

## 第4章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦

### はじめに

2018年の米国は、12月22日から始まった政府機関の一部閉鎖が解消されないまま、幕切れとなった。政府機関の閉鎖は翌2019年の1月25日まで解消せず、史上最長の長さを記録している。その主たる原因となった議会民主党との対立により、1月29日に予定されていたドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領の一般教書演説が、1週間遅れの2月5日に延期される等、2019年の政策運営についても、その前途が危ぶまれる幕開けとなった。

議会との対立による政策運営の停滞・混乱という幕切れは、2018年のトランプ政権の経済・通商政策を象徴するとともに、2019年以降の課題を示唆する展開であった。2017年の就任以来、2年間をかけてフルセットで展開してきた「米国第一主義」は、2018年の中間選挙で、民主党が下院の多数党を獲得したことにより、新たな局面を迎えている。米国第一主義の一つの柱である米国経済を強くする政策については、議会による財政審議の遅滞を背景として、その実施が難しくなる可能性がある。一方で、もう一つの柱である閉鎖的な政策では、トランプ大統領と民主党が共鳴し、さらに保護主義的な通商政策が強まるリスクが指摘されよう。特に中国に対する政策に関しては、技術・安全保障等の構造的な観点から、トランプ大統領の思惑にかかわらず、議会において超党派の問題意識が広まっている点には注意が必要である。

本稿では、2017年から2018年にかけてのトランプ政権の経済・通商政策を振り返ったうえで、2019年の課題を整理する。

### 1. 2017～2018年の実績と米国経済への影響

#### (1) 米国第一主義の完成と重点の変化

2017年に発足したトランプ政権は、経済・通商政策の枠組みとして、米国第一主義を掲げてきた。発足から2018年までの2年間を経て、米国第一主義はフルセットで展開されるまでに至っている。

米国第一主義には、二つの柱がある。第一は、米国経済を強くする政策である。具体的には、減税や規制緩和が含まれる。第二は、閉鎖的な政策である。その代表格は、厳しい移民政策であり、保護主義的な通商政策である。

米国第一主義には、重点の変化がみられる。2017年から2018年の序盤にかけては、米国経済を強くする政策が先行した。2017年12月には、トランプ大統領の公約である大型の減税が成立した<sup>1</sup>。また、2018年2月の財政合意では、2018・2019年度の歳出上限が引き上げられている<sup>2</sup>。

2018年の中盤以降は、財政運営は停滞局面に入る。議会予算局（CBO）の試算によれば、2018年4月から2019年1月までの間に、向こう10年間の財政赤字予測額が、約1.2兆ドル減少している<sup>3</sup>。このうち、政策変更による減少は約0.8兆ドルとされているが、そのほとんどは、災害対策等の緊急費用が前年度を大きく下回った点に理由がある。言い換えれ

ば、財政運営の停滞が財政赤字の減少に反映されていることになる。

対照的に、2017年後半から2018年序盤までの財政赤字の変化には、積極的な財政出動の結果が反映されていた。CBOによれば、2017年6月から2018年4月にかけて、向こう10年間の財政赤字予測額が、約1.6兆ドル増加している。その内訳では、減税による増加が約1.4兆ドル、歳出拡大による増加が約0.7兆ドルとされていた<sup>4</sup>。

経済を強くする政策と入れ替わるように、2018年から本格化したのが、保護主義的な通商政策である。2018年には、通商法を利用した関税の引き上げが始まった。2018年3月には、知的財産権の侵害を理由に、中国に対して通商法301条の発動を表明、7月には輸入額340億ドル相当の品目を対象に、25%の追加関税措置が講じられている。その後、対象品目は拡大され、9月末までには輸入額2,500億ドル相当の品目に対して、追加関税措置が発動された。また、2018年3月には、通商法232条に基づき、国家安全保障上の理由から、鉄鋼・アルミ製品に輸入制限措置を発動している。通商法232条に関しては、2018年5月には、自動車・同部品に関する輸入制限措置の検討が始められている。

