

バイデン政権下、復活する米国の産業政策

米州住友商事ワシントン事務所
調査部長
渡辺 亮司



1. はじめに

米国では、一般的に企業の勝者と敗者を判断する役割は市場が担うべきだと考えられ、政府が介入することに抵抗感がある。したがって産業政策は長年、タブー視されてきた。とはいえ、政権が産業政策とあえて呼んでいない場合でも、実質、国益のために連邦政府が規制、税制、貿易投資政策、教育政策などを通じ、特定の産業支援を目的に関与するといった産業政策は米国史上、繰り返されてきた。政府が市場に全く関与しない場合、外部不経済、公共財の供給不足、そして安全保障上の懸念に対応しきれないといった問題が生じることは歴代政権も認識していたからだ。今日、特に中国台頭の脅威により、第2次世界大戦後、75年以上続いた「パクス・アメリカーナ」の存続が危ぶまれ始めていることから、米国では党派を超えて産業政策復活の機運が高まっている。

2. 米国の産業政策の歴史

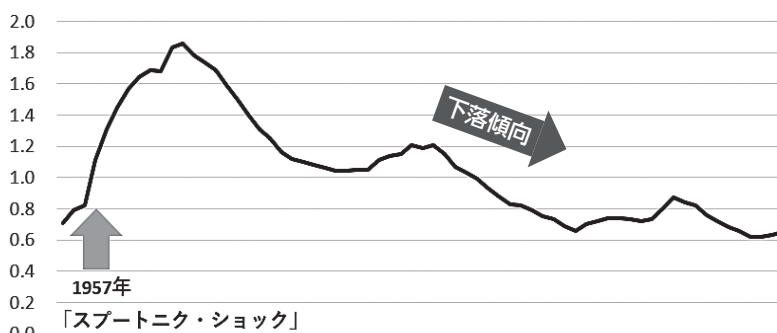
米国の産業政策の歴史は18世紀末期の建国時代までさかのぼる。連邦派アレクサンダー・ハミルトン初代財務長官は経済政策報告書「製造業に関する報告書」で示したように、関税を財源とする補助金導入などで製造業を保護する産業政策を支持。その後、議会を通じ、その政策の一部は法制化された。ハミルトン氏の思想はエイブラハム・リンカーン大統領も取り入れ、1862年、太平洋鉄道法制定による大陸横断鉄道の建設、モリル法制定による農業大学や技術大学の設立などの産業政策が導入された。

20世紀にも政府は頻繁に産業政策を実施した。いずれの場合もそれを後押ししたのは経済や外交などにおける脅威であり、危機意識の高まりで

あった。大恐慌から第2次世界大戦までのフランクリン・ルーズベルト大統領や、対ソ冷戦時代初期の大統領は、産業育成・支援を行った。特に1957年、ソ連が人類初の人工衛星「スプートニク」の打ち上げに成功したのをきっかけに米国政府は産業政策を本格化し、連邦政府による研究開発（R&D）投資がGDPに占める割合は大幅に伸びた（図1参照）。第2次世界大戦勝利に加え、現在の米国の繁栄の礎を築いたのは産業政策であったともいえる。インターネット、ジェット機、バイオ・テクノロジーなど世界経済をリードする米企業とそれを支える人材は、政府による支援を受けていた。今日、新自由主義経済の成功例とみられがちなシリコンバレーでさえ、もとをたどれば政府による研究開発と産業や人材育成などの支援があった。

米国経済で重要な役割を担ってきた産業政策が今日、政界でタブー視されるようになったのは民主党のジミー・カーター政権が影響しているともいわれている。1980年、不景気の中、カーター大統領は産業政策を発表。しかし、産業政策発表から数カ月後に開催された大統領選を制した共和党のロナルド・レーガン大統領は翌1981年の就任演説で「政府は解決をもたらさず、むしろ政府こそ問題」とカーター政権の産業

図1 米国のGDPに占める連邦政府R&D (%)



1953年 1959年 1965年 1971年 1977年 1983年 1989年 1995年 2001年 2007年 2013年 2019年
出典：米国国立科学財団（NSF）

