6月にはそれまで発動が見送られていたEU、カナダ及びメキシコも追加関税の適用対象となった。

この関税引上げは、WTO協定税率を超える一方的な関税引上げであり⁽⁴⁴⁾、各国・地域の報復措置を招いている。例えば、中国がワインや果物、豚肉等のアメリカ産輸入品に追加関税を課しているほか、EUが二輪車やウイスキー等に、カナダが鉄鋼・アルミニウム、食料品等に、メキシコが鉄鋼や食料品等にそれぞれ追加関税を課している⁽⁴⁵⁾。

(40) 1990年代から2010年にかけて中国からの製品輸入との競争にさらされた地域において、産業調整に伴う労働移動が非常に遅かったとの分析結果が報告されている。そうした地域においては、賃金と労働参加率の低迷、失業率の上昇といった影響が長く続いた（Autor et al., *op.cit.*(12), pp.235-236.）。

(41) インディアナ州及びペンシルベニア州でのヒアリング調査のほか、Richard Baldwin, “Trump can’t fix a 21st century problem with 20th century thinking,” VOX CEPR Policy Portal, September 27, 2018. <<https://voxeu.org/content/trump-cant-fix-21st-century-problem-20th-century-thinking>>; Eduardo Porter, “Lessons From Rust-Belt Cities That Kept Their Sheen,” *New York Times*, 2018.5.1. <<https://www.nytimes.com/2018/05/01/business/economy/rust-belt-cities.html>>

(42) Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 (19 U.S.C. § 1862)

(43) この措置を下すに当たっては、まず商務長官が当該輸入製品による国家安全保障上の脅威の有無を調査し、調査開始から270日以内に大統領に報告書を提出する。大統領は、商務長官から国家安全保障上の脅威がある旨の報告を受けた場合、①報告内容に同意するかどうか、②同意する場合はどのような輸入調整を行うか、を報告書の受領から90日以内に決定する。

(44) WTO違反（GATT 2条1項違反）の疑いが指摘されているが、アメリカは、GATT 21条の安全保障例外に該当するとの立場をとっている（川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウム輸入に対する米国1962年通商拡大法232条の発動」2018.3.29. 経済産業研究所ウェブサイト <https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/095.html>）。

(45) 「対米報復関税 3.3兆円 7か国・地域「自国第一」が連鎖」『日本経済新聞』2018.7.1等。

また、鉄鋼・アルミニウムのほか、アメリカ政府は自動車及び自動車部品への関税引上げについても調査を始めている。2018年5月23日、商務省は、トランプ大統領の指示を受け、国外からの自動車及び自動車部品輸入が国内経済を弱体化させ、国家安全保障を損なうおそれがあるかについて、通商拡大法 232 条に基づく調査を開始することを発表した⁽⁴⁶⁾。

鉄鋼・アルミニウムはアメリカの輸入のうちの 2% 程度であったが、自動車及び自動車部品はアメリカの輸入の 15% を占める最大の貿易品目である⁽⁴⁷⁾。そのため、海外関係国だけでなく、アメリカ国内の自動車業界や主要産業団体等からもトランプ政権に対して慎重な対応を求める意見が相次いでいる⁽⁴⁸⁾。調査の結果は、調査開始から 270 日以内（2019 年 2 月頃まで）に大統領に提出されることになっており、関税引上げの行方に国内外の関心が集まっている。

(2) 1974 年通商法 301 条に基づく中国に対する制裁措置

1974 年通商法 301 条（以下、「通商法 301 条」⁽⁴⁹⁾）は、貿易協定違反やアメリカ政府が不公正と判断した他国の措置について、貿易協定上の特惠措置の停止や輸入制限措置等の制裁措置を行う権限を米国通商代表部（USTR）に与えている規定である。

2018 年 3 月 22 日、トランプ大統領は通商法 301 条に基づき、中国に対する制裁措置を発動することを決定した。これは、アメリカ企業の知的財産や技術を中国企業に移転するために中国政府が不当に介入しているとの USTR の調査結果⁽⁵⁰⁾を受けての措置である。背景の一つとして、中国政府が推し進める産業高度化戦略「中国製造 2025」⁽⁵¹⁾への強い警戒感があり、制裁措置にはハイテク製造分野における米中の技術覇権をめぐる争いという意味合いもあることが指摘されている⁽⁵²⁾。

