

# 米国財務省による主要貿易相手国のマクロ経済及び 外国為替政策に関する報告書（2020年12月）

坂入 遼（慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程）

## 1. 背景

2020年12月16日に公表された標題の報告書<sup>1</sup>（以下、本報告書）では、米国財務省により、新たにベトナムとスイスが「為替操作国」として認定された。このうちベトナムの為替政策は、並行して、米国通商代表部（以下、USTR）の1974年通商法第301条にもとづく調査、そして、米国商務省の相殺関税調査の対象にもなっている。つまり、本報告書で問題視されたベトナムの為替政策は、貿易制限措置を伴いうる複数の調査対象でもある。

それら他の調査に、本報告書がどう影響するのか。また当該影響が、すでに大きな貿易摩擦を抱える米中関係にどう波及するのか。本稿では、これら疑問に答えていく。

## 2. 本報告書の法的根拠

### (1) 1988年包括通商競争力法第3004条（22 U.S.C. § 5304）

まずは、前提となる本報告書の法的根拠をみていきたい。第1の法的根拠は、1988年包括通商競争力法（以下、1988年法）第3004条にある。同条は、米国財務長官が半年毎に、貿易相手国が「国際収支の効果的な調整を妨げるため又は国際貿易における競争上の優位を得るために自国通貨と米ドルの間の為替相場を操作しているか」を検討し、報告書を議会に提出することを求める。つまり、この規定は「為替操作国」の認定を要求している。

### (2) 2015年貿易円滑化及び貿易執行法第701条（19 U.S.C. § 4421）

第2の法的根拠は、2015年貿易円滑化及び貿易執行法（以下、2015年法）第701条である。1988年法第3004条は、米国財務省が為替操作国に是正を迫る行動をとることをも義務づけるが、前提となる為替操作国の認定方法を具体的に定めていない。そこで、2015年法第701条は、米国財務省が為替政策に関して是正を迫るよう求められる主要貿易相手国の要件を定めることで、実態として為替操作国の認定方法を明確にしている。

その要件は、①著しい対米貿易黒字、②実質的な経常黒字、③外国為替市場における一方向への一貫した介入、の3つである。具体的に、米国財務省は、表1の定量的基準を用いてこれら要件の決定にあたっている。

[表 1] 各要件を判断するための定量的基準

要件	定量的基準
① 著しい対米貿易黒字	対米・年間貿易黒字額が 200 億ドル以上
② 実質的な経常黒字	経常黒字が GDP 対比 2%超
③ 外国為替市場での一方向への一貫した介入	・年間外貨購入額（ネット）が GDP 対比 2%以上 ・調査対象期間（12 ヶ月）のうち 6 ヶ月に及ぶ介入

(本報告書 63-66 頁から筆者作成。)

以上の基準にもとづき、全要件をみたす国は「為替操作国」とされる。2 要件をみたす、又は、「米国の貿易赤字全体のうち不均衡なシェア」を占める国は、潜在的な懸念に鑑み「監視リスト」に入れられ、継続的に注視されることとなる。

### 3. 本報告書の概要

今回、米国財務省は、2019 年 7 月～2020 年 6 月（以下、調査対象期間）の情報を分析し、ベトナムとスイスを為替操作国と認定した。また、監視リスト構成国としては、中国、ドイツ、日本、イタリア、マレーシア、台湾、タイ、インド、韓国、及びシンガポールの 10 カ国を選定した（本報告書 67 頁）。これら国々の各要件の充足状況は、表 2 の通りである。

