

ジャパン・スポットライト 2025 年 9/10 月号掲載(2025 年 9 月 18 日発行)(通巻 263 号)

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/263/>

ラウンドテーブル 2025 年 8 月 4 日(月)オンライン開催

佐橋亮	東京大学東洋文化研究所 教授
渡邊真理子	学習院大学 経済学部 教授
相澤伸広	政策研究大学院大学 教授
森井一成	貿易経済安全保障局 特殊関税等調査室 室長 (前通商政策局 企画調査室 室長)
豊田正和	国際経済交流財団 会長 [モデレーター]

コラム名: Cover Story 1

(日本語版)



佐橋亮



渡邊真理子



相澤伸広



森井一成



豊田正和 (敬称略)

「通商白書 2025」座談会

【議論の概要】

今年の通商白書を読むと、私達が大きな歴史の転換点に立っているのがよくわかる。自由貿易ルールで世界経済をリードした米国が自国ファーストに転じ、グローバルサウスの経済力、発言力が急速に強まっている。パワーに基づく国際秩序がこれからの時代を支配するのか？それはビジネスにとっては悪夢だ。ルールに基づく国際秩序こそ、歴史の転換点である私たちの時代の不確実性を少しでも減らし、多くの国民に安心と安全をもたらす。これこそ、日本の国益であると同時に、多くの超大国ではない国の国益だ。日本は、これらの同志国と協調して、様々な国際的な協力の場でルールを創り出す努力をリードすべきだ。多くの国が、これまでルールに基づく自由貿易、国際秩序から、グローバリゼーションの利益を得てきたことを忘れてはいけない。グローバリゼーションをあきらめては決していけない。グローバリゼーションを反転させることは、現在の世界経済の現実から不可能だ。世界の未来は、やはりグローバリゼーションのメリットを如何に活かすかにかかっている。歴史の転換点は、より良いグローバリゼーションを目指すことで創られる。

はじめに

6月27日に、本年の「通商白書 2025」が閣議配布されました。通商白書は、国際経済や通商の動向を分析し、通商政策の形成に貢献することを目的としており、今年で 77 回目の発行となると聞いています。今年、特に、国際情勢に係る分析を踏まえ、我が国が取り組むべき通商戦略についても、産業構造審議会通商・貿易分科会の議論を経て「通商戦略 2025」として取りまとめています。白書の中にも、そのポイントを「通商戦略の方向性」として整理しています。

本日は、こうした状況を踏まえ、国際経済の現状と問題点を整理し、これに、日本は、どう対応していくべきかを議論して頂くべく、4名の専門家にお集まり頂きました。

第一に、米国経済・政治を専門とされておられる東京大学東洋文化研究所の佐橋亮教授です。第二に、中国事情にお詳しい上に、WTO など通商ルールにも精通されておられる学習院大学の渡邊真理子教授です。第三に、東南アジア経済・政治を分析されておられ、現在は、ERIA のマネジング・ディレクターもされている政策研究大学院大学の相澤伸広教授です。最後になりますが、今回の「通商白書 2025」をまとめられた、森井一成前通商政策局企画調査室長です。現在は、貿易経済安全保障局特殊関税等調査室長を務められておられます。

本日の議論は、まず、通商白書を踏まえつつ「国際経済動向の現状と問題点」について議論して頂いた上に、「通商戦略の方向性」を念頭に置きつつ、日本としての対応策を議論して頂こうと思います。

国際経済秩序が直面する構造変化

豊田 まず、「通商白書 2025」の著者である森井室長から、白書で整理された現状と問題点を、二つの視点について、一つずつ簡単にまとめてお話しいただけないでしょうか。はじめに、米国トランプ政権が展開している関税ショックをはじめとする国際経済秩序が直面する構造変化です。よろしくお願いします。

森井 通商白書の中では、今回、過去 30 年間のグローバリゼーションの時代を経て、国際経済秩序がどのような変化に直面をしているかをまとめています。この 30 年間で重層的な構造変化が起こっていると思っています。まず、冷戦後に、中国をはじめ様々な経済規模、発展段階、政治経済システムや政策方針を持つ国々が自由貿易体制に参加をしました。

そのなかで、国際的なパワーバランスが徐々に変化してきており、近年ではグローバルサウス諸国とも呼ばれますが、新興国・途上国のプレゼンスが拡大してきたことがあると思います。その間、世界の所得水準が向上し、絶対的な貧困の減少はあったわけですが、他方で国家間あるいは各国内では経済格差が拡大したことが指摘されています。

また、地政学的な緊張の高まりが各国の経済安全保障に対する意識を高めて、それらが各国の対外経済政策に反映されるようになりました。現象としてはこれと一部重複していますが、起源が異なる問題として、国際的な過剰生産能力と過剰依存の問題も指摘をされるようになりました。

また、実体経済の面では、デジタル化の進展とか政策的なグリーン移行への取り組みが経済実態を変えつつありますが、それらに対して各国の多様な取り組みがあって、データ移転規制

などデジタル関連の規制が導入されたり、EU の CBAM（炭素国境調整措置）に象徴されるような環境関連の規制も導入されたりしています。こういうものが不確実性を高める側面もありました。

こういう中で、既に 2010 年代半ばぐらいからは、保護主義的な傾向や貿易摩擦は徐々にあらわれていたという基本認識です。

今回、この 4 月に米国関税ショックといわれるものが起こりましたが、具体的な政策手法の観点ではトランプ政権の特異性はもちろんありますが、全体の背景としては、これまで申し上げたような構造変化があったのだろーと思っと思っています。

特にアメリカでは、「中国ショック」研究が盛んに行われ、そのなかで、中国からの輸入急増が一部の地域や労働者に損害を与えたと主張されました。そういうものが一般の人々の認識、不満にもつながり、保護主義を支持する世論の土壌になっていると理解をしています。

米国内の問題は、中国ショックだけでなく、イノベーションや機械化が進んだこと、あるいはそれ以前に社会的なセーフティネットが他の国に比べても不十分であるとか、いろいろな原因がありますが、国民の不満は、対外関係や移民に向けられやすいところがあります。この相当根深い背景がある中で、短期間で米国内の状況が変わることは予見しづらいのではないかと思います。