アメリカ政府は、7 月 6 日、第 1 弾の関税賦課として、テレビや自動車、プリンター部品など 818 品目（約 340 億ドル相当）の中国からの輸入製品に対し、25% の追加関税措置を発動した。中国も同規模の報復措置を即座に発動し、アメリカから輸入する農産物、畜産物、自動車など 545 品目（約 340 億ドル相当）に対して 25% の追加関税を賦課した。

次いで、8 月 23 日には、通商法 301 条に基づく第 2 弾の関税賦課として、対中輸入額 160 億ドル相当の 279 品目について 25% の追加関税措置が発動された。対象品目には、プラスチックや半導体、鉄道車両・部品、トラクターなどが含まれている。中国も報復措置として、対米

(46) U.S. Department of Commerce, “U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Auto Imports,” 2018.5.23. <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports>>

(47) 『日本経済新聞』 前掲注(45)

(48) 「自動車・同部品への追加関税、パブコメに反対表明相次ぐ（米国）」『ビジネス短信』2018.7.4. <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/07/fb2cb85463f07f20.html>>; 「米車関税、身内も異論 「雇用、大きな損害」」『日本経済新聞』2018.7.20 等。なお、日本に対しては、9 月 26 日に開催された日米首脳会談の結果、日本からの自動車及び自動車部品輸入への関税賦課が当面回避される見通しとなっている。

(49) Section 301 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. § 2411)

(50) USTR, *Findings of the Investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the trade act of 1974*, March 22, 2018. <<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>> 具体的には、①中国市場へのアクセスと引換えにした技術移転の強制、②アメリカ企業に不利な技術ライセンス規制、③技術獲得を目的とした中国企業によるアメリカ企業買収の後押し、④サイバー攻撃等による企業秘密及び技術情報の奪取、などの不合理又は差別的な慣行が中国政府によって行われていることを報告している。

(51) 中国政府が 2015 年 5 月に発表した今後 10 年間の製造業発展計画。2025 年までに世界の製造強国入りすることを目指し、重点 10 分野に対して減税や補助金、低利融資などの優遇措置を実施している。

(52) “Navarro: Section 301 tariffs will hit China 2025 industries,” *World Trade Online Daily News*, March 28, 2018; 「DeepInsight 「通商」の衣着た覇権争い」『日本経済新聞』2018.8.15.

輸入額 160 億ドル相当に 25% の報復関税を即時発動した。

9 月 24 日には、第 3 弾の関税賦課として、対中輸入額 2000 億ドル相当の 5,745 品目に対して追加関税が発動され、追加関税率は 2018 年末までは 10%、2019 年以降は 25% に設定された。第 1、第 2 弾の対象品目は、電子部品等の中間財や産業機械等の資本財がほとんどであったのに対し、第 3 弾では家具や家電等の消費者向け製品も多く含まれている⁽⁵³⁾。中国も 600 億ドル相当の対米輸入製品に、5% 又は 10% の追加関税を課す報復措置を即座に発動した。

計 3 回にわたる追加関税賦課（合計 2500 億ドル相当）が実施されたことで、アメリカの中国からの輸入額の約半分に追加関税が賦課されることになり、トランプ大統領は、状況次第では残りの 2670 億ドル相当の輸入品にも関税を賦課する可能性を示していた⁽⁵⁴⁾。しかし、12 月 1 日の米中首脳会談により、貿易問題等に関する 90 日間の米中協議の期間中は、アメリカが 2019 年 1 月から予定していた中国製品 2000 億ドル相当への関税率引上げ（10% → 25%）を発動しないことが合意された。

(3) 北米自由貿易協定 (NAFTA) の再交渉

トランプ大統領は、2016 年の大統領選挙当時から、メキシコに対する貿易赤字を増加させ、低賃金によってアメリカ国内の雇用を奪ったとして、北米自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement: NAFTA)⁽⁵⁵⁾ からの離脱に言及していた。その方針を受け、アメリカ政府は NAFTA の現代化と公正な貿易の実現を目的として、2017 年 8 月からメキシコ及びカナダとの間で NAFTA の再交渉を開始した。交渉は、2018 年 9 月 30 日に 3 か国の合意に至り、同年 11 月 30 日には新しい協定であるアメリカ・メキシコ・カナダ協定 (United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA) が署名された⁽⁵⁶⁾。

USMCA において、製造業に影響が大きい改定項目は、自動車及び自動車部品に係る原産地規則⁽⁵⁷⁾の見直しと、追加関税発動時の自動車等の輸入数量枠の設定である⁽⁵⁸⁾。これら改定の狙いは、アメリカで生産される鉄鋼やアルミニウムへの需要増加や、低コスト生産の目的でメキシコに置かれている自動車の生産拠点をアメリカに戻すこととされる。

