

第9章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦

はじめに

2017年におけるドナルド・トランプ（Donald J. Trump）政権の経済・通商政策は、12月末の税制改革成立によって、有終の美を飾った。法案提出から2カ月弱での成立は、大統領と議会多数党を同じ政党が担当していたからこそ可能となった迅速な動きだった。

もっとも、税制改革の成立に至るまでの経済・通商政策の運営は難航した。多くの政権が就任1年目の夏頃までには最初の大きな課題を立法化してきたなかで、年末になって最初の成果をあげたトランプ政権は、極めてエンジンのかかりが遅かった。

2017年初を振り返ると、トランプ政権による経済・通商政策の公約実現を見通す際には、二つの焦点があった。第一に、米国第一主義の原則に基づく経済・通商政策には、米国経済に有益な政策と、有害な政策の双方が含まれているという矛盾があり、そのどちらが中心になるのか、という点である。第二に、拡張的な財政政策や保護主義的な通商政策など、トランプ政権の公約には民主党に近い内容が含まれたが、実際の政策運営における共和党・民主党との距離感はどうなるのか、という点である。

2017年を総括すると、第一の点については、エンジンのかかりが遅かったことに示されているように、ほとんどの期間において、いずれの政策も本格的には稼働しなかった。また、第二の点については、民主党との協働は極めて限定的であり、必ずしも強力ではない共和党に頼ったことが、トランプ政権の限界ともなった。

結果的に、2017年のトランプ政権の経済・通商政策は、二つの乖離を生んだ。第一に、トランプ大統領の派手な言動と地味な実績との乖離であり、第二に、政策運営の停滞と好調な経済の乖離である。

トランプ政権が2年目に進むにあたって、経済・通商政策における二つの焦点は引き継がれる。そして、2017年にみられた二つの乖離が今後も続くのかどうか、経済面からみた注目点となる。

本稿では、「二つの焦点と二つの乖離」を切り口に、2017年のトランプ政権の経済・通商政策を振り返る。そのうえで、2018年以降の論点を整理する¹。

1. トランプ政権の公約と1年目の評価

(1) 二つの焦点

トランプ政権の経済・通商政策の運営には、二つの焦点があった。米国第一主義が抱える矛盾の帰結と、共和党・民主党との距離感である。

第一の焦点である米国第一主義が抱える矛盾とは、米国第一主義を判断基準とした経済・通商政策には、米国経済に有益な政策と、有害な政策の双方が含まれることを指す。こうした矛盾は自国を第一に考える経済・通商政策の必然であり、トランプ政権の公約も例外ではなかった。

米国経済に有益な政策とは、自国の経済を強化する政策である。この点に関し、トラン

プ政権の公約には、三つの柱があった。第一に、大型の減税である。トランプ大統領の当初の公約では、向こう10年間で約9.5兆ドルの減税が提案されていた²。第二はインフラ投資であり、トランプ大統領はやはり10年間で1兆ドルのインフラ投資促進を公約している。第三は規制緩和であり、環境・エネルギー分野など、広範な分野での規制緩和が公約となっていた。これらの公約についても、減税が格差に与える影響や、規制緩和が地球温暖化問題に与える影響など、注意すべき論点はある。しかし、経済成長の観点では、米国の経済活動を促進し、成長に向けた足腰を強くする政策として位置づけられる。

その一方で、米国経済にとって有害な公約が、閉鎖的な経済・通商政策である。自国を第一に考える政策は、自国（もしくは自国民）を保護する色彩を強めやすい。トランプ政権の経済・通商政策でいえば、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定からの離脱等の保護主義的な通商政策であり、厳格な移民政策である。

閉鎖的な政策は、米国経済にとって有害である。今日の経済はグローバルなつながりを強めており、閉鎖的な経済・通商政策は、米国経済の効率性を損ねる結果となる。モノ、サービス（通商政策）、そしてヒト（移民政策）の移動に対する「壁」を国境に築けば、輸入される原材料や消費財、さらには、移民が一翼を担う労働のコストが上昇する。保護主義を例にとれば、関税の引き上げによって工場が米国外から米国内に回帰したとしても、生産コストの上昇が米国の消費者にとって損失となるため、米国経済への総合的な効果はマイナスとなる。

経済への影響という観点では、米国第一主義が抱える矛盾が、どのように帰結するかが焦点だった。実際の政策運営において、米国経済に有益な政策が中心となるのか、それとも、有害な政策が中心となるのかによって、自ずと経済への影響は変わってくる。日本からの視点としても、米国経済が強くなることはビジネス・チャンスの増加につながる一方で、トランプ政権が米国経済を傷つける展開は、日本経済にとっても好ましくない。