そういう中で、既存の国際経済秩序が、こういう構造変化に必ずしも適切に対処してアップデートされてこなかったという問題意識が高まっていると思っと思っています。特に、不透明な市場歪曲的措置や経済的依存関係の武器化といった問題が、貿易摩擦につながっているということです。

だからといって、日本にとって、ルールベースの国際経済秩序が失われても良いということでは全くなく、それは日本の利益にはなりません。日本は今まで、結果志向ではなくルール志向だ、力ではなくルールに基づいて紛争解決するのだと言い続けてきましたし、ルールが予見可能性を高めて国境を超えるビジネスフレンドリーな経済環境を作ってきたということもあります。こういう考え方に立脚をしながら、同志国連携等々も含めて、こうした構造変化に対処していく方法を見つける必要があると考えております。

豊田 ただいまの森井室長の説明を踏まえて、アメリカの問題点について、3 名の先生方から伺いたいと思います。

まず、佐橋先生に伺いたいと思います。世界経済の現状を見ますと、米国一強と言う人が少なくありません。にもかかわらず、米国は分断され、貧富の差が激しいとされます。その結果、MAGA を目指して高率の関税交渉を進めています。多くの国際経済機関はその結果、成長率が最も落ちるのは米国だと言っています。なぜこのような矛盾した事態になったのでしょうか。

佐橋 今のご質問はまさに正鵠を得たといえますか、重要なご質問だと思います。アメリカ経済はいまだに非常に強いわけです。しかし、これが思うように高給の雇用につながっていないとか、生活レベルの改善につながっていない。こういった感覚がアメリカ市民に強く広まってきたのが、おそらくこの 10 年強の時代だったと私は思っっています。

MIT のデビッド・オーター教授がチャイナショックという議論をしたことは、通商白書でも触れられていますが、教授の論文が発表された 2016 年に先立って、早くも 2010 年の中間

選挙でも、米中の経済逆転を取り上げた CM が流れるようになっていました。自分たちがグローバル化の被害者であるという感覚が徐々に強まってきたということです。

しかし、これは非常に皮肉な話で、実際にはアメリカ企業自体がグローバル経済の状況をうまく使ってきたわけですし、そして富が集中していることも、彼らが賃金にあまりお金を回さず、他方で独占寡占を進めていったことにはかなりの原因があります。中国に全ての問題の根源を求める姿勢はあまり正しくないと思うのですが、しかしそれが当たり前のような語りになってしまったのが、この 10 年強です。そしてグローバル経済、国際経済秩序に対する否定的な見方がかなり強まったということです。

言うまでもなく、2017 年からの 8 年前のトランプ第一次政権、いわゆるトランプ 1.0 もそういった感覚、情念が強く反映した時代だったと思いますが、今回の政権の特徴は前回以上に関税を武器化したことです。前回も同盟国には、鉄鋼、アルミのようにセクターで関税を賦課しましたが、相互関税を課すようになったという意味で、前回よりもはるかに勢いが強いと思います。

この背景は言うまでもなく、経済交渉のレバレッジという目標もあれば、アメリカへの産業移転を促すという産業政策的な意味合いもよく指摘されるところですし、最近では BRICS やブラジルに対する高関税措置のように、政治的手段としての側面もあります。ただ、見逃せないのは、おそらく税收確保という目標が当初言われていたよりも肥大化しているということだと思います。いったん関税を課してしまうと、税收という蜜の味は簡単には諦められません。今後、財源としての関税などをやめるのは相当難しいと思います。

今後のアメリカの政策はどうなるのでしょうか。アメリカ経済の成長率が落ちるのかどうか、アメリカにとってトランプ政権の経済政策や関税のメリットがどこまで本当にあるのか、現時点ではまだ予測は難しいところです。産業移転などにはそれなりに時間も要します。また見逃せないのが、今回の政権には、このようなチャイナショックを強調し、製造業の復権を唱える、経済ポピュリストだけではなく、いわゆるリバタリアン（自由至上主義者）も多く入っているという事実です。彼らの影響力はいわゆる OBBBA (One Big Beautiful Bill Act)、一つの大きく美しい予算法にも反映されたように思います。そのように考えますと、最終的には経済成長を実現するために調整はされるものだとは思っています。ただ、関税政策が非常に厄介で、粘り強い、sticky なものであることには留意しておく必要があると思います。

豊田 渡邊先生に米中交渉について伺いたいと思います。最も激しい交渉は米中だといわれ、一時、互いに 100% を超える追加関税をかけ合う事態となりました。しかし、5 月には双方が大幅に引き下げて、8 月初旬の関税停止期限を延ばすことになりました。中国は米国との関税をどう捉えているのでしょうか。

渡邊 この点は短期的な政治的な交渉の部分と、今回の白書が取り上げているような構造的な問題の是正という長期的な視点の問題と、いろいろ織り交ざっていると思うのですが、とりあえず短期的な交渉の面で話をすると、今の中国側での議論のされ方は次のようになるかと思います。

まず表面的には中国はアメリカに負けていない、脅かされたけれども折れていないと強調する議論が国内ではされていますが、一方で客観的な情勢としては、次の 3 点があるのではない

かと思います。

まず、自分たちは負けてはいないとはいえ、日本や他国と同じように、トランプから今回、一定程度の関税引き上げを要求されてしまったことに対し、どこかで折れて受け入れなければいけないとは理解していると思います。

一方で今回のトランプのやり方自体は、WTO ルール上、いろいろな問題が存在していますので、中国に理があると考える限り、紛争解決手続きを積極的に利用していこうという姿勢もはっきりあると思います。

ここまでは通商の話ですが、今の問題は対ロシア制裁に関する二次制裁が焦点になっているのではないのでしょうか。ロシアからエネルギーを買っているのであれば、中国からの輸入品全部に 100%の関税をかけると、トランプは言っているわけですが、この二次関税をどう向き合っていくのか、ここが短期的には交渉のポイントになっていると思います。