自動車等の原産地規則については、乗用車や軽トラックの域内原産割合⁽⁵⁹⁾が 62.5% から

⁽⁵³⁾ Chad P. Bown et al., “Trump and China Formalize Tariffs on \$260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase,” 2018.9.20. Peterson Institute for International Economics website <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and-look>>

⁽⁵⁴⁾ “Trump threatens tariffs on \$267 billion in Chinese goods, expanding the trade war to all Chinese imports entering the U. S.,” *Washington Post*, 2018.9.7. <<https://www.washingtonpost.com/business/2018/09/07/trump-threatens-tariffs-billion-chinese-goods-expanding-trade-war-all-chinese-imports-entering-us/>>

⁽⁵⁵⁾ アメリカ、カナダ、メキシコが加盟する自由貿易協定で、1994 年 1 月に発効した。発効から 20 年以上を経た現在、域内人口は約 5 億人、域内 GDP は約 22 兆ドル、3 か国の合計貿易額は 6 兆ドル超（いずれも 2017 年）という巨大な市場となっている。

⁽⁵⁶⁾ 署名された USMCA の協定文は、“Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada Text,” Signed November 30, 2018. <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>>

⁽⁵⁷⁾ 貨物の原産地（物品の国籍）を決定するためのルール。自由貿易協定 (FTA) が締結されると、締約国の原産品に対して関税が撤廃される、若しくは引き下げられるため、あらかじめ締約国の原産品として認められる物品についてのルールを決めておく必要がある。

⁽⁵⁸⁾ 以下、USMCA の概要を解説したものとして、Gary Clyde Hufbauer and Steven Globerman, “The United States-Mexico-Canada Agreement: Overview and Outlook,” *Fraser Research Bulletin*, 2018.11. <<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/us-mexico-canada-agreement-overview.pdf>>; みずほ銀行国際戦略情報部「Mizuho Country Focus【米国・メキシコ・カナダ】Tracking Trump ⑤～米国・メキシコ・カナダ協定合意～」2018.11.5. <https://www.mizuhobank.co.jp/corporate/world/info/country_focus/pdf/18_21_mcf.pdf> 等。

⁽⁵⁹⁾ ある製品の価値全体に占める FTA 締約国内で付加された価値の割合。

75%に上昇するなど、現行のNAFTAの水準から段階的に引き上げられることになった。また、原産認定のための新たな制約として、自動車メーカーが前年に購入した鉄鋼・アルミの70%以上を北米産とする要件や、乗用車の製造工程の40%以上を時給16ドル以上の地域で行うという賃金条項が追加された。

通商拡大法232条に基づく追加関税が発動された場合に、メキシコ及びカナダに適用される救済措置も設けられた。メキシコ及びカナダからアメリカに輸入する乗用車や自動車部品に関しては、追加関税が発動されても、今回設けられた輸入制限台数(乗用車)⁽⁶⁰⁾又は金額(自動車部品)の範囲内であれば、関税賦課の対象外となる。

2 製造業等への影響

前節で概観したトランプ政権の通商政策には、アメリカ国内の製造業の生産及び雇用を守るための保護主義的な要素がみられる。一般に、関税引上げの効果は、当該国における対象財の国内価格の上昇であり、この価格上昇は、対象財の国内生産を拡大させると同時に、その財への需要を抑制する。つまり、関税によって生産者は利益を得る一方で、消費者は損失を被ることになる⁽⁶¹⁾。

関税引上げ措置等がアメリカの製造業に与える影響については、既に様々な報道や推計結果が報告されている。例えば、鉄鋼・アルミニウムの関税引上げについては、安価な海外製品の輸入の減少で鉄鋼やアルミニウムの価格が上昇し、鉄鋼メーカーやアルミニウムメーカーの業績が好転している⁽⁶²⁾。その一方で、鉄鋼やアルミニウムを消費する産業では、材料調達コストの上昇が起こっており、企業の業績悪化や製品価格へのコスト転嫁が懸念されている⁽⁶³⁾。