通商法の発動を脅しに使いつつ、通商交渉も本格的に動き始めた。2018年9月には、米韓自由貿易協定(FTA)の改定協定が署名されている。北米自由貿易協定(NAFTA)の再交渉についても、その後継である米墨加協定(USMCA)が、2018年11月に署名された。日本との間では、2018年9月に物品貿易協定(TAG)の交渉開始で合意しており、トランプ政権は、EU、英国との通商交渉とともに、2019年10月に交渉開始の意図を米議会に通知している。中国との間でも、断続的に交渉が続けられており、トランプ政権は、2019年3月までに両国間で合意が出来なかった場合には、追加関税を引き上げる方針を明らかにしている。

こうした動きとは対照的に、2017年の通商政策は、そこまで本格的には保護主義的な公約を実行に移してはいなかった。就任直後に環太平洋パートナーシップ(TPP)協定から離脱した以外には、2018年まで大きな動きはみられなかった。

このように、トランプ政権の経済・通商政策は、2018年の序盤までは、経済を強くする政策が先行した一方で、2018年に入ってから、保護主義的な通商政策に重点が移行していった。政権発足から2年間を経て、米国第一主義の二本柱がフルセットで展開されたことになる。

## (2) 米国第一主義と米国経済

米国第一主義が経済に与える影響は、その二つの柱のうち、どちらに重点が置かれるかによって変わってくる。米国経済を強くする政策が優先された場合には、経済にとってはプラスの効果が大きくなりやすい。その一方で、閉鎖的な政策が主軸となる展開では、経済にとってマイナスの効果が懸念される。

2017年から2018年にかけての米国第一主義の重点の変化は、それが経済に与える影響の変化を連想させる。2017年においては、保護主義的な通商政策が本格化しない一方で、2017年12月に成立した大型の減税や、2018年2月の財政合意による歳出拡大など、景気を押し上げる政策が決定された。消費者・企業マインドが好調であったことも、トランプ政権の政策によるプラスの効果が生まれやすい環境となった。

2018年に入ると、米国第一主義のマイナス面が目立ち始める。中国に対する関税の引き

上げ等は、先行きに対する不透明感を醸成した。2018年の平均では、通商政策の不透明性を示す指数が、2017年の平均の2倍以上の水準にまで急上昇している。

こうした変化に敏感に反応したようにみえるのが、米国の株価の動向である。ダウ工業株30種平均は、トランプ大統領の就任日から1年間で約30%上昇している。しかし、2年目には大きく下げる局面もあり、2019年1月末の株価は、わずかながら1年前を下回った。

もっとも、こうした株価の変化とは対照的に、米国の経済が堅調に推移してきたのも事実である。景気拡大期間は9年を超え、2019年7月には史上最も長い拡大期間に到達する可能性が濃厚である。

このように、これまでのトランプ政権においては、株価と経済の動きは必ずしも一致しない面がある。そのうえで、これから米国第一主義が経済に与える影響を考えるにあたっては、三つの点に注意が必要である。これらの点を勘案すると、株価の変動のみならず、実際の経済に与えるマイナスの影響が深刻化するかどうかは、2019年以降の政策運営に左右される面が大きいことが分かる。

第一に、経済を強くする政策によるプラスの効果は、後年度まで続く。減税が成立したのは2017年12月だが、実際の減税の規模は2019年度にかけて拡大していく。また、2018年2月の財政合意においては、2018年度のみならず、2019年度についても、歳出の上限が引き上げられている。

このように考えると、少なくとも2019年までは、米国第一主義によるプラスの効果が期待できる。2018年には保護主義への傾斜が始まったが、経済を強化する政策が先行したことによって、保護主義によるマイナスの影響を相殺する余裕が生まれた面がある。

もっとも、2020年以降については、減税や歳出拡大の効果がはく落する。追加的な財政出動が行われないのであれば、保護主義によるマイナスの影響を相殺する効果は期待できなくなる。

第二に、保護主義的な通商政策については、トランプ大統領の過激な発言は目立ったものの、実際の関税の引き上げ幅は、そこまで大きくなかった。米国全体の関税率の変化に引き直した場合、2018年における関税率の引き上げ幅は、大恐慌時のスムート・ホーリー法当時の3分の1程度に止まっている。