この場合は通商の話はある意味超えており、安全保障とロシアに対する停戦交渉と、いろいろなグローバルなアレンジと関わるので、そちらをまず整理することで、7 月末には両国は合意したのだと思います。

ですので、ロシア・ウクライナ、ガザの様子が落ち着くまでは、米中の経済的な対立に関してはお互い一回待ちましようというところで折り合っているのだと思います。

それ以外の構造的な問題に関しては、また次に話をしたいと思います。

豊田 次に相澤先生にお伺いしたいと思います。グローバルサウスの国々、とりわけ、世界の経済成長センターと言われていた ASEAN、あるいはインドは、米国との関税交渉をどう捉えているのでしょうか。合意した国、していない国の違いは何なのでしょう。

相澤 頂いた質問の対象に 11 カ国、12 カ国入っているので、全てを網羅することはできません。いくつかの国に絞ってお話することをお許してください。

まず全体として、特に東南アジアについて申し上げますと、やはり急がねばならないという事情は当然あります。少し長期的な文脈で申し上げますと、東南アジアの特に新興といわれるような規模の大きい国は、ちょうど人口ボーナス期にあり、この時期に急いで成長しないと豊かになる前に老いていくという、危機感があります。

その大事な時期に既にコロナ、そしてウクライナの 2 度の外部ショックで高成長の機会を失いました。今回、トランプショックで 5 年間で 3 度目の大きな外部ショックです。内部の構造問題を解決するだけでも大変なのに、外部ショックで長期の成長戦略に再び打撃を与えられることはできるだけ避けたい、またその負の作用を最小化したいという切迫した状況であったことは、まず間違いないと思います。

アメリカ発の政策的なショックなので、一番心配していたのはベトナムのようです。ベトナムにとって、米国は最大の輸出相手国です。その規模は GDP の 30%にも上ります。当初の関税発表でも 46%と非常に高い関税の発表がありました。東南アジア各国も大規模な国は軒並み 30%を超え、多少不利な状況があっても、早急にショックを緩和しなければいけないという切迫した状況がありました。このことがある意味交渉を急いだ背景にもなっており、たとえ多少不利な状況であっても、少しでも早く輸出税率を下げなければいけない事情があったことは間違いないと思います。それが一点目です。

もう一点は、その切迫した状況のなかで、米国との関係において長期的なインプリケーションをもつポイントがいくつかあり、インドネシアの事例でいうと、BRICS の一員として新たにメンバーになったことで、果たしてその分のペナルティが加算されるかどうか非常に大事なポイントになりました。

インドネシアについて最終的には 19%の妥結となり、ブラジルが 50%という高関税をかけられたのとは異なり、比較的低いレートでの妥結になった。ここは大きな交渉の成果になったと思います。東南アジアの中でも特にインドネシアは BRICS の正式メンバーになりましたので、それへの懲罰、別の経済秩序の中に参画を表明した国を、アメリカがどれだけ懲罰するかは、今回、東南アジア全体の交渉の中でも非常に大きなポイントになりました。

結果的にはそこは懲罰をしませんでした。理由はよく分かりません。アメリカがブラジルにかけたペナルティを、どうしてインドネシアにはかけなかったのか。そこはまだ分かりませんが、ここは東南アジアの今後の政策判断、とりわけ中国との関係が大事であるがゆえに、注目されたポイントになったと思います。

交渉のところで最後にもう一つだけ申し上げると、東南アジアからみるとトランプ大統領との交渉でマネージしなければいけないのは、米国との関係のみならず中国の経済関係もまた同時にマネージするという点でした。中国との関係もまた密であるがゆえに、アメリカとの通商関係が不利な状況に立たされれば立たされるほど、中国との交渉力が弱くなるのがもう一つの危機感でした。中国との関係がものすごく大事なので、その力関係をマネージするためにもアメリカとの関係をよくしておく必要がありました。さもなくば、中国との関係において一つ一つの価格交渉や通商交渉において、レバレッジがどんどんなくなってきます。こうした状況がこの 3、4 カ月間、原材料の輸出の価格交渉など、いろいろなところで非常に強く感じられました。

そのところで言いますと、米国との交渉を、中国との交渉を不利にさせられないためにも早く妥結しなければいけないという事情があったことは、現在の交渉の中ではっきりしてきたことだと言えると思います。

関税の日米交渉結果の評価

豊田 日米の間では、日本の参院選後、7月23日に、相互関税 15%、自動車関税 15%で合意がなされました。そもそも WTO ルールに整合しないこうした合意を、3名の先生方はどう評価しているのでしょうか。

佐橋 今回の日米合意は、日本経済にとって、最低限の守るべきラインを守ったことは評価できると思います。これが最善な解決策であるとは思いませんが、最悪の状況は回避したことは間違いないし、対米関係のマネジメント、および日本経済のマネジメントとしては十分に評価に値するものと思います。その後に EU や韓国との合意をアメリカは実現しましたが、それらにも影響を与えたという意味でも重要だったのではないかと思います。相互関税の 15%だけではなく、自動車も同様の税率 15%になったとすれば、それは日本企業の競争条件としては決して悪くないということも重要な事実です。

日米合意について、私の懸念は 2 点あります。一つが、よくいわれる話ですが、投資に関してはお互いの理解、すり合わせがおそらくできていないであろうということ。さらにこれが今

後、例えば韓国にも 3500 億ドルのパッケージができたと思いますが、アメリカの Sovereign Wealth Fund (SWF) のようなものができてくると、アメリカ側の大きな計画の中に取り込まれていくことになってくると、私たちがどこまでマネジメントできるのか、日本の利益が確保されるのかに懸念がありますが、それでもこの投資パッケージがなければ交渉は成立しなかったわけで、それは政治判断として尊重すべきかとは思いますが。

もう一つの懸念は、やはり関税を振りかざすトランプ政権と各国との交渉は自由貿易体制の目的とは一致しないわけです。結局のところ、こういったことはマネジメントとしては重要だけれども、WTO 体制、自由貿易体制全体を救うものでは全くない。全く救ってくれない。では、どうしたら自由貿易体制を維持していけるのか、今後、将来的に立て直していけるのか。そこには全く別の戦略、が必要で、そのあたりは大きな課題として残っていると理解しています。