政策を真っ向から否定した。それ以降、産業政策といった言葉はネガティブなイメージが付きまとうようになった^{#1}。

産業政策を批判する有識者や政治家は、「自由放任主義経済」と「計画経済」の対比で語り、産業政策を計画経済だと連想させる政治運動が功を奏し、過去30～40年間、産業政策は脚光を浴びることはなかった。冷戦後、米国が経済、軍事の両面で世界をリードするなか、産業界そして政治家は、あえて産業政策導入を主張するインセンティブに欠けていた。産業政策は業界の創造的破壊をもたらし、既存の経済システムで恩恵を享受してきた企業に悪影響をもたらすリスクがあったからだ。その間、学界でも新自由主義経済が幅を利かせてきた。ハーバード大学のグレゴリー・マンキュー教授の著書『マンキュー入門経済学 (Principles of Economics)』は全米の多くの大学で経済学の教科書として採用されているが、800ページ強のボリュームであるにもかかわらず産業政策の記述は1ページにも満たない。ワシントンのシンクタンクでも最近まで産業政策の議論を聞くことはなかった。したがって今日、米国経済を担う経営者や政策立案者の多くは大学で新自由主義経済こそが正しい理論として教えられた世代であり、産業政策を知る人材は皆無に等しい。

3. バイデン政権が直面する三大脅威で復活する産業政策

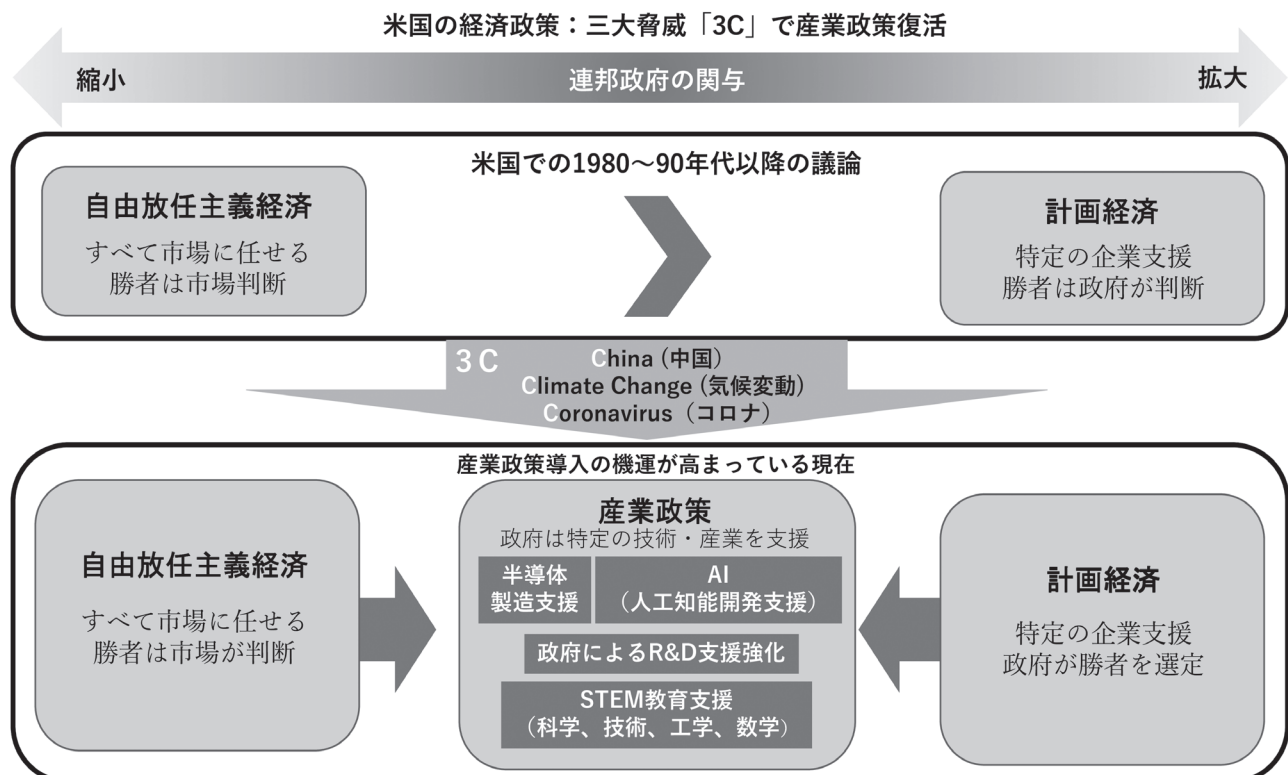
産業政策復活の機運が再び高まっている背景には、過去、産業政策が導入されたときと同様に米国民の危機意識の高揚がある。現在、バイデン政権は3つの脅威「3C (中国、気候変動問題、コロナ)」に対抗している^{#2}。このような緊急事態にあるなか、米国政府は市場任せでは対応しきれないとのコンセンサスが超党派で形成されつつある。3つの中でも特に中国による脅威が米国を動かしている (図2 参照)。