むしろ2018年時点での保護主義によるマイナスの影響としては、関税の引き上げによる実際の悪影響というよりも、先行きの不透明性が高まることにより、企業や消費者の心理が悪化する点が懸念材料であった。国際通貨基金（IMF）の試算においても、貿易摩擦が経済に与える影響が大きくなるのは、実際の関税の引き上げのみならず、企業心理の悪化が投資の消極化につながった場合や、金融市場が混乱した場合であるとされている<sup>5</sup>。そうしたなかで、米国の消費者信頼感指数は、高水準であるとはいえ、2018年後半には下落傾向を示している。

2019年については、いよいよ貿易摩擦のエスカレートが懸念される。トランプ大統領が示唆していたように、中国からの全ての輸入品について関税が引き上げられたり、自動車・同部品に対する高関税が発動されたりした場合には、関税の引き上げ幅はスムート・ホーリー法当時を大きく上回る。既に揺らぎ始めている消費者や企業の心理にも、一層の悪影響が及びかねない。

第三に、米国経済に影響を与えるのは、トランプ政権の経済・通商政策だけではない。

既に中国経済や半導体市場は減速局面にあり、経済への逆風として意識されている。トランプ政権の経済・通商政策は、中国経済や半導体市場の減速と直接的に関係があるわけではないが、これらの停滞局面が続くと考えられる2019年の前半においては、保護主義的な通商政策等が、両者の調整期間を長引かせるリスクがある。

## 2. 2019年の課題

### (1) 「片翼の米国第一主義」

2019年以降のトランプ政権の経済・通商政策では、米国第一主義をフルセットで展開することが難しくなる可能性がある。米国第一主義は片翼をもち、経済に対してマイナスの影響が強くなりかねない。

2018年までと2019年の大きな違いは、議会の勢力図の変化である。2018年11月に投開票が行われた中間選挙では、下院で民主党が多数党となった。これによって、トランプ政権の議会対策は、著しく難易度が高まった。

共和党が下院の多数党を失った意味は大きい。上下両院で共和党が多数党だった時期でも、上院で少数党の議事進行妨害（フィリバスター）を阻止できる議席数があつたわけではない。しかし、上下両院で多数党を確保していたために、議会におけるアジェンダ設定では、共和党が主導権を握っていた。また、減税・義務的経費（年金・医療保険）の改革や、規制の見直しに関しては、上院の過半数で実行できる特例も利用できた<sup>6</sup>。

議会運営が難しくなった場合、トランプ政権の米国第一主義で犠牲になりやすいのは、経済を強くする政策である。2017～2018年にみられたように、経済を強くする政策の多くでは、財政が活用される。財政を動かすためには立法手続きが必要であり、議会との調整を避けるわけにはいかない。

議会対策が難しくなり、経済を強くする政策が進め難くなった場合には、米国第一主義は閉鎖的な政策に偏った「片翼飛行」になる。経済に与える影響という観点では、マイナスの影響が大きくなりやすい。

米国第一主義が片翼飛行を避けられるかどうかは、トランプ政権と民主党の歩み寄りにかかっている。インフラ投資や中間層減税等のように、トランプ政権と民主党の距離が近く、経済にプラスとなる可能性が高い政策は存在する。

もっとも、政治的な環境という点では、三つの点で歩み寄りには容易ではない。

第一に、中間選挙後の米国では、2020年の大統領選挙が視野に入る。トランプ大統領の再選阻止が至上命題となる民主党としては、たとえ政策面で方向性が一致している場合でも、大統領の手柄になるような局面では、協力を拒む力学が働きやすい。それだけでなく、ロシア疑惑に関する調査の進展等、トランプ大統領と議会の関係を険悪にさせるイベントも想定される。実際にトランプ大統領は、民主党が疑惑の捜査に力を入れるのであれば、その他の案件でも協力には応じられないと発言している。

第二に、政治家同士の対立に止まらず、世論の分断が著しい。一例をあげると、民主党を支持する人たちと、共和党を支持する人たちでは、何を優先課題にするべきかという点について、全く異なった見解がある。ピュー・リサーチセンターが2019年1月に実施した世論調査によれば、民主党の支持者においては、医療費や教育、環境といった問題への関

心が高い。一方で、共和党支持者の関心は、テロ対策や経済、軍事、移民といった論点にある<sup>7</sup>。これまでのトランプ大統領の実績に関しても、共和党支持者はおしなべて高い評価を与えており、民主党に歩み寄るような路線変更を求める気配は感じられない。

