

2018年2月23日 全13頁

# 中国の鉄鋼の過剰生産能力と米国の通商政策

## 米国通商拡大法による輸入制限の中国以外への悪影響にも警戒が必要

経済調査部 主席研究員 金子 実  
研究員 永井 寛之  
研究員 中田 理恵

### [要約]

- 鉄鋼の輸入が米国の安全保障に与える影響についての米国通商拡大法に基づく米商務省の調査結果が公表され、中国の生産能力の拡大を主たる要因とする世界の鉄鋼の過剰生産能力を背景として、米国の鉄鋼産業の稼働率を引き上げるための輸入制限が必要であるとされた。この調査結果を受けての輸入制限についての最終的な判断は、4月中旬までに、トランプ大統領によりなされる。
- 米国の鉄鋼の輸入額の輸入先国別の推移を見ると、リーマン・ショック以降の中国からの輸入額の回復が、他の輸入先国と比べて著しく遅くなっており、その結果、米国の鉄鋼輸入に占める中国からの輸入の直近のシェアは、小さくなっている。
- この背景には、リーマン・ショック以降、米国のアンチダンピング関税・補助金相殺関税が中国からの鉄鋼の輸入に集中的に賦課されたことがあると見られる。しかし、その間にも中国が世界の鉄鋼の過剰生産能力の大きな要因であり続ける状況は解消されておらず、今後、米商務省の調査結果に基づいて鉄鋼の輸入制限措置がとられても、世界の鉄鋼の過剰生産能力の解消に資する効果は期待できない。
- 他方、米商務省の調査結果に基づく輸入制限は、中国以外の国も広く対象にする。その妥当性は、発動要件等についてのルールがないためにWTOには判断できない可能性が高く、広範な輸出国による対抗措置の長期化につながる可能性がある。
- 中国の鉄鋼輸出は、アジア新興国へのシフトが進んでいるが、その背景の一つには、中国の「一帯一路」構想の中での、大規模なタイドローン（紐付き借款）の供与がある。新興国のインフラ整備における調達環境の整備が求められており、そのためには世界各国間の国際的な連携の強化が必要である。しかし、米商務省の調査結果に基づき輸入制限が行われると、対抗措置の長期化がその障害となる可能性がある。
- 2018年11月の米国の中間選挙が近づく中で、関係者が通商政策の政治性を考慮して対応することにより、トランプ大統領の判断が副作用を最小限にするものとなることが期待される。

## 1. はじめに

2017年4月に米国通商拡大法第232条に基づいて米商務省が開始した、鉄鋼の輸入が米国の安全保障に与える影響についての調査の結果（以下、「米商務省調査結果」という。）が、2018年1月11日にトランプ大統領に提出され、2月16日に公表された<sup>1</sup>。同法によれば、大統領は、米商務省調査結果を受け取ってから90日以内に、その内容に賛成するか否かや、どのような措置を講じるかを判断することとなっており、4月中旬までにトランプ大統領により最終的な判断がされる見込みである。

米商務省調査結果は、米国産鉄鋼の輸入品への代替が進むことが米国の安全保障を脅かしており、米国の鉄鋼産業が長期的に存続できるよう、その稼働率を現在の73%から80%に引き上げるための輸入制限が必要であるとしている。そして、とるべき輸入制限措置として、以下の3つの選択肢を示している。

- ① 全ての国からの鉄鋼輸入に対する24%以上の関税の賦課
- ② 中国を含む12ヶ国からの鉄鋼輸入に対する53%以上の関税の賦課と、その他の国からの鉄鋼輸入に対する2017年の水準での数量制限の実施
- ③ 全ての国からの鉄鋼輸入に対する2017年の63%の水準での数量制限の実施

他方、米商務省調査結果は、鉄鋼の輸入が米国の安全保障を脅かすに至っていることの背景として、中国の生産能力の拡大が最大の原因となって発生している世界の鉄鋼の過剰生産能力を挙げている。ただ、米商務省調査結果で示されている米国の鉄鋼輸入の輸入先国別の量を見ると、中国からの輸入は、2%程度のシェアを占めているにすぎない。米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置の選択肢が中国からの輸入に対するものに集中していないことの背景にも、中国からの輸入を制限するだけでは、米国の鉄鋼産業の稼働率を十分に引き上げることができないことがあると思われる。

そのような輸入制限措置の選択肢は、中国の生産能力の拡大が最大の原因となって発生している世界の鉄鋼の過剰生産能力の問題の解決に資するのだろうか。また、措置の対象となる中国以外の国々に与える影響については、どう考えるべきなのだろうか。

本稿では、鉄鋼貿易をめぐる米中関係の推移を、中国がWTOに加盟した頃にまで遡って長期的に見ることにより、米商務省調査結果の示す輸入制限措置の3つの選択肢は、中国の生産能力の拡大に歯止めをかける効果を期待できるものではないことをみる。また、3つの選択肢のいずれも、米国に鉄鋼を輸出する中国以外の国にも警戒すべき悪影響を与える可能性を持つものであることをみる。