豊田 渡邊先生はどのように評価しているのでしょうか。

渡邊 私は、現在の WTO ルールには、本来であれば 1990 年代に対応しておくべきであった制度上の欠陥があるため今の不均衡を生んでいるところがあると思っています。

やや専門的な表現になって伝わりづらいところもありますが、今年の白書で取り上げていただいたとおり、規模の利益を一国が独占するとか、その規模の力を濫用することに関するルールがそもそも WTO のルールにはない。その間に中国が規模を拡大して、その利益を独占し、濫用することも可能なフェーズに今なってしまったところが、大きな国際的なアンバランスを生んでいると思います。

その状況にアメリカがたまりかねて、緊急時だと称して自国の交渉力を振りかざしている状態にあるのだと思います。

これに対して日本政府が、関税よりも投資でという方針で対応したのは、初動の対応としては非常によかったと考えています。この方法であれば、産業政策による優位性を持つ国とアメリカの間で規模の利益を共有することになり、現在の構造的な不均衡の是正するためより効果的な方法ですし、1980 年代の日米摩擦の経験のときに採用した思想を再現したことにもなります。

また、この発想は、一定程度以上の産業力を持つ国とアメリカの間のパッケージも、関税ではなく投資へという形で落ち着いてきているということです。アメリカが主張しているポイントと他国が受け入れられるポイントの均衡点はこのあたりにあるということで、それを日本が主導できたのはよかったと思います。

ただし、これは初期対応の第一段階が終わったということで、第二段階として、アメリカの不満を WTO ルールによって解決する形でアップグレードする動きを、日本政府は速やかに始めるべきだと私は考えています。

例えば、先ほど話のあった、ベトナムやメキシコのような国に 4 月の段階で高い関税率が要求された背景には、これらの国がグローバルバリューチェーン、中国を含む大きなグローバルバリューチェーンの中で、アメリカとの直接の窓口がたまたまベトナムとメキシコだったということがあります。ベトナムやメキシコのような当事国からすると、全てが自分のせいではないのに、こういった状況になったことに関する不満は必ずあると思います。

ここまでお話してきたとおり、トランプ関税が経済的に許されるとすると、やはり現在は中国がある意味震源となっている規模の経済に起因する不均衡の是正は必要だということです。それを効果的に規律付けるルールが今はないことになると思いますので、そうした対応ルールを総合的に導入していく。そういうことで、周辺の諸国に不当な負担を強いることを終わらせることができるという意味で、アメリカと中国、それに加えて米国以外の国で欧州と、日本だけでなくアジア諸国、その他国に対しても必要になっている措置であると考えます。ですので、次の一步を踏み出す必要がある段階だと私は考えています。

豊田 相澤先生はいかがでしょう。どう評価をされていらっしゃるのでしょうか。

相澤 実はここは、まだ私も評価しきれていないところで非常に難しいのですが、今、渡邊先生がおっしゃっていたとおり、新しいルールとまではいきませんが、日本のプラクティスについて、今後どういうところに共有可能なものとしての正当性をつくれるかに尽きるかだと思います。

日本は投資能力があるから、米国との交渉をうまく進められたけれども、その方法は他の東南アジア各国からすると採用できない方法であるがゆえに、日本方式が交渉の模範となることには一定の留保がつけられると思います。つまり、日本のやりかたは正当なものであり、他の国も追随できるものなのか、その翻訳ができるかどうか、アジア全体のなかで今回の日本の交渉がモデルになるのか、それともならないのか、その評価軸を決定すると思います。

貿易と投資、金融や安全保障など、おそらく異なる体制の合理性や利益をセットにして交渉が始まる、この流れは避けられないものだと思います。ただ、なにをつなげていいか、どこまでをつなげていけないのかは、やはりそれぞれの政治的、経済的もしくは地政学的な状況によって随分条件が変わると思います。豊かな国と貧しい国ではとりうる選択肢は大きく変わります。結果はまだ十分出てきていないところなので、そこまでは確定できていませんが、これからはそのような正当性・レジティマシーの勝負になるのだらうとは思っています。

中国の産業発展が揺るがす貿易投資

豊田 次の問題に移りたいと思います。各先生にご意見を伺いたと思いますが、まず森井室長から、「中国の産業発展が揺るがす貿易投資」に係る現状と問題点を、簡単にお話しただけないでしょうか。

森井 今回の通商白書で一つ焦点を当てたのが中国です。過去 30 年間に世界の貿易投資に対する影響力を一番増したのは中国だと思います。実際に、前例のない速さと規模で、幅広い業種の製造業付加価値を拡大させてきたことはデータでも示されています。2020 年の中国の製造業付加価値は 1995 年比で 18.5 倍まで増えました。広東省と江蘇省の二つの省だけでも、日本に匹敵する鉱工業付加価値を創出しています。リチャード・ボールドウィン IMD 教授はこの状況を、中国は世界で唯一の製造業超大国になったと表現しています。

その要因について、白書で実証的な研究をしたわけではないですが、専門家の間で議論されていることとして、国家資本主義ともいわれる政治経済モデルの下で、大規模な産業政策と財

政支出を行っていること、地方政府間で産業発展を競争していること、市場レベルの特性として規模の経済が機能していることが、産業発展の要因といわれています。規模の経済とは、基本的には、生産規模の拡大に伴って生産費用が逡減することですが、その中身はいろいろあります。単純に、装置産業で大規模な初期投資を行い、投資後に生産が増加していくにしたがって単位当たりの固定費が下がるという古典的なケースもあれば、生産を繰り返すことによって技術やスキルを蓄積するケースもありますし、産業集積の中で効率的なサプライチェーンを形成して、生産性が上がっていくケースもあると理解をしています。

業種によって、中国政府の産業政策と規模の経済がどのように組み合わさって育ってきたかが違うのだと思います。また、アウトプットとしても、それによって生産性が向上した場合もあれば、生産性向上を伴わずに生産が規模として拡大しただけという場合もあり、それによって国際的なインプリケーションも違うということだと思います。