経済・通商政策におけるトランプ政権の第二の焦点は、共和党・民主党との距離感であった。トランプ大統領の公約には、伝統的な共和党の主張というよりも、民主党の主張に近い内容が含まれていた。例えば、インフラ投資を促進したり、公的年金やメディケア（高齢者向け公的医療保険）の削減に反対するといった、やや拡張的な財政政策である。また、共和党が伝統的に好む減税に関しても、富裕層への増税を示唆するなど、民主党的な所得再配分の色彩が感じられた。さらに、伝統的に共和党は自由貿易の立場だが、トランプ大統領の通商政策は保護主義的であり、民主党に近かった。

民主党に近い主張が公約に含まれていたという事実は、公約実現に向けたトランプ政権の議会対策を複雑にする。共和党・民主党との距離感をどう取るかが、トランプ政権の議会運営の巧拙を決める要因になると言っても良いだろう。民主党に近い点に着目すれば、民主党への協力を要請しやすくする面が指摘できる。その一方で、共和党と相容れない公約がある点に着目すれば、大統領と議会の多数党が一致しているにもかかわらず、議会運営に手こずる可能性も示唆される。

前述の米国第一主義が抱える矛盾と併せて考えると、トランプ政権の経済・通商政策が経済に与える影響を考えるうえで、議会運営の巧拙は重要な意味を持つてくる。議会運営が上手くいかなかった場合には、経済にとって有害な政策が先行するリスクがあるからだ。減税やインフラ投資など、経済に有益な政策は財政を利用する機会が多い。財政を使うに

は議会の立法が必要であり、これらはトランプ政権だけで実行できるわけではない。一方で、閉鎖的な政策に関しては、通商協定の破棄や一定の条件のもとでの関税の引き上げ、さらには大統領令による入国制限など、議会の関与を経ずに行政府が実行できる部分がある。トランプ政権が議会運営に失敗すれば、減税やインフラ投資は実行できず、議会に頼らずに実行できる保護主義や厳格な移民政策だけが進んでいくリスクがあった。

(2) 2017年の実績

2017年におけるトランプ政権の経済・通商政策の実績を振り返ると、第一の焦点であった米国第一主義が抱える矛盾の帰結に関しては、はっきりとした結論が出なかった。2017年の多くの期間において、経済にとって良い政策も悪い政策も、大きな進展はみられなかったからである。一方で、第二の共和党・民主党との距離感に関しては、多くの期間において共和党に頼った議会運営が展開され、それがトランプ政権の限界ともなった。

トランプ政権の経済・通商政策運営は、極めてエンジンのかかりが遅かった。2017年12月末には、公約である税制改革が成立したものの、11月に税制改革の議会審議が本格化するまでのあいだには、良くも悪くも目立った公約の進展はみられなかった。

経済に有益な政策でいえば、たしかに税制改革の実現は大きな成果だが、インフラ投資は2017年中に議論すら始められておらず、これまでの政権よりもスタートは遅かった。バラク・オバマ（Barack H. Obama）政権の景気対策（就任1年目の2月に成立）や、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権の大型減税（同6月成立）、さらにはビル・クリントン（William Jefferson Clinton）政権の財政再建策（同8月成立）のように、過去の政権は就任1年目の夏頃までには最初の大きな課題を立法化しており、1年目の後半には二つ目の大きな課題に取り組み始めるのが通例だった。

経済に有益な政策の実現を遅らせたのは、議会運営の躓きである。致命的だったのは、就任後の最初の課題に、オバマケアの改廃を選んだことだろう。オバマケアの廃止はオバマ政権時代からの共和党の主張であり、米国第一主義というよりも積み残し案件としての性格が強い。にもかかわらず、共和党にはオバマケアを廃止した後の代替案に関する合意がなく、議会審議は長引いた。ようやく2017年5月に下院で改廃案が可決されたものの、7月には上院で否決されてしまい、時間を浪費する結果となった。

一方で、議会を経由せずに実現できる公約も、規制緩和を除けば、なかなか進まなかった。背景には、人事の整備が遅れるなど、行政機関を満足に機能させられないトランプ政権の未熟さがあった。2017年に限れば、米国経済に有害な政策が先行するという懸念は杞憂に終わった。

通商政策に関しては、TPP協定からの離脱こそ実行されたが、それ以外の公約は道半ばで一年が終わった。強硬な対応を公約していた対中政策では、為替操作国への指定は行われず、通商法301条に基づく調査開始等、制裁につながり得る手続きは開始されたものの、結論は2018年に持ち越された。北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉も結論には至らず、米韓自由貿易協定に至っては本格的な再交渉すら始まらなかった。