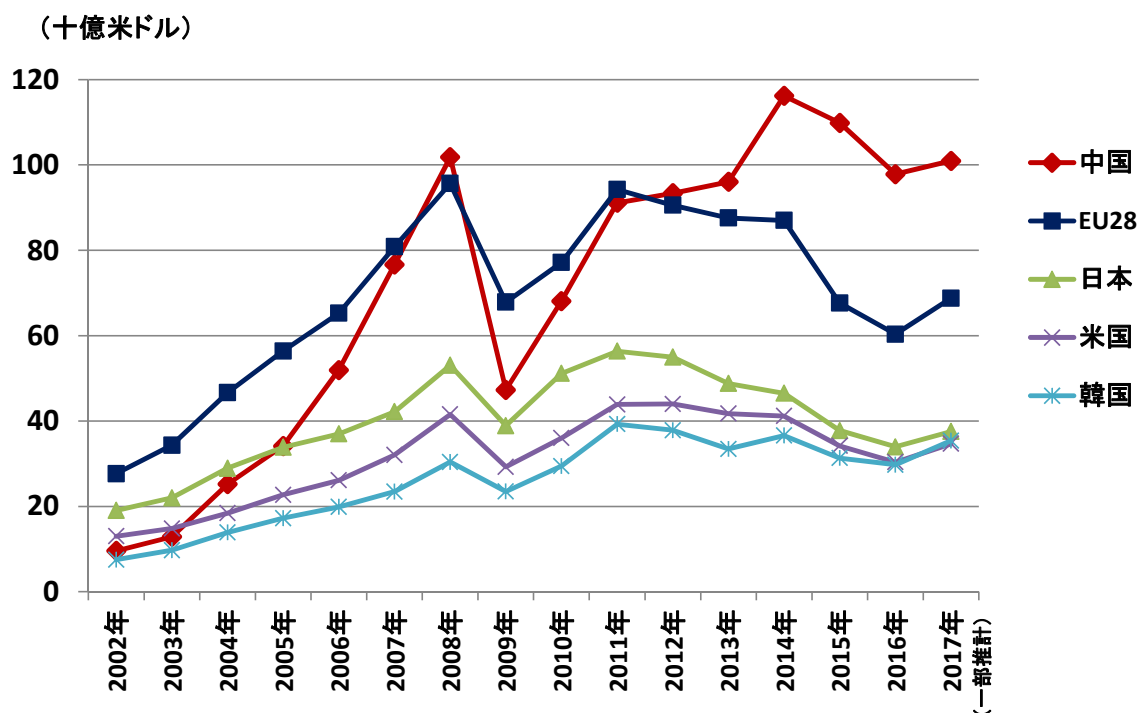
---

<sup>1</sup> 米商務省 “THE EFFECT OF IMPORTS OF STEEL ON THE NATIONAL SECURITY: AN INVESTIGATION CONDUCTED UNDER SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962, AS AMENDED” January 11, 2018  
[https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_steel\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180111.pdf](https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf)

## 2. 世界の主な鉄鋼輸出国の国別輸出額の長期的な推移

米商務省調査結果は、中国の生産能力の拡大が最大の原因となって世界の鉄鋼の過剰生産能力が発生しているとしているが、中国は、鉄鋼の過剰生産能力の削減に取り組んでおり、また輸出主導の経済成長から内需主導の経済成長への転換を進めている。そこで、鉄鋼（HSコード第72類）、鉄鋼製品（HSコード第73類）の主な輸出国（EUは、EU28ヶ国ベース<sup>2</sup>）の輸出額の長期的な推移を、中国がWTOに加盟した2002年以降について見た図表1により、米商務省調査結果の見方が最近においても妥当なのかを、まず確認する。

図表1 鉄鋼（HSコード第72類）・鉄鋼製品（HSコード第73類）の主な輸出国の輸出額の推移



(注1) 鉄鋼（HSコード第72類）と鉄鋼製品（HSコード第73類）の輸出額の合計。

(注2) EU28の2017年の数値は、2016年の数値に2017年1～10月の前年同期比をかけた数値。日本及び米国の2017年の数値は、2016年の数値に2017年1～11月の前年同期比をかけた数値。

(出所) Global Trade Atlas より大和総研作成

この図表1を見ると、まず2008年にリーマン・ショックが発生するまでの間、中国の輸出額は、他の主な輸出国の輸出額より、急速に増加していたことがわかる。また、リーマン・ショックの発生した後、中国の輸出額は、直後の2009年には他の主な輸出国より大幅に減少したが、2010年以降は、他の主な輸出国よりも急速に回復している。そして、2014年以降、中国の輸出額は、リーマン・ショック前の最大額と同程度かそれ以上となる傾向が見られるのに対し、他の主な輸出国の輸出額は、輸出額の比較的小さい韓国を除き、リーマン・ショック前の最大額を下回る傾向が見られる。

<sup>2</sup> 2002年以降の新規加盟国は遡及して加えている。

これらのことから、近年、中国が鉄鋼の過剰生産能力の削減に取り組んだり、内需主導の経済成長を進めたりしている状況においても、中国は、世界の鉄鋼の過剰生産能力の大きな要因であり続けているという米商務省調査結果の見方は、妥当なものと考えられる。

### 3. 米国の鉄鋼輸入額の輸入先国別の長期的な推移

米商務省調査結果で示されている米国の鉄鋼輸入の輸入先国別の量を見ると、中国からの輸入は、2%程度のシェアを占めているにすぎない。中国の鉄鋼・鉄鋼製品の輸出額が極めて大きな額であるにもかかわらず、米国の鉄鋼輸入に占める中国からの輸入のシェアがこのように低いことは、どのような経緯で起こったことなのだろうか。中国の鉄鋼は米国における需要に対応していない等の理由で、米国の鉄鋼輸入に占める中国からの輸入のシェアは、長期的に見ても低かったのだろうか。

この点を見るために、米国の鉄鋼輸入額の輸入先国別の長期的な推移を次に見るが、その前に、米商務省調査結果が対象としている鉄鋼という品目の定義について説明しておきたい。米商務省は、輸入をフォローする必要のある品目として Steel Mill Products という品目を定義しており、今回の米商務省調査結果は、この Steel Mill Products を Steel（鉄鋼）と呼んで、対象とするとしている。米商務省のウェブサイトによれば、Steel Mill Product は、HS コード 6 桁分類で、720610～730690 に分類される品目だとのことであり<sup>3</sup>、HS コード 2 桁分類では、鉄鋼（HS コード第 72 類）と鉄鋼製品（HS コード第 73 類）にまたがる品目の定義である。以下では、米商務省調査結果に従って、HS コード 720610～730690 に分類される品目を鉄鋼と呼ぶこととする。なお、米国における HS コード 720610～730690 に分類される品目の輸入額の合計は、鉄鋼（HS コード第 72 類）、鉄鋼製品（HS コード第 73 類）の輸入額の合計の半分前後で推移している。