[表 2] 為替操作国と監視リスト構成国の各要件の充足状況

	①対米・年間貿易黒字額 200 億ドル以上	②GDP 対比 2%超の経常黒字	③外国為替市場への介入	
			GDP 対比 2%以上の外貨買（ネット）	6 ヶ月以上の介入
ベトナム	580 億ドル	4.6%	5.1%	○
スイス	490 億ドル	8.8%	14.2%	○
中国	3,100 億ドル	1.1%	△0.1%	×
ドイツ	620 億ドル	6.8%	—	—
日本	570 億ドル	3.1%	0.0%	×
イタリア	300 億ドル	3.0%	—	—
マレーシア	290 億ドル	2.5%	1.1%	○
台湾	250 億ドル	10.9%	1.7%	○
タイ	220 億ドル	6.3%	1.8%	○
インド	220 億ドル	0.4%	2.4%	○
韓国	200 億ドル	3.5%	△0.6%	○
シンガポール	△10 億ドル	16.1%	21.3%	○

(本報告書 64-68 頁から筆者作成。)

#### 4. 解説

##### (1) 本報告書単体の意義

過去に米国財務省によって為替操作国と認定されたのは、韓国、台湾、中国のみである（いずれも解除済み）<sup>2</sup>。よって、ベトナムとスイスに対する認定は、今回が初となる。

2.で述べた通り、米国財務長官は、問題の是正に向けて行動する義務を負う。他方で、本報告書から約1ヶ月のうちに政権交代ないし財務長官交代も生じたためか、現時点では米国による具体的なアクションは報じられていない。

この点、「通貨安誘導は決して容認できるものではない」という基本方針を示す現在のイエレン長官の下<sup>3</sup>、本報告書が今後どう処理されるか、が注目される。だが、次の背景から、少なくとも米国財務省にとって上記2カ国への対応の優先順位は高くない、と思われる。

まず、調査対象期間のスイスの貿易黒字伸張の一因は、米国の投資家がコロナ禍の経済危機に接して安全資産への逃避を図ったことで、金の対米輸出が増加したことにある（本報告書61頁）。よって、スイスが為替介入をし、貿易黒字を伸ばしていたとしても、それは純粋な物品取引の増加によるものとはいえない。また、ベトナムの対米輸出の拡大は、中国産品による米国の追加関税からの迂回が増えたため、と理解される（本報告書52頁）。

このように本報告書は、要件の形式的な検討によって為替操作国を認定したにすぎず、ベトナム、スイスに問題の是正を迫るべき喫緊の状況を示すものではない。しかし、本報告書は単体ではなく、ベトナムの為替政策をめぐる他の調査と有機的に結びつくことで、国際貿易秩序に影響を及ぼす可能性がある。以下、その点を解説すべく2つの調査に注目したい。

##### (2) ベトナムの為替の減価に関する1974年通商法第301条調査

第1は、USTRが政権交代前の2021年1月15日に発出した、ベトナムの為替の減価に関する1974年通商法第301条調査報告書（以下、USTR報告書）である<sup>4</sup>。

この報告書は、本報告書を多数引用しながら（例えばUSTR報告書20、24、26-27頁）、ベトナムが為替の減価によって米国の通商を制限している、と結論づける（同29頁）。すなわち、本報告書は、より貿易上の関心にもとづく別の調査結果にも影響を与えている。

ただし、USTRは、ベトナムの対米貿易黒字拡大の原因が為替操作でなく、中国産品の迂回増加にある、という本報告書の見方を必ずしも説得的に覆せていない（USTR報告書19-20頁）。そのためか、あるいは、政権交代間際だったためか、USTRは報告書公表時に、今回の結論をもとに特定の行動に出ることはせず、あらゆる選択肢の検討を続ける、と発表した<sup>5</sup>。本稿執筆時点でも、対中追加関税のような措置はベトナムにとられていない。このように、USTR報告書は、米国のなんらかの行動を引き出す根拠を示せていないし、実際そうした帰結をもたらしてもいない。

## (3) ベトナム産タイヤに関する相殺関税調査

第2は、米国商務省による、ベトナム産タイヤに関する相殺関税調査である。2020年10月30日のその仮決定では、暫定的ながら、為替の減価が措置発動の前提となる相殺可能補助金にあたる、とされた<sup>6</sup>。そのときはまだ、本報告書も USTR 報告書も出ていなかったが、2021年3月15日が期日の最終決定は、両者が出そろった状態で迎える。そこで、はじめて、ベトナムの為替の減価が相殺可能補助金と確定されるか、が注目される。