厳格な移民政策も、本格化は遅れた。メキシコ国境への壁の建築では、「メキシコ政府に費用を負担させる」という公約が宙に浮いている。大統領令によって難民や移民の入国を制限しようとする試みはあったが、司法判断により修正を迫られている。

全般的に歩みが遅かった経済・通商政策のなかで、例外的に進展がみられたのが規制緩和である。規制緩和に関しては、議会を通じた取り組みと、議会を経由せずに実行できる取り組みが、同時並行で進められてきた。議会を通じた取り組みとしては、議会審査法（CRA）を活用し、オバマ政権時代の規制を廃止に追い込んでいる。また、議会を経由しない取り組みとしては、オバマ政権時代から用意されてきた規制の施行を見送る等、新規規制の件数を大きく減らしている。さらには、証券取引委員会（SEC）や商品先物取引委員会（CFTC）に規制緩和派のトップを送り込むなど、人事を通じて緩和的な行政運営への布石が打たれている。

第二の焦点である共和党・民主党との距離感に関しては、多くの期間において共和党に頼った議会運営が主軸となった。

2017年の議会運営においては、トランプ政権が民主党との協調を選んだのは、わずかな機会に限られた。9月にトランプ政権は、2018年度の暫定予算と法定債務上限の一時的な適用停止について、議会共和党の反対を押し切って、民主党との合意を結んだ。また、オバマ政権時代から実施されてきた若年の不法移民に関する本国送還の猶予措置（DACA）についても、2018年3月で廃止する方針を示しつつ、その後継となる立法措置に関し、民主党と協力する可能性をほのめかしている。しかし、この期間を除けば、トランプ政権と議会民主党の協力関係は希薄だった。

共和党に頼った議会運営が成果を生んだのが、税制改革の迅速な審議である。トランプ政権の税制改革は、11月2日に法案が提案された後、上下両院での審議を経て、12月22日に成立している。減税に止まらず、租税優遇措置の統廃合等、複雑な利害が絡む構造改革を含む税制改革としては、異例の早さである。同じように税制の構造改革が行われた1986年の税制改革は、1985年12月初めに法案が提案されたものの、成立にこぎ着けたのは、約11カ月後の1986年10月末のことだった。

もっとも、共和党に頼る議会運営は、トランプ政権の限界ともなった。規制緩和と税制改革を除けば、議会での公約実現は遅々として進まなかった。多数党とはいえ、決して議会共和党の立場は強くなかった。とくに上院における共和党の議席数は52に止まり、少数党による議事進行妨害（フィリバスター）を阻止できる60票を自力では確保できなかった。数少ない成果である規制緩和と税制改革が、いずれもフィリバスターが使えない特殊な手続きを利用できた分野であるのは偶然ではない³。

それだけでなく共和党には、党内の意見の対立がある。上院と比較すれば民主党との議席差が大きい下院においても、フリーダム・コーカスに属する議員等との意見調整は容易ではない。下院で共和党がフリーダム・コーカスへの配慮を重視した場合には、法案が保守的な内容に傾斜する結果となり、上院において中道派の共和党議員の支持を得るのが難しくなることも、多数党としての共和党の力が盤石ではない理由である。

共和党に頼った成果である税制改革にも、民主党からの協力が得られなかったことによる限界が表れている。フィリバスターが使えない特別な手続きを利用するにあたっては、11年目以降は減税にならない税制改革とする必要があった。そのため、個人所得税率の引き下げ等、今回の税制改革には、多くの時限減税が含まれている。2001年、2003年にジョージ・W・ブッシュ政権下で成立した減税も、同じ理由で時限減税となっており、後年に減税措置を延長するかどうか、大きな争点となっている。

共和党に頼った議会運営は、大統領と議会多数党が同じ政党になった場合の宿命ともいえる。選挙で大統領と議会の多数党を獲得した以上、支持者は党派色の強い政策の実現を期待する。対立政党に歩み寄るには、不向きな環境である。

過去を遡っても、政権が議会で対立政党に協力を仰ぐのは、対立政党が多数党であった場合が多い。そうした組み合わせのもとでは、政権は対立政党の協力を得なければ立法作業を進められない。大統領と議会多数党が異なっていた1997年の財政均衡法や2002年の減税は、超党派の賛成により大差で可決されている。一方で、大統領と議会多数党が同じだった1993年の財政再建法や2001年、2003年の減税、2010年のオバマケアなどは、少数党からの賛成は限定的であり、いずれも僅差で可決されている。