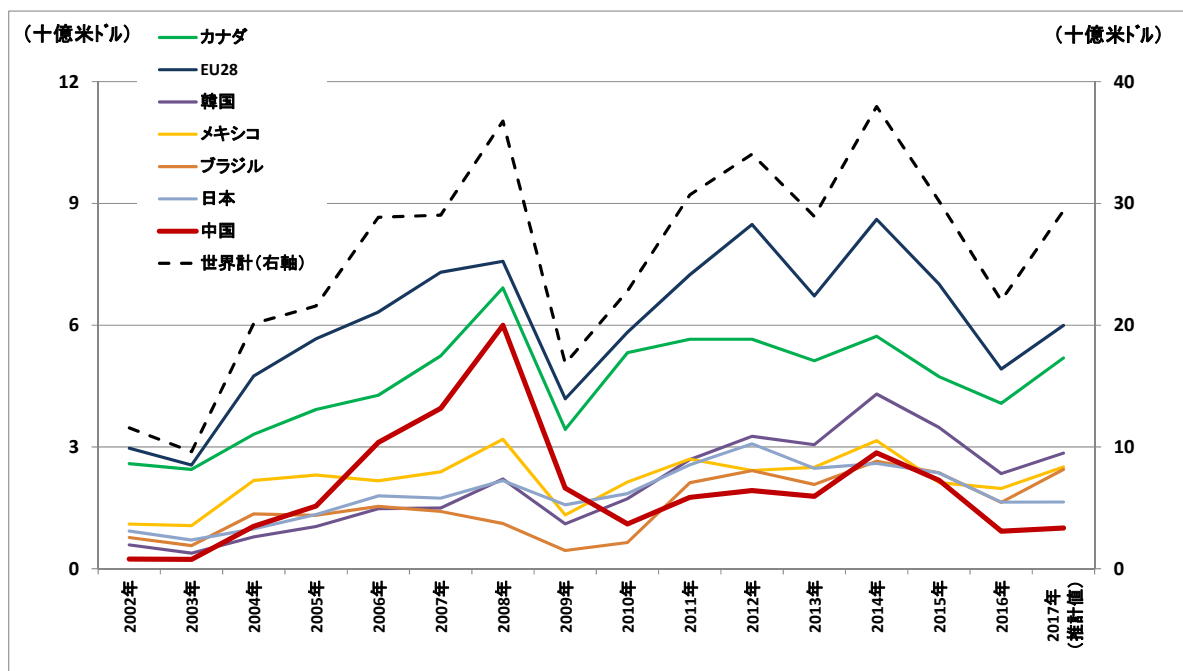
図表 2 は、米国の鉄鋼輸入額の主な輸入先国別の長期的な推移を、中国が WTO に加盟した 2002 年以降について見たものである。鉄鋼の主な輸入先国には、図表 1 で見た主な輸出国に加えて、米国から距離的に近い、カナダ、メキシコ、ブラジルが含まれている。

この図表 2 を見ると、2008 年にリーマン・ショックが発生するまでの間は、図表 1 で見た主な輸出国別の輸出額の推移と同様に、中国からの輸入額が他の主な輸入先国からの輸入額より、急速に増加していたことがわかる。そして、2008 年には、中国からの輸入額は、EU28 からの輸入額にかなり近い額にまで増加している。しかし、リーマン・ショックが発生した後については、図表 1 の主な輸出国別の輸出額の推移とは逆に、中国からの輸入額の回復が、他の主な輸入先国からの輸入額の回復に比べて著しく遅くなっている。また、2017 年に中国からの輸入額の回復の遅れが再度見られ、このグラフでは対象にしていないが、ロシア、台湾、トルコからの輸入額にも抜かれている。

<sup>3</sup> 米商務省 “Steel Mill Product Category Definitions”  
<https://www.trade.gov/steel/pdfs/product-definitions.pdf>

以上のことから、米国の鉄鋼輸入に占める中国からの輸入のシェアは、長期的に低い状況が続いていたわけではなく、リーマン・ショックの後の回復が他の輸入先国からの輸入額の回復に比べて著しく遅かったことにより、低くなったと言える。それでは、何故リーマン・ショック後に、そのようなトレンドの変化が起こったのだろうか。

図表 2 米国の鉄鋼の輸入額の主な輸入先国別の推移



(注 1) 鉄鋼は、HS コード 6 桁分類で 720610～730690 に分類される品目。

(注 2) 2017 年の数値は、2016 年の数値に 2017 年 1～11 月の前年同期比をかけた数値。

(出所) Global Trade Atlas より大和総研作成

#### 4. 米国における鉄鋼関連のアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課

このようなトレンドの変化の背景には、米国における鉄鋼関連のアンチダンピング関税・補助金相殺関税が、リーマン・ショック以降、中国からの輸入に対して集中的に賦課されたことがあるとみられる。アンチダンピング関税・補助金相殺関税とは、輸入品が輸出国においてコスト割れや補助金付きである場合に、そのような輸入から輸入国の産業を保護するために賦課される関税のことである。1947 年の GATT の第 6 条に規定されており、1994 年に締結された WTO 協定においては、その付属書の中の「補助金及び相殺措置に関する協定」において、賦課の手続きや要件が詳しく定められている。その手続きや要件に従って賦課されていれば、輸出側は対抗措置をとることができない。1994 年に締結された WTO 協定において、それ以前に米国政府がたびたび輸出側にとらせていた輸出自主規制が禁止された一方で<sup>4</sup>、国内産業を守るための貿易制限措置として、セーフガード（緊急輸入制限）措置<sup>5</sup>と並んで認められた措置である。