● China(中国)：米国にとって戦後最大の脅威

9.11米国同時多発テロ事件は真珠湾攻撃以来となる衝撃を米国民に与え、米国は対テロ戦争の時代に入った。だが8月末、米国は20年続いたアフガニスタンでの対テロ戦争に終止符を打った。アフガニスタンからの米軍撤退は、米国がテロ戦争から中国との対決に完全に軸足を移そうとしていることを象徴している。

戦後、米国にとって中国ほど安全保障そして経済の両面で脅威となる国は存在しなかった。米ソ冷戦ではソ連は軍事的な脅威であったものの、経済的な脅威ではなかった。そして日米貿易摩擦では同盟国の日本は軍事的脅威となることはなかった。軍民融合の中国が

図2

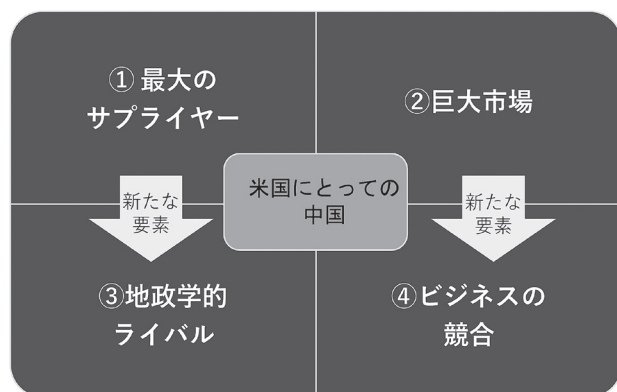


出典：各種分析、報道を基に筆者作成

新興技術でリードすれば、経済面だけでなく、安全保障面でも米国にとって脅威となる。中国の開放路線を後押しし、新自由主義経済を推進してきた米国によって、今や米中両国はサプライチェーンが複雑に絡み合い密接な経済関係となっている（図3参照）。

図3 複雑な米中関係

米中新冷戦は①～④すべてを網羅（以前の米中は①と②のみ）



注：米ソ冷戦は③のみ、日米貿易摩擦は②、④のみ
出典：米情報技術・イノベーション財団

中国が世界貿易機関（WTO）に加盟した2001年、ワシントンでは国家資本主義の中国が市場開放路線、民主化などの改革を進めて、いずれは欧米が主導する仕組みの中に組み込まれることが期待されていた。だが、今日、米国は中国が経済成長しても変わらないことをようやく察知した。

中国脅威論がワシントンの有識者や政治家の注目を集めるようになったのが、2015年に発表された「中国製造2025（Made in China 2025）」だ。中国は他国に依存する経済から脱却し、将来を担う先端技術でリードするといった目標を明確に設定した。オバマ政権末期では対米外国投資委員会（CFIUS）強化など対中強硬策導入の動きが見られた。だが、一般国民の中国懸念が高まったのは貿易戦争を繰り広げたトランプ前政権に入ってからだ（図4参照）。