いずれにせよ、結果として、次々に新しい輸出品目を生み出してきたという事実はあります。輸出品目を見ても、もともとは繊維などの軽工業が盛んでしたが、パソコン、携帯電話、半導体、自動車、蓄電池と、次々に新たな主要品目を創出してきました。問題は、その過程での産業政策が不透明性であり、他の国に比べて広範な産業補助金を出しているとか、国有企業の行動が非市場的であるとか、そういう問題が相まって、国際的に負の外部性を生み出しているのではないかと思います。加えて、近年では、産業規模を急拡大してきた結果として、コロナ後に景気後退する中で過少消費構造が顕在化して、輸入は増えず、輸出単価も下落するけれど、輸出量は増えていく、いわゆるデフレ輸出の状況も加速しています。

また、周辺国は非対称な依存関係が深まっていますし、一部の戦略物資などでは中国への過剰依存のリスクも指摘されています。さらに、これは短期的にですが、米中貿易摩擦や他の国の新しい貿易措置などもあって貿易転換効果が生じており、国際市場が混乱していることも直近のデータとして見えています。中国国内を見ても、「内巻」といわれる過当競争や、国産品の優遇政策があって、日本を含む諸外国の企業にとっては事業環境が悪化しています。

そういう中で、ASEAN や一帯一路沿線国に対する中国からの直接投資は拡大し、とりわけ製造業は、海外に生産を移転する動きが顕著になってきています。しかし、アメリカや EU に対する投資は必ずしも増えていません。これには両面あって、中国側の事情だけでなく、アメリカや EU で安全保障的な観点から必ずしも投資を積極的に受け入れていないこともあります。いずれにせよ、直接投資を通じて、全体として規模の利益を分配する、そして国際的な貿易投資の自由化の流れが生まれることも、現時点では見通しにくいと理解しています。

豊田 渡邊先生に伺いたいと思います。先ほども既に、中国の規模の経済の問題をご指摘いただきました。国際的な負の外部性の問題です。もう少し敷衍してお話いただき、そしてどうしたらいいかということもお話しいただければと思います。

渡邊 国際的な負の外部性の話は、厳密に言うと、経済学者の間でもまだ十分に練られ切っていない部分もある話ですが、やや専門的な説明から入ります。

まず、外部性とはどういうことかということ、ある行為のメリットを受ける人とコストを負担する人がずれている状況を指します。今、話している文脈で指摘されている負の外部性とは、ある国の政策、例えば一方的に勝手に関税率を変更するとか、一方的に強力な産業政策を取る

と、それを行った国は、自国の産業が増えるとか輸出が増える形での利益を得ることは当然できるのですが、やり方によっては他国の利益をそのまま奪ってきていることになる。全体として、ある国の関税率変更や産業政策のメリットのコストを他国が一方的に負担する状況になってしまう。これが起こると、ある国の利益が他国の損失の上に成り立っていることになるので利害の対立が尖鋭化するというロジックで、これは「生産地移転の外部性」と呼ばれています。

これは今に始まった議論ではなく、そもそも **WTO** がなぜ必要なのか。こうした生産地移転の外部性というリパーカッションをコストと考えて、それを避けることが **WTO** ルールにおける最恵国待遇、それから関税率を変更する場合には同時に行うといった大きなルールの原理を構成してきました。

これ自体は 20 年以上ある認識です。そのため、一方的な関税率変更に関しては、**WTO** およびその他の **FTA** も含めたルール体系全体で規律付けをする形になっています。

ところが、一方的な産業政策によって、ある国がサプライチェーンを独占してしまう状況に関しては、先ほど申し上げたとおり、**WTO** には明確なルールがないままできました。ここに経済摩擦が生まれる余地があることは認識されていたのですが、それがルールに反映されることなく、20 年ほどがたっています。

そういうこともあって、最近の経済学者の間にも経済摩擦の論理という認識が大きく広まっているわけではないとも言えます。例えばチャイナショック研究で有名になった **MIT** のオーター教授のグループは、アメリカの雇用とミドルクラスの再興のためにも、アメリカ独自の産業政策をより強く推進するべきだと、**MAGA** の人たちに非常に近い議論を最近、展開していますが、そこには日本の経済学者が指摘していた負の外部性への認識がありません。こうした認識のずれが、まだある状況です。

また、厳密にどれぐらい産業を占有すると他国へ弊害をもたらすかは非常に微妙な問題で、本格的な研究はこれからという段階になっています。

ただ、理論的には問題が存在することは、先ほどお話しした生産地移転の外部性からも、ある程度、理解していただけるとうれしいです。

より極端な言い方をすれば、もし私たちが今、世界政府の下にあって、国家の対立がない状況で、一つの政府が地球を支配しているのであれば、能力の高いところに生産が集中していても問題はありません。国の対立自体が否定された世界では経済合理性だけで進めていけばいいわけですが、現実にはそうなっていません。

ここにやはり問題があって、1 カ国が産業を独占し、それを力として濫用する状況が生まれてしまうのであれば、経済的な発想から離れた制度的な制度設計の発想からは、そうした行為はなんらかの形で規律付けられなければいけないと考えています。

何をしたらいいかに関しては、短期的な政治的実現可能性はかなり難しいかもしれませんが、次の点があげられます。究極的には **FTA**、グローバルバリューチェーンの構築によって、規模の利益が国際的に共有されること。これは過去 20 年の経験が示してきているとおりですが、「生産地移転の外部性」を補正し、これをいかに精緻化していくか。制度としては、そうした世界を設計するのを目標にせざるを得ないと思います。

さらに、こうした世界の安全性が担保されるという意味でも、規模の力を政治的に濫用する行為に関しては、より明確で効果的な規律付けが必要になると考えます。

こうした発想を具体的にどのような仕組みで入れていくかは、いろいろ広い議論があると思

います。今日はそのあたりの議論はしませんが、思想としては、一つは規模の利益を共有する。もう一つの発想として、規模の力の濫用を規律付ける。この二つをセットにした世界をつくっていくことが必要かと思います。