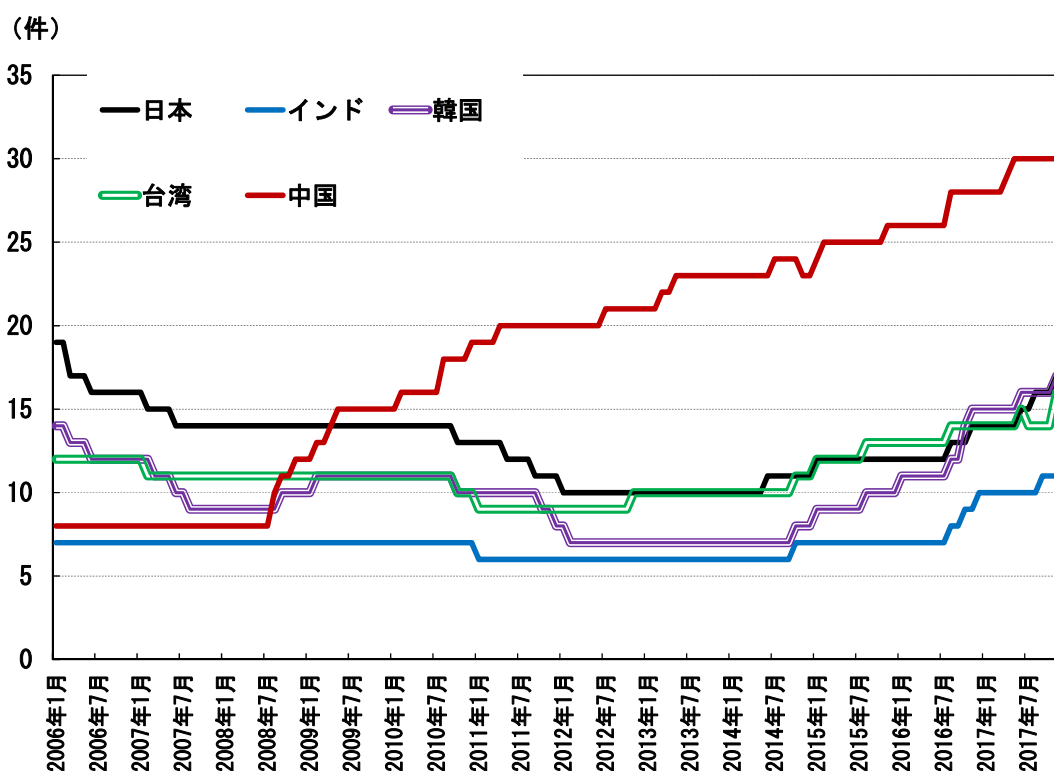
<sup>4</sup> WTO 協定付属書「セーフガードに関する協定」第 11 条

<sup>5</sup> 輸入の急増により国内産業に被害が生じる場合にとることができる緊急輸入制限措置。1947 年の GATT の第 19 条に規定されており、1994 年に締結された WTO 協定においては、その付属書の中の「セーフガードに関する協

米国政府は、アンチダンピング関税・補助金相殺関税の対象にならない場合も含めて国内の鉄鋼産業を守るため、2002年にセーフガード措置を発動した。しかし、セーフガード措置には輸入の急増等について厳しい要件があり、米国は、輸出側からのWTO提訴を受けて、このセーフガード措置を撤回せざるを得なくなった。以後、米国政府は、通商政策による鉄鋼産業の保護を、アンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課により行ってきた。

米商務省のウェブサイトでは、アンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課中の案件及び2006年以降に撤回された案件の一覧が公表されており、その一覧の2018年1月4日版のものにより、鉄鋼関連の賦課中案件の多い輸入先5ヶ国・地域について、賦課中件数の推移を見たものが、図表3である。

**図表3 米国の鉄鋼関連のアンチダンピング関税・補助金相殺関税の輸入先別賦課中件数の推移**



(注1) アンチダンピング関税と補助金相殺関税が同じ品目を対象として賦課されている場合には、両者で1件とカウントする。

(注2) Product Group が ISM(=Iron & steel: Mill products)、ISO(=Iron & steel: Other products & castings)、ISP(=Iron & steel: Pipe products)に分類されている案件を鉄鋼関連とする。

(出所) 米商務省 “ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY ORDERS IN PLACE AS OF JANUARY 04, 2018” より大和総研作成

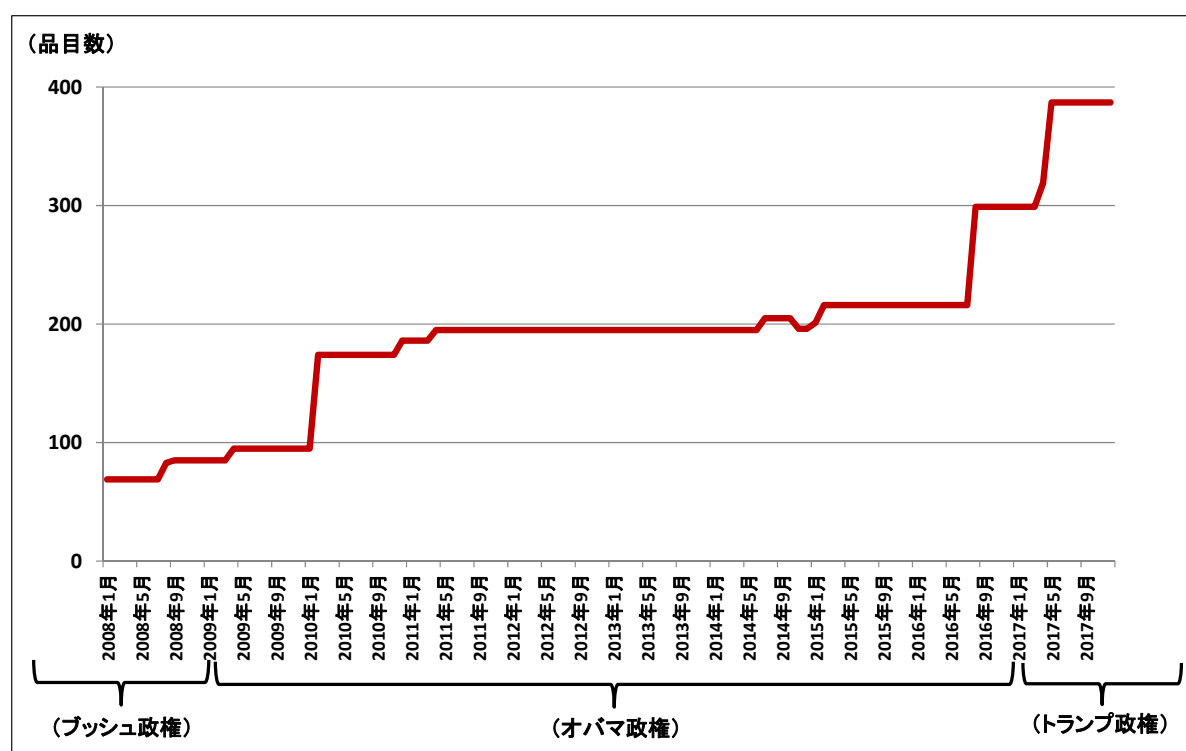
この図表3を見ると、中国からの輸入についての賦課中件数は、2008年にリーマン・ショックが発生する前には、日本や韓国や台湾からの輸入についてのそれを下回っていた。しかし、リーマン・ショックの発生後には、日本や韓国や台湾からの輸入についての賦課中件数がほとんど増加しなかった一方で、唯一、ほぼ一本調子で増加し、直近においては、日本、韓国、台