第三に、トランプ政権の人事が、議会との調整への障害になりかねない。スタッフが手薄であるために、秩序だった政策立案が難しくなるだけでなく、綿密な議会对策を講ずる余裕が生まれ難い可能性がある、トランプ政権では、スタッフの退任率が高く、閣僚の入れ替わりも激しい。2019年が始まるにあたっては、主要な閣僚やスタッフが代行のままであり、正式な指名承認が終わっていない場合が少なくない。

## (2) 財政運営の課題

トランプ政権と議会の調整が難航した場合、難しくなりやすいのは財政運営である。過去の経験でも、上下両院で多数党が異なる「ねじれ議会」は、財政運営の混乱を招きやすかった。実際に、米国の経済政策の不透明性を示す指数をみると、前回「ねじれ議会」だった2010年代の前半には、財政政策の不透明性が極めて高かった。

前回の「ねじれ議会」は、財政運営を巡る三つの試練に直面している。第一は、2011年の夏に、政府債務上限の引き上げが難航したことである。米国債の格付けが引き下げられたこともあり、株式市場等が大きく動揺した。第二は、2012年末の「財政の崖」である。大型の減税が期限切れを迎え、実質的な増税になる可能性が懸念された。第三は、予算編成の遅れによる政府機関の閉鎖である。2013年10月には、16日間の政府機関の閉鎖を経験している。

2019年の米国は、当時と同じ三つの試練に直面する。まず第一に、冒頭にも述べたように、2019年が幕を開けた時点では、既に昨年からの政府機関の閉鎖が続いていた。2019年10月に始まる2020年度についても、予算審議が間に合わなければ、再度の政府機関の閉鎖となる。

第二に、債務上限の引き上げである。米国の債務上限は、2019年3月まで適用が停止されている。適用が再開された後も、ある程度の期間においては、財務省によるやり繰りが可能だが、2019年の夏から秋にかけては、上限の引き上げが必要になる。

第三に、財政の崖である。米国は、金融危機後の財政再建の過程において、毎年度の裁量的経費に上限を設けている。その後、財政再建が進んだこともあり、歳出上限は2年ずつ引き上げられてきたが、2020年度に関しては、まだ上限が引き上げられていない。このまま歳出上限が引き上げられなければ、2020年度の歳出は2019年度から急減してしまい、意図せざる緊縮財政となる。

注意する必要があるのは、債務上限の引き上げと2020年度予算、そして、2020年度予算に関する歳出上限の引き上げが、2019年の夏から秋にかけて同時に論点となる可能性があることだ。論点が大きくなるだけに、株式市場等の混乱を招きやすくなる一方で、交渉決裂による経済のダメージが大きすぎるために、むしろ交渉が決着しやすくなる可能性も指摘できよう。

トランプ政権と民主党が歩み寄れるとすれば、財政赤字は拡大の方向に向かう可能性が高い。両者の方向性が一致しているのは、インフラ投資や中間層減税等、財政赤字を拡大させる政策が多い。その一方で、財政赤字を減らすような政策に関しては、所得再配分に

関する見解の違いから、トランプ政権と民主党の距離は大きい。具体的には、トランプ政権が弱者保護に関する歳出の削減を提案してきた一方で、民主党は富裕層や企業への増税を考えている。

インフラ投資等の方向性が一致している分野についても、実際の歩み寄りには容易ではない。前述の政治的な環境はもとより、具体的な方法論についても、意見の相違があるからだ。例えばインフラ投資では、トランプ政権が州・地方政府や民間の資金を活用しようとしている一方で、民主党は連邦政府による財政負担を重視している。

### (3) 通商政策の課題

財政運営ではトランプ政権と民主党の対立がリスクとなるが、通商政策には異なったりリスクがある。トランプ政権と民主党が共鳴し、保護主義的な傾向が強まる可能性である。民主党がトランプ大統領の政策運営を批判する場合でも、その保護主義的な傾向を諷めるといよりも、より強硬な政策を求めた批判となる展開が想定される。場合によっては、トランプ大統領というよりも、議会における保護主義の強さを警戒しなければならなくなる可能性すらありそうだ。