関税引上げの影響を試算したものとして、例えば、鉄鋼・アルミニウムの関税引上げと各国の報復措置が実施された場合、鉄鋼・アルミニウム産業で雇用が増加する一方で、鉄鋼等を消費する多くの産業で雇用が減少するため、アメリカの製造業全体では雇用が約2万人減少するとの報告がある⁽⁶⁴⁾。また、ロビンソン(Sherman Robinson)氏らによる自動車関税引上げに関する推計では、現在調査段階にある自動車関税の引上げが実施された場合、アメリカ全体で約20万人の雇用が失われ、更に関係国の報復関税が実施されると、アメリカ全体で約62万人の雇用が減少する⁽⁶⁵⁾。

アメリカの中国への制裁関税についても、経済へのマイナス影響が懸念される。フランソワ

(60) 乗用車の輸入制限台数は、メキシコ・カナダともに年260万台までとなっている。2017年の乗用車輸入実績は、メキシコからの輸入が約160万台で、カナダからの輸入が約190万台である。

(61) ポール・R・クルーグマンほか(山形浩生・守岡桜訳)『クルーグマン国際経済学—理論と政策—ハードカバー版』丸善出版, 2016, pp.237-242等を参考。なお、国際貿易理論においては、貿易の自由化は国全体の経済厚生を増加させることが認められている。この国全体としての利益は、比較優位、規模の経済、消費者の多様性選好、高生産性企業への再配分効果等に基づくものである。ただし、貿易の自由化は国全体の経済厚生を増加させるものの、利益が全ての個人や企業に均一に行き渡るとは限らず、一部の個人や企業において大きな損失が発生することも少なくない。

(62) 「米鉄鋼 危うい関税頼み 価格上昇で業績急回復」『日本経済新聞』2018.11.3. 将来的には、鉄鋼・アルミニウム産業も製品価格上昇による需要減少の影響を受ける可能性が指摘されている。

(63) 同上; 「貿易戦争の影 米企業に 原料・製品値上がり 中国市場減速」『日本経済新聞』2018.10.25.

(64) Joseph Francois et al., “Policy Brief: Round 3: ‘Trade Discussion’ or ‘Trade War’?: The Estimated Impacts of Tariffs on Steel and Aluminum,” Trade Partnership Worldwide, LLC, June 5, 2018. <<https://tradepartnership.com/wp-content/uploads/2018/06/232RetaliationPolicyBriefJune5.pdf>> 製造業以外の雇用減少も含めると、アメリカ全体で約40万人の雇用減少が推計されている。

(65) Sherman Robinson et al., “Trump’s Proposed Auto Tariffs Would Throw US Automakers and Workers Under the Bus,” 2018.5.31. Peterson Institute for International Economics website <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-proposed-auto-tariffs-would-throw-us-automakers-and#_ftn1>

(Joseph F. Francois) 氏とボーマン (Laura M. Baughman) 氏の推計では⁽⁶⁶⁾、アメリカと中国が共に合計 1500 億ドル相当の製品に 25% の追加関税を課した場合、製造業全体で約 13 万人の雇用増加が見込まれるものの、農業及びサービス業において大幅に雇用が減少し、アメリカ全体では約 45 万人の雇用が減少する。また、アメリカの輸出入はともに減少し、輸入の減少は輸入品を消費する製造業者や一般消費者にも不利益を及ぼす。結果として、アメリカの GDP は 0.26% 減少する。

USMCA の原産地規則については、新たに課される要件によって自動車メーカーのグローバルサプライチェーン (GSC) が影響を受け、北米における自動車生産コストが上昇することが指摘されている⁽⁶⁷⁾。複雑な原産地基準の要件に従うより、2.5% の WTO 協定税率を負担してアメリカに輸入する形をとった方が、自動車メーカーのコスト負担は低く済むという指摘もある。この状況は、北米域外からアメリカに自動車を輸出する海外自動車メーカーとの競争の面でも、アメリカの立地企業にとってマイナスである⁽⁶⁸⁾。

以上を踏まえると、追加関税措置や USMCA の新たな枠組みは、中間財や最終製品の価格上昇、企業の GSC の効率低下によって、アメリカに立地する製造業の生産コストを増加させる可能性がある。加えて、企業の GSC の見直しや外国からの直接投資の減少といった二次的な波及が生じれば⁽⁶⁹⁾、製造業全体としての生産及び雇用が減少する結果につながる。

また、関税引上げ等の影響は製造業のみにとどまるわけではない。生産コストの上昇が様々な最終消費財の価格に転嫁されれば、購買力の低下という点で、国内の一般消費者全てに不利益が及ぶ⁽⁷⁰⁾。各国の報復関税に関していえば、既に農産品や食品等の輸出が打撃を受けており、農業を中心として幅広い輸出産業への悪影響が懸念されている⁽⁷¹⁾。