2021年3月、人工知能に関する国家安全保障委員会（NSCAI）はバイデン大統領

と議会に最終報告書を提出。報告書は、人工知能（AI）分野で米国は中国に勝つ準備ができていないと警鐘を鳴らした。政府が早期に対策を講じなければ、AIに限らず量子計算など中長期的に経済を牽引するはずのさまざまな新興技術で、米産業界は何世代にもわたって遅れを取り戻せないとしている。NSCAI委員長のエリック・シュミット元Google最高経営責任者は、米国に残された対応期間は5年未満だと主張した。

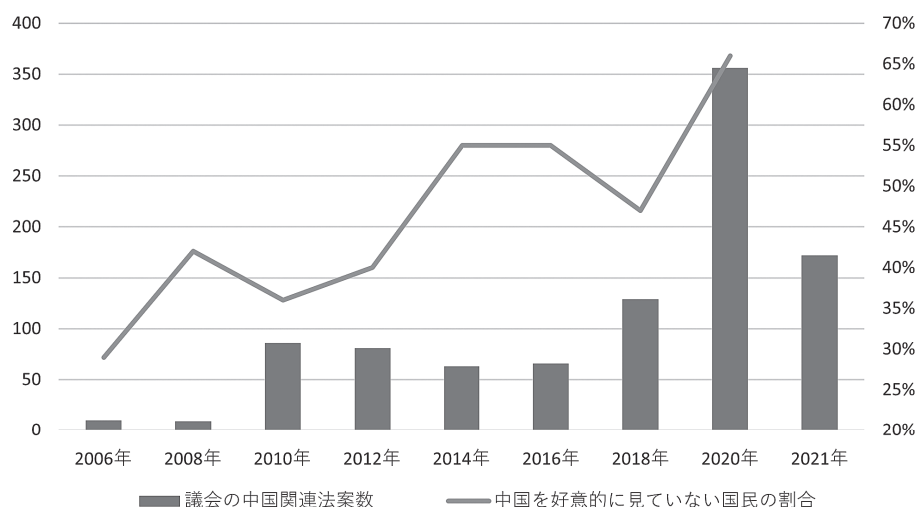
アントニー・ブリンケン国務長官は、「テクノ民主主義」あるいは「テクノ独裁主義」のいずれかが、今後数十年間の世界を形作ると主張する。前者は米国がリードする世界、後者は中国がリードする世界だ。「テクノ独裁主義」が覇権を握る世界では個人情報も中国政府が入手し監視する、民主主義は蝕まれ米国民の生活をも直撃する、というわけだ^{注3}。

● Climate(気候変動)：時代に取り残されかねない米産業界

2021年8月、バイデン大統領は2030年までに新車の5割以上を電気自動車など電動車とする目標を打ち出した。だが、その発表には労働組合だけでなく、デトロイト3も同席し、国と産業が一体であることをアピールするといった異例の光景が見られた。

バイデン政権は米国が主催した4月の気候変動サミットで2030年までに温室効果ガス（GHG）の排出量を2005年比で50～52%削減することを公約した。米国のGHG排出量で最大の輸送部門は全体の約3割を

図4 対中懸念が高まる米議会と国民



注：2021年を除き、年は各議会の中間の年（例：2019～2021年の第116議会は2020年、第117議会は2021年1～8月の法案数）、中国を好意的に見ていない国民の割合は各年の春に調査。
出典：ピュー研究所、ワシントンD.C.「コロナ感染拡大要因は中国と捉える米国民」(2020年7月30日付、pewresearch.org。原文は英語、筆者仮訳)、GovTrack（2021年8月末時点）を基に筆者作成。

占める。市場が変わりつつあるとはいえ、自動車産業をはじめ米国の化石燃料に依存した経済体質から短期間で再生可能エネルギーに切り替えるには、政府のインフラ整備支援など後押しが不可欠だ。