豊田 今度は相澤先生からお話を伺います。近時、中国による ASEAN への投資がどんどん拡大していますが、ASEAN への影響力が日本以上に大きくなっていると伺っています。相澤先生はどう評価しているのでしょうか。ASEAN が最も信頼しているのは日本だとの話もありますが、日本はどうしたらいいのでしょうか。

相澤 おっしゃるとおりで、いろいろな世論調査を見ても、中国に影響力が随一だと認識されていることは間違いなくと思います。そして同じ調査で日本を信頼している、という感触は強くあります。影響力と信頼が別のところにあるということも、なんら不自然ではないと思います。

なぜ影響力があるかは、当然、東南アジアの各国にとって、中国の投資は必要不可欠なもので、先に申し上げたとおり、老いる前に豊かになるために、ここで高い経済成長率を記録していかなければいけない以上、今、短期的にでも投資してくれるところが大事です。今、投資してくれるところにより投資してもらえるように、さまざまな政策的な調整や支援をすることは、各国が自国を高所得国にするためにも最優先事項になるのは必然的なことかと思います。

ただ、注意しなければいけないことは、いろいろな投資のタイプがありますが、東南アジアの側で非常に大事なものは、産業政策、特に製造業をどのように成長させるかが、長い成長軌道に乗せる上でとても大事です。

しかし、過剰供給の問題で、東南アジアと中国の間に製造業にかかる競合性があり、そのことが東南アジアが中所得の罫を抜けるためのさらなる向かい風になっていると思います。特に自国の中小企業の育成や競争力の強化をするときには、中国の投資がマクロの経済政策をささえつつも、ミクロにおいては向かい風になってしまう懸念は間違いなくあります。

もう一つは技術移転です。投資はもちろん必要ですが、望むらくは中国企業の技術移転がしっかりと東南アジアに根づくようにしてほしいと思います。しかし、中国のインドネシア投資の場合、日本やアメリカと違って中国の投資は労働力をパッケージとして投資を進めますので、そうすると必然的に期待していた技術移転の歩留まりは期待したほどではない。

したがって、マクロで投資が進んで、影響力が大きくなるのは必然だとしても、大事なことは、その投資をどうガバナンスして、自国の経済発展、特に産業力向上に転換させていくか。ここのガバナンスに対するサポートは、おそらく信頼されている日本が手を貸さなければいけないところかと思います。

特にガバナンスのなかでも貿易のみならず、R&D に関して、もしまだ東南アジアが日本を信頼しているのだとすれば、R&D で信頼に足る日本側の応答をしておく必要がおおいにあると思います。説明もなく、胡座をかいて、なにをせずとも信頼されると思い込むのは、こちらが信頼していないというサインをおくることになりかねません。そうすると一昨年、日本が東南アジアと掲げた共創、共に創るというコンセプトも絵に描いた餅に終わる可能性があります。したがって、ここで集中的に R&D と技術移転に関しての日本のガバナンス支援、および実際の企業間の協力の推進に協力する。そうすると、東南アジアは中国のマクロの投資の恩恵と、

そして日本の支援の恩恵を受けることができるので、それが総和として、東南アジアにとっては非常にありがたい、北東アジアとの連携になると思います。

豊田 佐橋先生に伺いたいと思います。米国は、中国との関係をどうしようとしているのでしょうか。中国問題は関税だけで済む話ではないでしょうし、とりわけ、台湾をめぐる安全保障上の問題も深刻です。現政権には対中強硬派とされるルビオ国務長官がいる一方で、トランプ大統領の立場は明確ではありません。どうお考えになっているのでしょうか。

佐橋 今のトランプ政権、ないしアメリカ政府は、米中の貿易協議をかなり重視しているのは間違いありませんし、その行き着く先が首脳会談の実施なのは、ほぼ衆目が一致するところだと思います。大統領が最大の交渉派といわれますが、中国との交渉は当面続く。

このときに重要なのは、ではなんのために交渉しているのか、所詮は市場開放、アメリカ経済にとっての利益を非常に強く考えているのではないかと思います。

ただ、それでも交渉を重視している間は、米中関係のマネジメントに相当、関心があって、だからこそ台湾問題に関する立場も、指摘されているように、後退しているように見えることがあります。例えば、台湾当局は否定していますが、頼清徳総統のニューヨークトランジットの拒否が報道されたりもしています。

ただ、トランプ政権は政治的に動きが大きく、潮目が変わることは十分にあるし、そして現在の交渉派の皮を一枚はいで下を見てみれば、非常に強い対中強硬論があるのは間違いないと思っています。それは、経済的なタカ派と安全保障上のタカ派の二つから成り立っているわけですが、どちらも中国の経済、科学技術、さらに影響力の向上に大きな懸念を持っているのは間違いがないし、中国からアメリカに流入しているフェンタニルに対する懸念や、中国の共産党による統治体制への懸念を強く主張する人もいます。

こういった対中強硬論が表に出てくると、それはかなり強烈なデカップリングの議論にもつながりかねないとは思っています。ただ、それでも当面は交渉のほうに優位に働くのであらうと思っています。

交渉中心で進むとすれば、そのとき、経済安全保障がどうなるのかを我々はしっかり見ておかななくてはいけない。対中強硬論はベースにあるし、経済安全保障は、これまでバイデン政権またはトランプ第一次政権から、多くのルールが積み重ねられてきたところですので、経済安全保障政策の全般的な方向は、おそらく簡単には変わらないと理解はしています。最近ではトランプ政権は外国人による土地取得の規制も進めていて、特に農務長官が示しているように、中国からのアメリカの土地買収等に対する規制は進んでいます。そして、日本をはじめ各国の外国企業も、そのようなルールとともに戦略を考えていくしかない。しかし、交渉が米中の間で進んでいる中で、アメリカの対中輸出管理などが緩んでいることもまた事実です。一番有名なのは半導体。NVIDIA の H20 の輸出が緩和された。または、C919 の航空機の部品の輸出が解禁されたり EDA ツール(Electric Design Automation)が解禁されたりと、交渉材料の中に輸出管理が入ってきてしまっていて、これが今後どうなるのか。