(3) 二つの乖離

2017年の米国には、二つの乖離が発生した。第一に、トランプ大統領の派手な言動と地味な実績との乖離であり、第二に、政策運営の停滞と好調な経済の乖離である。

第一の乖離については、既に述べた通りである。政権誕生後もトランプ大統領の派手な言動は続いたが、1年目に実現された公約は決して多くなかった。むしろ、議会運営の難航に加え、ロシア疑惑等の問題が継続するなど、政策運営には不透明さがつきまとった。経済政策の不透明性を計量化した経済政策不確実性指数（Economic Policy Uncertainty Index）は、2017年の平均で143.3を記録している。大統領選挙の年だった2016年（145.1）と同程度となる高水準であり、それに先立つ2014年（92.5）、2015年（112.9）を上回っただけでなく、金融危機直後だったオバマ大統領就任初年の2009年（125.9）よりも高かった。

その一方で、米国経済は順調に回復を続けた。米国の景気拡大は、2017年7月で9年目に入った。2017年12月現在で、景気拡大期間は102カ月となり、過去三番目の長さとなっている。このまま拡大が続けば、2018年5月には過去二番目、そして、2019年7月には過去最長の景気拡大となる。

金融危機からの回復という点でも、米国は他の先進国と比べて力強い回復をたどっている。金融危機前後で各国・地域の実質GDP（国内総生産）の水準を比較すると、危機前の景気のピークを14%上回る水準にまで成長している。ユーロ圏、日本も回復はしているが、危機前のピークとの対比では5%増に止まっている。

株式市場も好調だった。ダウ工業株30種平均は、トランプ大統領の就任から2017年末までに、約25%上昇している。就任から1年目の年末までの上昇率を近年の大統領と比較すると、金融危機からの急回復局面だったオバマ大統領（約31%）には届かないものの、ジョージ・W・ブッシュ大統領（約5%減）、クリントン大統領（約16%）、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）大統領（約23%）を、いずれも上回っている。

2. 2年目以降の論点

(1) 二つの焦点の行方

2年目以降のトランプ政権についても、経済・通商政策に関する二つの焦点は引き継がれる。そのうえで、1年目にみられた二つの乖離が継続するかが注目点となる。

二つの焦点のうち、米国第一主義が抱える矛盾の帰結については、米国経済に有益な政

策と、米国経済に有害な政策が、いずれも動き出す可能性がある。

米国経済に有益な政策に関しては、2017年末に成立した税制改革が、2018年から実施に移される。10年間の減税規模は約1.5兆ドルとなり、かなりトランプ大統領の公約（同9.5兆ドル）よりも小さくなった一方で、当初の2年間の減税規模が大きくなっており、多少なりとも景気を下支える効果が予想される。とくに企業部門に関しては、最高税率が引き下げられたのみならず、これまでよりも海外に留保している利益を低税率で米国に送金できるようになったうえに、設備投資費用の即時償却が盛り込まれている。こうした措置が設備投資の増加につながり、生産性の上昇などを通じて、米国経済の成長力を高めることが出来るかどうか焦点となる。

経済に有益な政策では、いよいよインフラ投資が動き出すか否かが注目される。トランプ大統領は、2018年の重要課題の候補として、インフラ投資を挙げている。かねてからトランプ大統領は、オバマケアの改廃と税制改革を終えた後に、インフラ投資に取り組む方針を示していた。時期こそ遅れたが、税制改革の次にインフラ投資に取り組むことは、トランプ政権の既定路線だった⁴。

一方で、経済に有害な政策も、いよいよ動き出す可能性がある。通商政策では、中国に対する強硬姿勢が本格化する可能性を懸念する声が強い。通商法301条に基づく知的財産権の扱いに関する調査は、2018年8月が調査結果の報告期限となる。また、中国だけが対象ではないが、通商拡大法232条に基づく安全保障への影響を理由とした鉄鋼・アルミ製品の輸入に関する調査は、2018年1月に調査結果の報告期限を迎える。

既存の自由貿易協定（FTA）の見直しも正念場である。NAFTAは2018年第1四半期に再交渉を終えることが目指されている。原産地規則の取扱いなど、交渉は難所に差し掛かっており、交渉を有利に進めるために、トランプ政権が離脱を表明する展開が懸念されている。米韓自由貿易協定についても、修正などに関する交渉が2018年1月から開始される。