定」において、発動の手続きや要件が詳しく定められている。

湾からの輸入についての各賦課中件数の約 2 倍になっている。このことが、図表 2 において、リーマン・ショック後の米国の中国からの鉄鋼輸入額の回復が、他の主な輸入先国からの輸入額の回復に比べて著しく遅かったことの大きな要因になっていると考えられる。

図表 3 の鉄鋼関連のアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課案件には、米商務省調査結果が対象としている鉄鋼（HS コード 6 桁分類で、720610～730690 に分類される品目）以外の鉄鋼二次製品などに対する賦課案件も含まれている。各アンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課決定を告示する連邦官報には、賦課対象品目が含まれる米国 HS コード 10 桁分類（最も詳細な分類）が掲載されていることから、それを使って、米商務省調査結果が対象としている鉄鋼の中国からの輸入にアンチダンピング関税・補助金相殺関税が賦課されている品目数（米国 HS コード 10 桁分類）の推移を見ることができ、それをグラフ化したものが、図表 4 である。

**図表 4 米国の中国からの鉄鋼輸入に係るアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課中品目数の推移（米国 HS コード 10 桁分類ベース）**



(注 1) 中国からの輸入に対するアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課中案件の中で、Product Group が ISM(=Iron & steel: Mill products)、ISO(=Iron & steel: Other products & castings)、ISP(=Iron & steel: Pipe products)である案件を告示する連邦官報において、賦課対象品目が含まれる米国 HS コード 10 桁分類が、HS コード 6 桁分類の 720610～730690（鉄鋼）の範囲に入る品目の数の推移。

(注 2) ある品目が、2 件以上のアンチダンピング関税・補助金相殺関税において、賦課対象品目が含まれる品目とされていても、1 品目とカウントする。

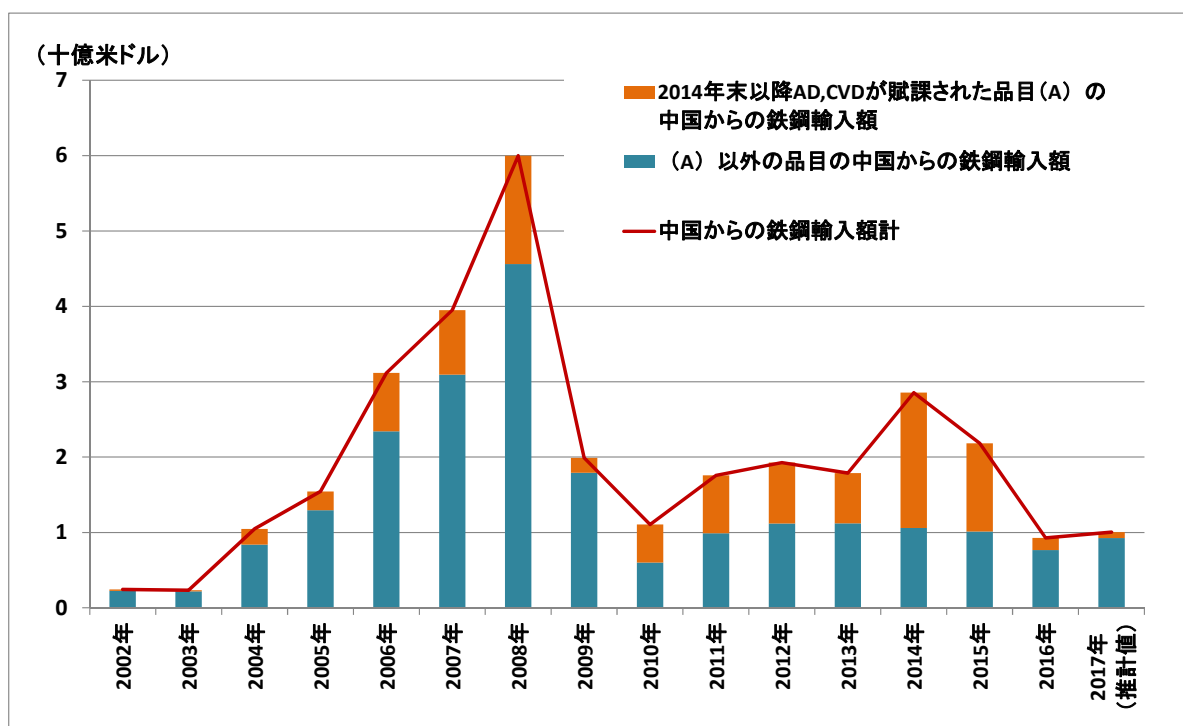
(出所) 米商務省 “ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY ORDERS IN PLACE AS OF JANUARY 04, 2018”、米国連邦官報より大和総研作成

この図表 4 を見ると、中国からの鉄鋼輸入に係るアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課中品目数が、リーマン・ショックが発生した後の 2010 年頃に大幅に増加した後、2016 年頃から更に大幅に増加したことがわかる。米国 HS コード 10 桁分類（2018）では、HS コード 6 桁

分類の 720610～730690（鉄鋼）の範囲に入る品目数が 752 あるが、これに対するアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課中品目の割合は、オバマ政権末期からの大規模な賦課の後、直近では約 51%にまで上昇している。

中国からの鉄鋼輸入額の推移を、オバマ政権の末期から追加的に賦課されたアンチダンピング関税・補助金相殺関税の対象品目と、それ以外の品目に分けることにより、アンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課の、中国からの鉄鋼輸入額への影響を見たものが、図表 5 である。

図表 5 2014 年末以降の AD, CVD 賦課品目とそれ以外の品目の中国からの鉄鋼輸入額の推移



(注 1) AD は、アンチダンピング関税の略。CVD は、補助金相殺関税の略。

(注 2) 鉄鋼は、HS コード 6 桁分類で 720610～730690 に分類される品目。

(注 3) 2017 年の数値は、2016 年の数値に 2017 年 1～11 月の前年同期比をかけた数値。

(出所) Global Trade Atlas、米商務省 “ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY ORDERS IN PLACE AS OF JANUARY 04, 2018”、米国連邦官報より大和総研作成