その意味では、アメリカの経済安全保障政策はちぐはぐなところがあり、交渉材料になっている部分はかなり大きくなっていくのではないかと懸念されていて、そのあたりは日本も注視していかななくてはならない。

同盟国はこれまでどおり、高いレベルで経済安保が求められるのかもしれませんが、アメリカ自身の経済安保政策は融通無碍に変化していく。フレキシビリティが高まっていることは注意を要する問題かと思っています。

通商政策の方向性

豊田 最後の質問に移りたいと思います。今回、白書でも明確に位置付けられた「通商戦略の方向性」についてです。まず、森井室長から、白書で挙げている三つの方向性のポイントを簡単にお話しいただきたいと思います。

森井 今回、白書の中に位置付けた通商戦略 2025 ですが、国際情勢の変化を踏まえて、国際経済秩序の揺らぎへの対応や、保護主義が進む中での自律性・不可欠性の確保といった要請に応えながら、グローバルサウス諸国をめぐる競争が激化し、DX、GXが進展する中でも、輸出と海外投資を通じて海外市場を開拓し、日本の付加価値を最大化していくことを、一番大きな目標にしています。

その上で、三つ、通商政策の方向性を示しています。

第一に、国際経済秩序の揺らぎへの対応として、国際社会で信頼できるパートナーであり続けるという姿勢を明確にしながら、各国とウィン・ウィンの関係を積み上げて、国際経済秩序の再構築に取り組むなど、多層的な経済外交を展開することです。

第二に、国際経済秩序がいかなる状況にあっても、DX、GXなどの世界の課題解決を通じた付加価値の最大化、海外活力の取り込みに向けて、国内産業政策が促進する国内投資などを踏まえて、輸出市場の確保や多角化を進めて、対外投資を通じたグローバルサウス諸国や同志国との共創によって、日本企業の高付加価値化を支援することです。

三点目、最後ですが、保護主義が台頭し、過剰生産能力や過剰依存の脅威が顕在化する中で、サプライチェーンの強靱化、資源の安定供給などの自律性の強化、技術などに関する不可欠性の確保に向けて、同志国との政策協調や国内制度の整備、経済安全保障の確保に向けた海外展開支援など、内外一体で取り組みを推進することです。

豊田 以上の三つの点について、先生方より、日本はこうあるべきだという観点からお話を頂きたいと思います。

まず、佐橋先生からお願いします。「保護主義の台頭を踏まえた国際経済秩序の揺らぎへの対応」ということですが、とりわけ保護主義の筆頭となってしまった米国とは、今後どんな協力をすべきなのか。エネルギー、防衛などは当然としても、ルールベースの秩序づくりはもう諦めたほうがいいのでしょうか。

佐橋 わが国の姿勢としては、グローバル化も諦めなければ、ルールも諦めないことが非常に重要だろうと思います。日本という国にとっては、通商国家日本という観点からいっても、やはりルールこそが頼るべきものであることは強調しても、し過ぎることはないと思います。

そのうえで、今後重要なことは二つあります。一つは、世界の保護主義の台頭や秩序の揺らぎに対して、日本がルール形成、またはそういった国際協調の旗を振っていく領域を増やして

いくしかないということだと思います。

今の世界の中にはさまざまな協力がどんどん出てきています。このままだとばらばらに、世界、地域いろいろなところで、皆さんが旗を振って、いろいろな協力をしていく、ルールを作ろうとする動きが増えてくるのかもしれませんが、私たちにとって必要なのは、そこに価値観という形で串を刺して重層性を作ったような国際制度づくりだと思います。ただ単にばらばらに存在していたら、それは重層性ではないので、きちんと縦に串を刺すような考え方が重要だと思います。

その中で、非常にハイレベルな国際協調の枠組みもあれば、そうではないものもあっていいと思います。各国のニーズに照らして、発展段階に照らしたものがあってもいいと思いますし、そういったものを日本は推進していくべきだろう、と思います。

そのような観点からいうと、アジア・ゼロエミッション共同体などは結構いいものなのではないかと、最近、強く思っているところです。他方で、もちろんハイレベルの CPTPP のようなものをどう戦略的に使っていくか。ここも考えなくてはいけない。

最後にもう一つの点は、アメリカをどうするか。アメリカについては、当面、簡単に国際協調に戻ってくるという楽観をすべきではないと思っています。ただ他方で、アメリカが戻ってくる場所を残しておくこと。そして、アメリカの中で国際協力、または国際経済秩序、自由貿易の意義について理解している人たちに対して、どう働きかけていくのか。このあたりはよく考えなくてはいけない。

アメリカが後ろ向きだから、アメリカ抜きを制度をどんどん作るのではなく、アメリカが戻ってこられるようにしておく。ここまで残していただく必要はないかもしれませんが、G7 を G6 にするというのを公式的にはやっては駄目だと私は思っています。あくまでも G7 は G7 でアメリカは戻ってこられるのが大事だし、アメリカが戻ってこられるようなもの、場所を残しながら、他の協調を進めていくというアプローチをすべきです。

そしてアメリカの中で、そういうことが重要だと思っている人たちを、個人ベースでもとにかく呼んでいく。自由化、自由貿易について理解している人たちを束ねていく。そういうことが、長い目で見れば、ルールベースの秩序づくりに必要なことではないかと最近は思っています。

豊田 次に、相澤先生からは「グローバルサウス、同志国との共創と輸出促進」という観点からお話を頂きたいと思います。まさに共創による、日本企業の高付加価値化は可能なのでしょうか。コンテンツ産業はいかがでしょうか。これらの国とルール志向の貿易秩序の構築に協力することは可能でしょうか。

相澤 もちろん可能だと思います。大事なところは、白書にも書いてあるとおり、一つは、これからは、日本の対外投資ではなく外国による日本への国内投資という政策を、通商政策とともに、ぜひ本腰を入れて取り組んでいただきたいと思います。