ここでも中国台頭の脅威が影響している。世界経済フォーラムによると2020年時点、米国の電気自動車の市場シェアは約2%にすぎない。だが、中国の電気自動車の同国自動車市場に占める割合は約6%に達する。ジェニファー・グランホルム米エネルギー長官は米自動車メーカーが、トレンドに取り残され倒産を経験したコダック社や レンタルビデオ業のブロックバスター社の二の舞を踏まないためにも対策を講じる必要性を訴えている。自動車業界に任せては、世界の急速な変化に乗り遅れるリスクがある状況下、バイデン政権は産業政策で米国内の変化に肩入れしようとしている。

● Coronavirus(コロナ)：政府の役割を再認識させた危機

産業政策導入に強い追い風を吹かせたのがコロナだ。医療機関における人工呼吸器や個人用防護具(PPE)不足は国民の死活問題として米国では大きく報道された。サプライチェーンについては、中国への過度な依存といった脆弱性が露呈し、政府が見直すきっかけとなった。バイデン政権は6月、100日間かけて実施した半導体、重要鉱物、医薬品、高容量電池の重点4品目についてサプライチェーン検証報告書を一般公開した。また、2022年2月まで1年間かけて公衆衛生、IT、防衛、運輸、エネルギー、食糧といった6分野のサプライチェーンも検証する。同検証を通じ、今後、バイデン政権は産業政策導入でこれら問題の解消を急ぐ。これまで市場に任せていたサプライチェーン構築だが、コロナのような危機や安全保障対策としてバイデン政権は政府の関与拡大を図る。つまり効率重視の「ジャスト・イン・タイム (Just in time)」で企業が進めてきたサプライチェーン構築にバイデン政権は介入し、万が一のために備える「ジャスト・イン・ケース (Just in Case)」のコンセプトを産業政策で施行するとの見方が支配的だ。

なお、ワクチンを早期開発した「ワープ・スピード作戦」も産業政策の成功例だ。同作戦のみでなく、長年にわたる米政府による研究開発投資などが功を奏した。公衆衛生の危機脱却で人命を多く救ったことから、米国民に産業政策の重要性が改めて示された。

4. バイデン政権が推進する産業政策の実現性

バイデン政権は大規模投資を通じて産業政策導入を狙っている。ロン・クレイン大統領首席補佐官をはじめオバマ政権時代の高官を多くそろえていることから、同政権は時に「オバマ政権3期目」とも揶揄される。そのため、政府高官の間では、オバマ政権時代の失敗を繰り返さないといった考えがある。オバマ政権時代の教訓のひとつが、危機対応では共和党との交渉に時間をかけないということだ。リーマンショック後、オバマ政権は共和党と交渉に時間と労力をかけ、大幅に譲歩したものの最終的には共和党のほんの一部からしか協力を得られなかった。今回は共和党との1.2兆ドル規模の超党派インフラ投資法案の交渉を進める一方、巨額の気候変動対策などを含む3.5兆ドル規模の民主党単独のインフラ投資法案も準備を進めている。年内には何かしら大規模なインフラ投資法が成立する公算が大きい。

バイデン政権が議会の協力を得て産業政策導入を狙っているのが、インフラ投資法案に加え、「米国イノベーション競争法案 (USICA)」の成立だ。主に中国に対抗するためのUSICAは上院では超党派の支持を得て、6月に可決した。新自由主義を推進し過去には政府が産業に出資することに断固反対していた共和党保守派ジョン・コーニン上院議員(テキサス州選出)も賛成票を投じた。同議員は米政府が半導体産業に出資することは産業政策であり、通常であれば共和党保守派が支持するものではないことを自ら語っている。

5. 日本企業への影響

バイデン政権は米国のサプライチェーン強化を図る際、自国ですべてを調達することは不可能であることは認識している。そのため、同盟国など友好国との連携強化を前述のサプライチェーン検証報告書でも明記している。この友好国からの調達についてバイデン政権は「フレンド・ショアリング (Friend-shoring)」と呼んでいる。たとえば米国国際開発金融公社(DFC)は同盟国の政府系開発金融機関とともに、第三国の途上国における重要鉱物の開発や調達などに共同出資することを検討している。また、欧州連合(EU)、日本、韓国、オーストラリアなども米国と同様にサプライチェーン戦略を見直す動きがあるなか、米国は各国・地域の産業政策支援分野について棲み分けを行うことも検討している。たとえば、米国と日本が自国の産業政策を通じて半導体の同じ品目に投資を拡大してし