この図表 5 を見ると、2014 年以降の中国からの鉄鋼輸入額の減少のほとんどは、2014 年末以降アンチダンピング関税・補助金相殺関税が追加的に賦課された品目の輸入額の減少によるとみることができ、アンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課が中国からの鉄鋼の輸入額を減らす方向に強く働いていることを、確認することができる。

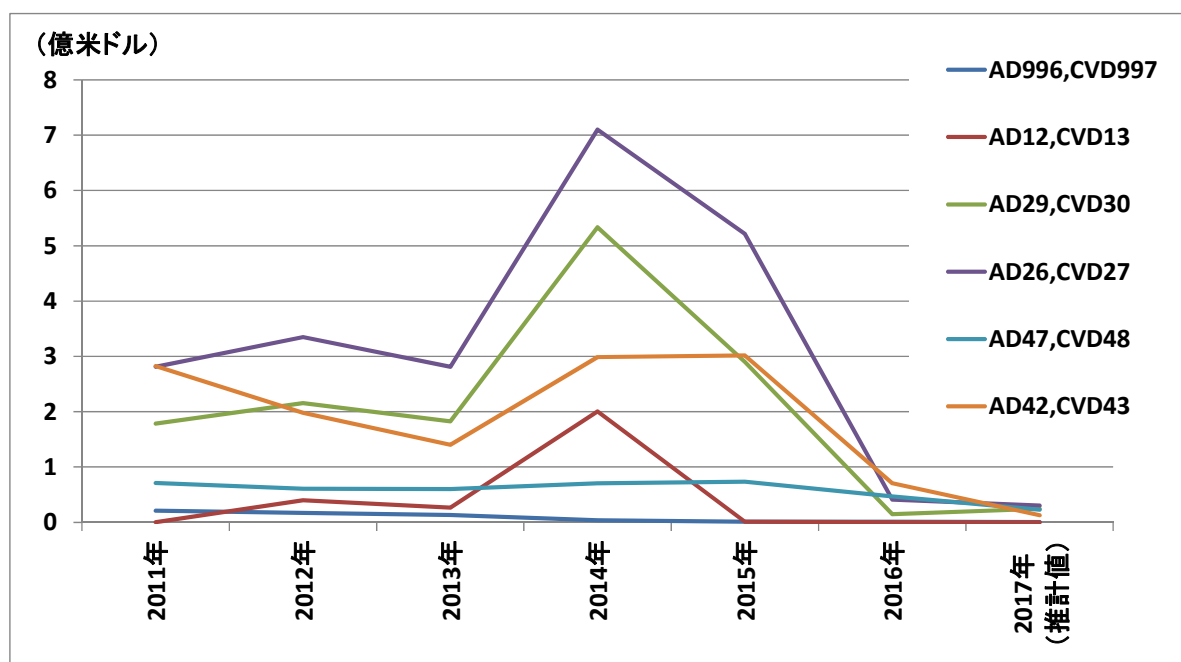
また、2014 年末以降、中国からの鉄鋼輸入にアンチダンピング関税・補助金相殺関税が追加的に賦課された案件毎の、対象品目の輸入額の推移を見たものが、図表 6 である。この図表 6 を見ると、全ての案件で、対象品目の中国からの鉄鋼輸入額が、2014 年以降大幅に減少している。

米商務省調査結果の示した輸入制限の選択肢は、アンチダンピング関税・補助金相殺関税が



既に賦課されている場合は、選択肢①の全ての国を対象とする 24%以上の関税や、選択肢②の特定の国を対象とする 53%以上の関税を、アンチダンピング関税・補助金相殺関税に上乗せして賦課するとしている。しかし、既にアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課されている品目の中国からの輸入額は極めて小さくなっているとみられ、関税を上乗せしても、ほとんど意味がないと考えられる。従って、近年、米国のアンチダンピング関税・補助金相殺関税は、中国からの輸入に集中して追加的に賦課されてきたが、米商務省調査結果の示した輸入制限の選択肢は、米国の鉄鋼の輸入制限の程度を全体として引き上げるものであるが、相対的にみれば、中国からの輸入を集中して制限する傾向を弱めるものと考えられる。

図表 6 2014 年末以降の AD, CVD 賦課案件毎の対象品目に係る中国からの鉄鋼輸入額の推移



(注1) AD は、アンチダンピング関税の略。CVD は、補助金相殺関税の略。

(注2) 賦課案件毎の賦課対象品目の名称と賦課決定時期は、以下の通り。

AD996, CVD997: Non-Oriented Electrical Steel (2014年12月賦課決定)

AD12, CVD13: Carbon and Certain Alloy Steel Wire (2015年1月賦課決定)

AD29, CVD30: Cold-Rolled Steel Flat Products (2016年7月賦課決定)

AD26, CVD27: Corrosion-Resistant Steel Products (2016年7月賦課決定)

AD47, CVD48: Carbon and Alloy Steel Cut-to-Length Plate (2017年3月賦課決定)

AD42, CVD43: Stainless Steel Sheet and Strip (2017年4月賦課決定)

(注3) アンチダンピング関税、補助金相殺関税の最終の賦課決定の前の調査の過程でも、仮決定により輸入業者に預託金等を担保として差し入れさせることが認められており、最終の賦課決定の前から輸入への影響が出始める可能性がある。

(注4) 鉄鋼は、HSコード6桁分類で720610~730690に分類される品目。

(注5) 2017年の数値は、2016年の数値に2017年1~11月の前年同期比をかけた数値。

(出所) Global Trade Atlas、米商務省 “ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTY ORDERS IN PLACE AS OF JANUARY 04, 2018”、米国連邦官報より大和総研作成

以上見てきたことは、米国の中国からの鉄鋼の輸入については、アンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課により、中国の不公平とされる取引に対する措置が、既に相当徹底してとられていることを示している。しかし、既に世界の主な鉄鋼輸出国の国別輸出額の長期的な推移により見たように、そのような相当徹底した措置にもかかわらず、中国が世界の鉄鋼の過剰