その何が大事かという、日本企業の高付加価値化につながるからです。日本企業の価値がどこにあるかを、おそらく東南アジア他、多くの国の目を借りて、日本企業の価値を再定義して、それを輸出促進につなげるところが、非常に大事なのだと思います。

何に価値があるかは、それぞれのマーケット、それぞれの時代によって当然変わってきます。

その時代のダイナミズムが、おそらく同志国の中でのほうが非常に激しく動いていますので、日本の中でこれが価値だからこれを促進しようと判断しても外れる可能性もたくさんあります。

そういう意味では、国内にバリエーションの尺度をどんどん内製化していく。そのために国内投資を促進する。具体的には人を含めて招く。それが非常に大事になってくると思います。

ではどういう産業がというところでは、答えははっきりありません。考えてみると、コンテンツ産業もちろん大事ですが、日本が一番強いのは食だと思います。食に関しては、食の安全性から始まって、いろいろな尺度があると思いますが、ここは非常に競争力があるので、とても大事だと思います。

それ以上に、これからは科学技術が大事になってくると思います。特に同志国のタレントをどれだけ日本に置いて共創関係を作るか。各国でタレントとその産業間のミスマッチが起きているので、それを是正するプラットフォームをどれだけ日本が作れるかが鍵になってくると思います。ですので、日本の科学技術、先端技術開発における東南アジアとの共創関係を作ることが非常に大事になってくると思います。

またもう一点だけ申し上げますと、白書でもうたわれていますが、通商体制の趨勢貿易体制に保護主義が進んでいるとしても、通商体制の改革や変動に答えを見出そうとするよりも、例えば労働市場においては自由化を進める。もしくは通商体制がグローバルなルールが必然的に目指すものであるとしたら、社会政策であったり、教育政策はリージョナルに対応するといったメッセージを発信することが肝要だと思います。WTOの手が届かない多層的な秩序の中だと、何も通商体制だけがバックボーンではなく、社会政策、教育政策、福祉政策、さまざまな政策がありますから、そちらでの秩序づくりをルールづくりの中で日本が考えていく。そして、そのなかで、日本でさまざまな国のタレントが活躍できるようなデザインにしていくことが重要です。

今はそういうことができる非常に大事な機会だと思います。大きな危機のときは政策的には大きなチャンスでもあるので、今が思い切った政策を実行するそのときかと思います。

豊田 最後に、渡邊先生には、「サプライチェーンの強靱化に向けた対外経済政策」についてお願いいたします。中国とはどのような協力が重要でしょうか。中国の経済活動をルール下に置くことは可能なのでしょうか。あるいは、戦略的不可欠性の確立との関係で、中国とは時に対立しないといけないということでしょうか。日本としての考え方をお教えてください。

渡邊 結論としては、中国にとっても、ルールが存在することのメリットのほうが大きく、かつルールを全てセットする力があるとは思っていない。そういう意味では、そのあたりに新しいルールへのアップデートに中国が応じる可能性があるのではないかと考えます。

まず、大きな方向性としては、根本的にルールの予測可能性が高まること。特にアメリカからの圧力が永遠に続くことは、どの国にとってもよくない。ただ、アメリカが大きな不満を持っていて、今のルールでは中国が現状を変更しないのであれば、アメリカは今の状況を変える気はない。特に特定の産業をどんどん占有していくことは、アメリカだけでなく他国から歓迎されていない。それから、過剰生産による輸出、過剰輸出といった市場の歪みのようなことは是正も他国は望んでいる。

それに対する不満は、アメリカ全体、それから他国、欧州もそうですし、アジアの諸国の多

くも、根本的にはそこが直ることのメリットは大きいと考えている。これが交渉のスタートポイントだと中国に認識してもらうことが、まず日本が進めるべきポイントの一つになると思います。

では、中国はこの状況をどう認識するかに関しては、中国はアメリカの唯一の競争相手という表現がありますが、総合的に見た場合には、現状はアメリカが中国を圧倒的に上回っていますし、中国はアメリカの立場を代替できると本気では考えていないと思います。

ですので、力の不均衡があるときに、アメリカが明示的にルールの世界にいなかったとしても、アメリカの不満を合理的に整理して、中国に対応を迫り、その結果として今のルールをアップグレードすることに持っていく交渉をする役割は、後ろにアメリカがいて、あとは日本とヨーロッパがやるべき仕事だと思います。

これ自体がサプライチェーンの強靱化につながっていく。グローバルなサプライチェーンは本来、規模の利益を共有する仕組みで、今の中国が生み出している問題を解決する手段なわけですが、そこで規模の力を濫用する行為を繰り返してきたことで、今までグローバルサプライチェーンの脆弱性が認識され、それを回避するために経済安全保障という発想が出てきています。

これにはなんらかの形で対応が必要で、規模の力を濫用することを抑止するインセンティブ設計はやはり必要であり、究極的にはそうやってこそ初めてサプライチェーンの強靱化ができると考えます。

今年の通商白書が丁寧に示してくださっているとおり、中国は多様な分野での製造業で力を持つようになってきています。ですが、グローバルな経済取引に依存していること、それから技術体系的にも中国はまだやはり独立していない。中国が技術体系を支配するところまではいっていないのも事実かと思います。

アメリカと中国との特許の関係を見たある研究では、中国は確かにこの摩擦が始まってから自国の特許を増やしているのですが、それはあくまでも米国が構築した技術体系の中での特許の発展であって、米国の構築した技術への依存度を減らしてはいないことを明らかにしています。

こうした力関係から考えると、合理性を説いていく中で、中国が今のルールではやはり問題があって、それをアップグレードすることを受け入れなければいけないところに理論を整理していくことは十分可能で、日本がそうした交渉を主導していくのはよいことだと思います。

その意味で、今年の通商白書が現在の摩擦には大きな構造的な問題があるという認識からスタートして、その上で通商戦略を構築しているのは、非常によい方向性ではないかと考えます。

豊田 短い時間ではありますが、本当に濃密な議論をいただきました。本日はお忙しい中、お時間を頂きまして、ありがとうございました。また今後ともよろしくお願いいたします。

(了)