おわりに

アメリカの製造業は、長期的に雇用者数を減らしてきており、現在において、製造業の就業構造上の地位は低下している。時折指摘されるアメリカの製造業の衰退という議論は、そうした事実から生じているといえる⁽⁷²⁾。他方で、製造業の生み出す付加価値額は長期にわたって

(66) Joseph F. Francois and Laura M. Baughman, "Tariffs on Imports from China: The Estimated Impacts on the U.S. Economy," Trade Partnership Worldwide, LLC, April 30, 2018, pp.7-10. <<https://tradepartnership.com/wp-content/uploads/2018/04/China-301-Tariffs-FINAL.pdf>>

(67) 以下、USMCA の原産地規則の影響については、Jeffrey J. Schott, "For Mexico, Canada, and the United States, a Step Backwards on Trade and Investment," Peterson Institute for International Economics website, October 2, 2018. <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/mexico-canada-and-united-states-step-backwards-trade-and>> 等。

(68) この競争上の不利を解消するために、北米域外からの自動車等の輸入に対して通商拡大法 232 条に基づく追加関税を賦課する誘因が生じる (*ibid.*)。

(69) Mary E. Lovely and Yang Liang, "Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness," *PIIE Policy Brief*, 18-12, 2018.5, pp.7-9. <<https://piie.com/system/files/documents/pb18-12.pdf>>; Adam S. Posen, "The Cost of Trump's Economic Nationalism: A Loss of Foreign Investment in the United States," 2018.7.24. Peterson Institute for International Economics website <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/cost-trumps-economic-nationalism-loss-foreign-investment-united>> アメリカのゼネラル・モーターズ (GM) は、2018 年 11 月 26 日、北米の 5 工場の生産を、2019 年をめどに停止する計画を発表した。部品や原材料費の高騰等が背景にあるとされている (「トランプ関税 米に跳ね返る GM、人員削減・北米 5 工場停止」『日本経済新聞』2018.11.28.)。

(70) "OECD: U.S. consumers will be hit hardest by U.S., China tariffs," *World Trade Online Daily News*, November 21, 2018.

(71) Jason Hall, "Donald Trump's trade wars have cost Nebraska farmers over \$1 billion and counting, farm bureau says," *Newsweek*, 2018.12.4. <<https://www.newsweek.com/donald-trumps-trade-wars-have-cost-nebraska-farmers-over-1-billion-and-1244607>>; 「The Economist 貿易戦争で試練の米農家」『日本経済新聞』2018.11.14; 「覇権 米中攻防 原料高騰 米国恐々」『読売新聞』2018.12.9 等。

(72) Hicks and Devaraj, *op.cit.*(8), p.3.

増加しており、労働生産性も上昇している。アメリカの製造業は、少ない労働力で付加価値の高い製品を生み出す構造に変化している。

IT技術や産業用ロボット等の活用による製造工程の自動化及び製品の高付加価値化は、製造業の仕事を定型的な肉体労働から頭脳労働に変え、労働者に求められる技能も高度化した。こうした変化は、アメリカの製造業の競争力向上につながっている。その反面、20世紀の製造業雇用と異なり、アメリカの新設工場で創出される雇用は、小規模で、かつ一定以上の技能を必要とするものが多くなっている。

近年、再び注目を浴びることになったラストベルトにおいても、総体的にみれば、製造業が衰退しているという状況にはない。むしろ労働需給がひっ迫している現状があり、地域の製造業者においては、高い技能を持つ労働者の獲得や労働力の確保が最大の課題となっている。

本稿で考察したアメリカの製造業をめぐる現状を踏まえると、保護主義的な政策介入は、製造業の国内回帰や競争力向上という効果をもたらすかどうか定かではない。関税引上げ等の貿易制限措置は、製造業における生産コストの上昇にもつながるため、製造業の競争力を低下させる懸念が指摘されている。政策アプローチとして重要なのは、製造業が直面する課題である労働力の偏在やスキルギャップを改善するための支援であろう。例えば、労働者や失業者に対する教育訓練の支援や、労働力を必要とする地域への労働移動の円滑化、より良い人材供給のための教育制度の充実等が挙げられる⁽⁷³⁾。

(おかだ さとる)

⁽⁷³⁾ Baldwin, *op.cit.*(41); Porter, *op.cit.*(41)