生産能力の大きな要因であり続ける状況は、解消されなかった。

2017年11月に公表された「鉄鋼の過剰生産能力についてのグローバル・フォーラム」のレポート<sup>6</sup>に掲載されている米国政府の見解には、「不公正な取引による輸入と戦い、世界的な過剰生産能力に対処するという米国の方針は、グローバル・フォーラムの成果が限られたものであったことによって強まった。過去の米国政府とは異なり、トランプ大統領は、本問題に断固として取り組む意向である。」との一節が含まれている。この見解についてのこれまでの米国政府の実績は、不公正な取引による輸入に対しては相当徹底的に戦ったが、世界的な過剰生産能力への対処においてはほとんど成果が上らなかったというものであるとみることができる。不公正な取引による輸入に対する戦いにより、米国の中国からの鉄鋼の輸入は既に相当減少しており、トランプ大統領が鉄鋼の世界的な過剰生産能力の問題に取り組む断固とした意向を持っていたとしても、その取り組みが、米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置のいずれかによるものである限り、効果が上がることは期待できない。

他方、米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置のいずれかがとられた場合、中国のみならず中国以外の国の米国向けの鉄鋼の輸出にも大きな悪影響を与える。米国の国内法である通商拡大法第232条に基づく安全保障のための輸入制限は、1947年のGATTの第21条で一応カバーされると考えられ、国際通商ルール違反とは一概に言えない。しかし、セーフガード措置やアンチダンピング関税・補助金相殺関税とは異なり、1994年に締結されたWTO協定で発動の手続きや要件が定められておらず、また1994年以降に発動されたこともない。従って、米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置のいずれかがとられた場合、WTOは、それがWTO協定違反であるか否かを判断できない可能性が高い。

2002年に米国が鉄鋼の輸入に対してセーフガード措置を発動した際も、日本を含む米国への鉄鋼輸出国は、対抗措置を用意した。しかし、米国のセーフガード措置は、WTOによりWTO協定違反とされ、米国により撤回されたので、輸出国側の対抗措置は不要になった。しかし、米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置のいずれかがとられ、それがWTO協定違反であるか否かをWTOが判断できないと、米国の輸入制限措置もそれに対する輸出国側の対抗措置も、長期間発動され続ける可能性がある。そして、そのような状況が続けば、世界全体の貿易の縮小や世界各国の間の国際的な連携に対する障害の増大といった副作用が生じることになる。

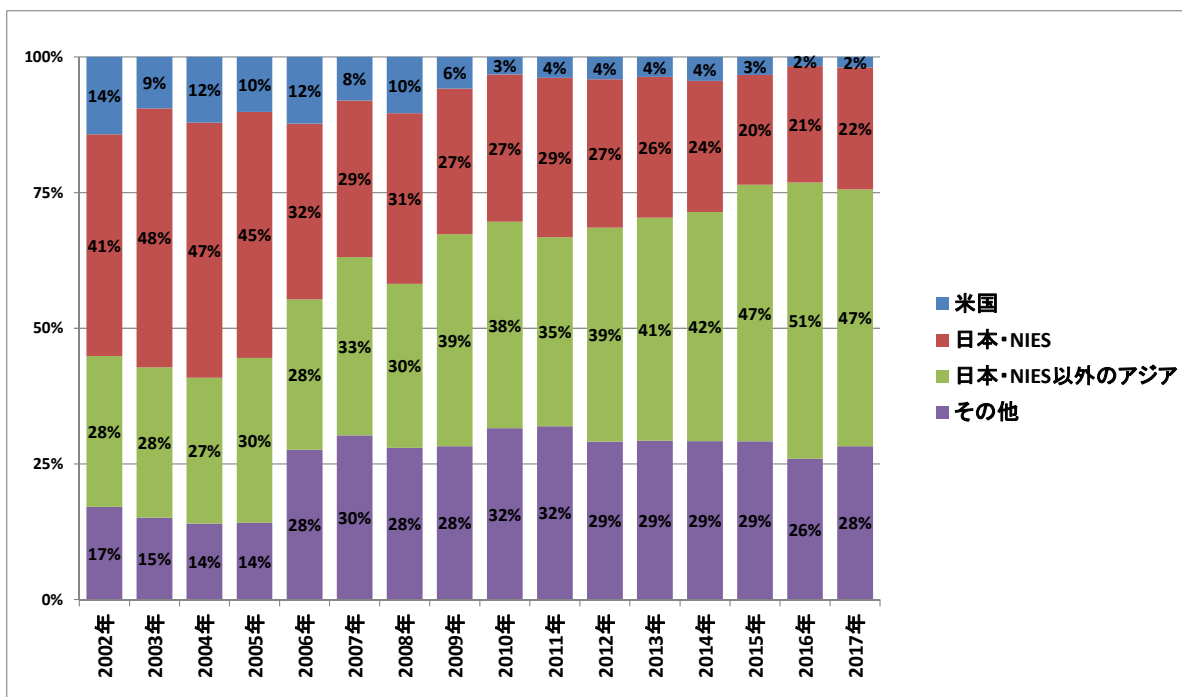
## 5. 中国の鉄鋼の輸出先のアジア新興国へのシフト

中国の米国向けの鉄鋼輸出が、米国政府によるアンチダンピング関税・補助金相殺関税の賦課により、リーマン・ショック後の落ち込みからあまり回復していないとすれば、中国の鉄鋼はどこに輸出されるようになったのだろうか。このことを見るために、中国の2002年以降の鉄

<sup>6</sup> “GLOBAL FORUM ON STEEL EXCESS CAPACITY REPORT” 30 NOVEMBER 2017, p. 46  
[http://www.bmw.de/Redaktion/EN/Downloads/global-forum-on-steel-excess-capacity-report.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmw.de/Redaktion/EN/Downloads/global-forum-on-steel-excess-capacity-report.pdf?__blob=publicationFile)

鋼の輸出先地域別の輸出額のシェアの推移を、①米国、②日本及び NIES（韓国、台湾、香港、シンガポール）、③日本及び NIES 以外のアジア、④その他（米国、アジア以外の地域）の 4 地域に分けて見たものが、図表 7 である。