この点、米国商務省は、詳細な分析に時間を多く要するなどの理由から、中国産ツイストタイの調査の最終決定において、為替の減価を相殺可能補助金とする仮決定の維持を見送った<sup>7</sup>。よって、対ベトナム調査でも同じく、初の最終決定が見送られる可能性はある。

ただし、対中調査とは異なる事情がそこにはある。すなわち、すでに本報告書と USTR 報告書がベトナムの為替政策を問題視しており、外堀は埋められている。また、これらとは別に、ひとたび相殺可能補助金を認定すれば、そうした恩恵を受けた生産者からの輸入が国内産業に損害をもたらす限り、損害の原因を補助金に求めずとも相殺関税の発動は許される<sup>8</sup>、という世界貿易機関（以下、WTO）の先例も後押しする。

為替操作は、そもそも国際通貨基金（IMF）協定第4条1項(iii)で禁止される。そのため、為替の減価を相殺可能補助金と扱うことが WTO のルール上認められるか、は議論の余地がある。だが、本報告書をはじめとする、ベトナムの為替政策に関する米国の調査状況を鑑みれば、こうした相殺関税の活用は十分に想定される。また、実績が積み重なれば、ベトナム以外、具体的には、トランプ前政権時代に一時「通貨戦争」も懸念された中国への応用も、米国の選択肢となってこよう。潜在的な貿易摩擦の火種として、今後の動向が注目される。

<sup>1</sup> U.S. TREASURY, OFF. INT'L AFF., REPORT TO CONGRESS: MACROECONOMIC AND FOREIGN EXCHANGE POLICIES OF MAJOR TRADING PARTNERS OF THE UNITED STATES (Dec. 2020).

<sup>2</sup> Rebecca M. Nelson, *Current Debates over Exchange Rates: Overview and Issues for Congress*, 20 (Congressional Research Service 7-5700, 2015); U.S. Treasury, Press Release: Treasury Designates China as a Currency Manipulator (Aug. 5, 2019), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm751> (last visited, Mar. 3, 2021).

<sup>3</sup> 『中国の不正慣行対抗』、イエレン氏、国内は格差是正、次期財務長官、増税『長期的に検討』日本経済新聞 2021年1月20日夕刊1面。

<sup>4</sup> OFF. U.S. TRADE REPRESENTATIVE, SECTION 301 INVESTIGATION: REPORT ON VIETNAM'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO CURRENCY VALUATION (Jan. 15, 2021).

<sup>5</sup> Off. U.S. Trade Representative, Press Release: USTR Releases Findings in Section 301 Investigation of Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation (Jan. 15, 2021), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/january/ustr-releases-findings-section-301-investigation-vietnams-acts-policies-and-practices-related> (last visited, Mar. 3, 2021).

<sup>6</sup> U.S. DEPT COM., INT'L TRADE ADMIN., DECISION MEMORANDUM FOR THE PRELIMINARY AFFIRMATIVE DETERMINATION: COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATION OF PASSENGER VEHICLE AND LIGHT TRUCK TIRES FROM THE SOCIALIST REPUBLIC OF

---

VIETNAM 20-25 (Oct. 30, 2020).

<sup>7</sup> U.S. DEP'T COM., INT'L TRADE ADMIN., ISSUES AND DECISION MEMORANDUM FOR THE FINAL DETERMINATION OF THE COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATION OF TWIST TIES FROM THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA 4-7 (Feb. 16, 2021).

<sup>8</sup> Appellate Body Report, *Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea*, ¶¶ 261-278, WTO Doc. WT/DS336/AB/R (adopted Dec. 17, 2007).