まった場合、同品目は世界で供給過剰となり、業界に悪影響が及ぶ。そのため、バイデン政権は投資対象の重複を避けることなどを同盟国に働きかける方針だ。

2021年6月、米国とEUは「貿易技術理事会 (TTC)」を設立し、初会合を同年9月下旬に開催する(9月上旬時点の予定)。TTCは米国・EU間の通商問題なども協議するが、真の狙いは対中政策で連携することのようだ。同会合を通じて米国とEUは産業政策の支援分野や技術規格策定で連携する。米政府高官によると日本などとも同様の枠組みを設けることを検討しているという。だが懸念事項は米欧が技術規格策定などで先行して連携し、日本が取り残されかねないことであろう。今後、日本企業にメリットが生じるよう日米欧が連携して進めることができるか注目だ。

6. 最後に

「ポテトチップスとコンピュータチップス(半導体)に違いはあるか?」—これは共和党ジョージ・H・W・ブッシュ政権の経済諮問委員会(CEA)のマイケル・ボスキン委員長(当時)が1992年大統領選でハイテク産業支援を訴える民主党ビル・クリントン候補を批判した際に発した言葉だ。このような発言ができる新自由主義の風潮は、米中新冷戦で戦時体制に入っている今日の米国に存在しない。対中政策の観点から、米国経済の中長期的な国際競争力や安全保障を考慮し、半導体のほうがポテトチップスよりも明らかに重要であることはほぼ超党派で認識されている。

長年、米国では、政府は皆が同じ土俵に立てるようにする審判としての役割を担い、競争は市場に任せ、審判はプレイヤーである企業の一部を優遇してはならないととらえられてきた。だが、中国の台頭で今やこの手法は通用しないことに米国は気が付いた。WTOをはじめ、戦後、欧米主導で設立された国際機関は、中国のような国家資本主義の世界市場における影響力拡大を前提としていなかった。そのため、中国の一部行為については、貿易投資にかかわる国際ルールがそもそも存在しない。つまり、世界市場には審判がいても、機能不全に陥っている。

バイデン政権は前政権が発動した関税策や輸出規制などで中国の足を引っ張る対策に加え、米国自らに投資してより速く走ることで中国に対し優位な状況を堅持しようとしている。つまり「よりよく再建する(Build Back Better)」をスローガンに、21世紀に米

国が国際競争力を保持するためにもバイデン大統領は大規模投資を伴う産業政策導入で経済構造の大転換を図ろうとしている。米国が対応できる残された時間はわずかしかないなか、産業政策導入で「パクス・アメリカーナ」の時代を延命できるか、国の運命はバイデン大統領の手腕にかかっている。

注1:レーガン大統領は産業政策を批判し、小さな政府を推進したことで知られているものの、対日政策として一部産業政策も導入。

注2:バイデン政権高官によると2021年6月、英国コーンウォールで開催された主要7カ国(G7)首脳会議出席の際、政権が最重視した政策課題が「3C」。

注3:東洋経済オンライン「中国脅威論で復活してきたアメリカの産業政策」(2021年6月15日付)

(筆者紹介)

慶應義塾大学総合政策学部卒業。ハーバード大学ケネディ行政大学院(行政学修士)修了。同大学院卒業時にLucius N. Littauerフェロー賞受賞。ジョージタウン大学外交政策大学院にも1年間留学。松下電器産業(現パナソニック)CIS中近東アフリカ本部、日本貿易振興機構(JETRO)海外調査部、政治リスク調査会社ユーラシア・グループを経て、2013年から米州住友商事会社に勤務。2020年から現職。研究・専門分野は米国および中南米諸国の政治経済情勢、通商政策など。産業動向も調査。「東洋経済ONLINE」コラムニスト。著書に『米国通商政策リスクと対米投資・貿易』(共著、文眞堂)。