図表 7 中国の鉄鋼輸出額の輸出先地域別のシェアの推移



(注 1) NIES は、韓国、台湾、香港、シンガポール。

(注 2) 鉄鋼は、HS コード 6 桁分類で 720610～730690 に分類される品目。

(出所) Global Trade Atlas より大和総研作成

この図表 7 を見ると、まず米国向けのシェアは、リーマン・ショックの発生した 2008 年までは 10%程度だったのが、リーマン・ショック後顕著に低下し、直近では 2%にまで低下している。他方、リーマン・ショック後、シェアが大幅に上昇したのは、日本及び NIES 以外のアジアである。リーマン・ショックの発生した 2008 年までは、30%程度だったのが、リーマン・ショック後、米国に加えて日本・NIES のシェアが低下した分上昇し、直近では 50%程度にまで上昇している。

このように中国からアジアの新興国向けの鉄鋼輸出が急速に増加した背景には、アジアの新興国の平均的な経済成長率が相対的に高いことに加え、中国が、国内の高い貯蓄率に支えられて、アジアの新興国のインフラ整備に対し、大規模な金融支援を行っていることがあると考えられる。中国は、2013 年に習近平国家主席が発表した「一帯一路」構想などの中で、アジアを中心とした新興国に対し、インフラ整備のための大規模な金融支援を、国家開発銀行や中国輸出入銀行などを通じて行っている。その多くは、必要な物資等を中国から調達することを条件としたタイドローン（紐付き借款）であり、大規模なタイドローンが供与されることにより、インフラ整備のために必要な鉄鋼の中国からの輸出が、急速に増加したと考えられる。

タイドローンが、市場における金利等の条件より著しく有利な条件で供与されることは、補

助金付きの輸出と同じ意味を持つ。このことから、OECD 加盟国のタイドローンについては、OECD 輸出信用アレンジメントにより、金利等の供与条件についての規制がかけられている。しかし、中国は、OECD に加盟しておらず、そのような規制にとらわれずにタイドローンを供与することができる。また、インフラ整備のための融資を受ける新興国の側も、インフラ整備を急ぐあまり、相対的に有利な供与条件で融資を受けられるか否かを主な考慮要因とし、タイドローンであるか否かなどの融資に付随する条件は、従たる考慮要因としない場合が多い。

中国が新興国のインフラ整備に対して行っている大規模な金融支援について、米国のティラーソン国務長官は、2017年10月に行った「来世紀に向けた我々のインドとの関係を明確にする」と題する講演<sup>7</sup>の中で、「インド太平洋地域の多くの新興国、駆け出しの民主主義国においては、インフラ投資に対する大規模なニーズがあるが、インフラだけでなく経済も開発するための代替策が必要である。中国などがこれらの国々に持ち込んだ金融メカニズムは、巨額な債務を負わせるものであるが、インフラプロジェクトの実施のために外国人労働者が連れて来られ、これらの国々における雇用につながらない。このように仕組まれた金融は、これらの国々の将来の資金調達を困難にし、債務不履行や債務の株式への転換という結果になる巧妙な引き金を、しばしば有している。」と述べた。

中国の生産能力の拡大が最大の原因となって発生している世界の鉄鋼の過剰生産能力の問題に取り組む上での正攻法は、インフラ整備等を進めようとする新興国が、中国とそれ以外の鉄鋼等の輸出国がイコール・フッティングで競争する状況において、鉄鋼等の調達先を決めるようにすることである。その実現のためには、世界各国の間の国際的な連携の強化が必要であるが、米商務省調査結果が示している 3 つの輸入制限措置のいずれかがとられ、中国のみならず中国以外の国でも対抗措置が発動され続けると、そのような国際的な連携の障害となり得る。そのような意味でも、米商務省調査結果が示している 3 つの輸入制限措置のいずれかがとられた場合の中国のみならず中国以外の国への悪影響は、警戒すべき副作用を生じさせるものである。

## 6. 通商政策の政治性

以上、米商務省調査結果が示している 3 つの輸入制限措置のいずれかが実施された場合、世界の鉄鋼の過剰生産能力の解消に資することは期待できない一方で、中国のみならず中国以外の国でも対抗措置が長期間発動され続けることにより、様々な副作用が生じる可能性があることをみた。しかし、トランプ大統領は、米国の鉄鋼産業を再活性化することや、中国の不正な貿易から米国の産業を守るために合法的なあらゆる通商政策を講じることを選挙公約として大統領選挙に勝利しており、2018年11月の中間選挙が近づくとつれ、公約したことを実施しな

<sup>7</sup> Remarks on “Defining Our Relationship With India for the Next Century” Rex W. Tillerson, Secretary of State, October 18, 2017  
<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>

いことが、より困難になっている。3つの輸入制限措置の選択肢を示す米商務省調査結果が公表されたことは、状況は予断を許さないと考えるべきことを示していると思われる。

そこで、本稿の最後に、通商政策が政治性を有していることにより、一般には見えにくくなっている可能性があると思われる点を、2つ指摘したい。

第一は、米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置は、いずれも中国よりも中国以外の国により大きな悪影響を与えるものとなっていることである。選択肢②の中国を含む12ヶ国からの鉄鋼輸入に対する53%以上の関税の賦課の案でも、米国の安全保障面等における重要な連携相手と考えられる国の中で、EU加盟国、カナダ、日本などは関税賦課の対象から外れているが、韓国、インドなどは、高率の関税賦課の対象になっている。米商務省調査結果は、鉄鋼の輸入が米国の安全保障を脅かしている背景として、中国の生産能力の拡大が最大の原因となって発生している世界の鉄鋼の過剰生産能力を挙げている。しかし、これは、トランプ大統領が中国の不公正な貿易から米国の産業を守ることを公約したので、対中国政策としてはあまり効果のない措置を、対中国政策としてPRしようとしているためである可能性がある。

第二は、輸出国側における対抗措置の重要性である。米商務省調査結果が示している3つの輸入制限措置のいずれかを実施するか否かを検討するにあたってトランプ大統領が何よりも考慮するのは、どのような判断を行えば有権者からの支持が最も増えるかであると考えられる。従って、対抗措置を恐れて輸入制限措置に反対する米国民を増やすことは、トランプ大統領が輸入制限措置を実施しない可能性を高めるための有効な手段の一つである。対抗措置について、貿易戦争につながる危険性の観点からばかりみる向きもあるが、その政治的な効果も適切に考慮すべきである。

関係者が警戒を怠らずに連携して対応し、米商務省調査結果に基づいて4月中旬までにトランプ大統領が行う最終的な判断が、副作用を最小限にするものとなることが期待される。