議会においては、共和党よりも民主党の方が保護主義的な傾向が強い。1990年代から現在までの下院における投票行動を分析すると、共和党の議員に関しては、自由貿易に賛成するような投票を行う割合が、一貫して高い水準にある。これに対して民主党では、そうした投票を行う割合が、明らかに低下傾向にある。

なかでも注目されるのが、USMCAの議会承認である。民主党のなかには、メキシコによる労働・環境基準の順守等を巡り、何らかの追加的な措置を求める声がある。通商協定の議会承認は、貿易促進権限（TPA）によって迅速な手続きが約束されているものの、かつて民主党が多数党だった時代には、FTAの議会承認に対するTPAの適用を見送った経緯がある。議会がUSMCAの議会承認を渋った場合、トランプ政権はNAFTAからの脱退をほのめかし、議会に圧力をかける可能性がある。そうなれば、北米における自由貿易圏の消滅が懸念される展開になりかねない。

中国との関係でも、かねてから民主党は厳しい見解を示してきた。例えば下院議長となったナンシー・ペロシ（Nancy Patricia Pelosi）は、長年にわたって中国の人権問題を問題視してきた。また、上院のリーダー（院内総務）であるチャック・シューマー（Charles Ellis “Chuck” Schumer）は、中国の為替操作に対抗する法案の主唱者として知られてきた。

もっとも中国との関係に関しては、党派の違いを問わず、技術や安全保障といった構造的な論点を中心に、厳しい意見が共有されている点に注意が必要である。実際に、中国を事実上の標的とした対米投資の審査強化やハイテク製品等の輸出規制等は、議会において党派の違いを超えた圧倒的な多数の賛成で可決されている<sup>8</sup>。2019年の3月が期限とされる中国との交渉においても、トランプ大統領には中国による輸入の拡大等を中心とした妥結を許容する気配があるのに対し、むしろ議会等では構造問題を含めた抜本的な解決を求める声が強いように感じられる。

### おわりに

2019年の経済・通商政策の動向に関しては、これを2020年の大統領選挙の文脈で捉え

る視点も有益であろう。トランプ大統領にとっては、経済実感の悪化は再選の大きな障害になる。こうした現実が、対中交渉等における妥協を優先し、経済への打撃を避けようとする判断につながる可能性がある。その一方で、米国第一主義が2016年の大統領選挙を支えた公約だったのも事実であり、コアな支持者を引き留めるためには、通商政策面での成果を誇示する必要もありそうだ。

見逃せないのは、2020年の大統領選挙に向かい、民主党が打ち出してくる政策である。特に通商政策に関しては、現時点では民主党の方が保護主義的な傾向が強い。2020年の大統領選挙でも、保護主義の強硬さが競われるようであれば、トランプ大統領の再選如何にかかわらず、世界経済にとっては難しい状況が続きかねない。

その一方で、民主党の支持者のあいだには、特に若年層を中心に、グローバル化に前向きな傾向が強い様子がうかがえる。民主党がグローバルな政党に脱皮するのであれば、米国の通商政策を巡る構図は大きく変化する。通商政策以外の分野でも、最近の民主党には、公的保険に一本化した国民皆保険制（Medicare for All）や、気候変動対策を軸とした経済システムの改革（Green New Deal）等、大胆に大きな政府に踏み込もうとする気配がある。「トランプ後」の米国を占う上でも、民主党の動向に注目する必要があるようだ。

### — 注 —

- 1 Tax Cuts and Jobs Act (P.L.115-97)
- 2 Bipartisan Budget Act of 2018 (P.L.115-123)
- 3 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029* (Washington, Government Printing Office, January 2019)
- 4 その他には、経済見通しの変更により、財政赤字が約1.1兆ドル減少する等の変化があった。Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028* (Washington, Government Printing Office, April 2018)
- 5 International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth* (Washington, International Monetary Fund, October 2018)
- 6 前者は財政調整法（Budget Reconciliation Act）、後者は議会審査法（Congressional Review Act）を用いた手続き。
- 7 Carroll Doherty, Jocelyn Kiley and Bridget Johnson, *Public's 2019 Priorities: Economy, Health Care, Education and Security All Near Top of List* (Washington, Pew Research Center, January 24, 2019)
- 8 John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (P.L.115-232)