移民政策に関しても、重要な決断が待ち受ける。既に述べたように、トランプ大統領は、若年の不法移民に関する本国送還の猶予措置（DACA）を、2018年3月で終了させる方針を明らかにしている。立法措置によって継続できなかった場合には、大量の不法移民が本国送還の対象となり、大規模な混乱が発生しかねない。H-1Bなどの就労ビザ改革についても、2017年には発給の厳格化を視野に入れた改革の方針が明らかにされた程度だったが、2018年には実行段階に移る可能性が指摘できよう。

第二の焦点である共和党・民主党との距離感に関しては、何が優先課題に選ばれるかによって、風向きは変わり得る。インフラ投資が優先課題とされた場合には、民主党との協働の可能性が生まれてくる⁵。その一方で共和党には、公的扶助などの社会保障制度の見直しによる歳出削減を求める声もある。後者は民主党が強硬に反対する課題であり、こちらが優先課題となった場合には、民主党との協力は難しくなる。

ワイルド・カードは、移民問題である。そもそもトランプ大統領は移民への厳しい姿勢で知られるが、DACAの延長は民主党との協調の機会にもなる。それをきっかけに、ジョージ・W・ブッシュ政権やオバマ政権も実現できなかった移民制度改革に成功すれば、まさにトランプ大統領のレガシーとなるだろう。

(2) 二つの乖離の行方

二つの乖離のうち、第一の乖離については、上述のように、派手な言動に実際の言動が追い付いてくる可能性が指摘できる。より大きな論点は、いざ政治が動き出した時に、どのように経済が反応するかである。とくに、経済にとって有害な政策が本格化した場合には、米国経済が混乱する可能性がある。保護主義的な通商政策については、NAFTA 再交渉などが正念場を迎える 2018 年第 1 四半期が試金石となりそうだ。

もちろん、政治が動き出すのではなく、停滞や混乱が深刻化する可能性もある。とくに中間選挙で民主党が議会の多数党となった場合には、政治の混乱が深まろう。その場合においても、政治と経済の乖離が続くかどうか焦点となる。

興味深いのが、1990 年代のクリントン政権の経験である。2017 年における政治と経済の乖離は、クリントン大統領と類似している。就任 1 年目のクリントン大統領は、数々のスキャンダルに見舞われたうえに、トランプ大統領と同様に上下両院で自らの政党（この場合は民主党）が多数党を占めていたにもかかわらず議会運営に苦慮するなど、円滑な滑り出しではなかった。大統領支持率も、ギャラップ社の世論調査によれば、1993 年 6 月には 30% 台にまで低下している。これは、2017 年 6 月のトランプ大統領の支持率と、ほぼ同じ水準である。

その一方で、当時の米国経済は拡大が続いた。株式市場についても、9 月初旬まではトランプ政権とはほぼ同じペースで上昇を続け、年末時点でも就任時点を上回る水準となった。

クリントン政権においては、2 年目以降も政治と経済の乖離が続いた。民主党は 1994 年の中間選挙で議会の多数党を失い、クリントン大統領は 1996 年に再選こそ果たしたものの、1998 年には下院で弾劾されている。その一方で、1990 年代後半の米国経済は好景気が持続した。景気拡大が途切れるのはジョージ・W・ブッシュ政権となった 2001 年 3 月のことであり、それまでに景気拡大期間は過去最長の 120 カ月を記録した。

中間選挙での敗北や弾劾の可能性がある一方で、景気拡大期間は史上最長をうかがうなど、トランプ大統領の現状には 2 年目以降のクリントン政権と重なり得る要素がある。同時に、クリントン政権の後期には、アジア通貨危機などの国際的な課題に米国が対処しなければならなかったことも、忘れてはならないだろう。

おわりに

トランプ政権には、もう一つの乖離がある。それは、『「忘れられた人々」のための政治』という公約と、実際の政策運営との乖離である。トランプ大統領が共和党に頼った経済・通商政策運営を進めるなかで、白人ワーキング・クラスに向けた政策が主軸となることはなかった。トランプ政権を批判する勢力においても、選挙直後のように「忘れられた人々」を意識した政策の必要性を論じる雰囲気は薄れ、むしろ、より一層の自由貿易推進の必要性などが唱えられている。自由貿易の負の側面や格差の固定化といった問題について、踏み込んだ議論が行われる気配は感じられない。

しかし、「忘れられた人々」が提起した問題が解決されたわけではない。景気に陰りがみえてきたとき、もしくは、2020 年の大統領選挙に向けて、第三の乖離がどのように展開し、どのような意味を持ち得るのかを、しっかりと見据えていく必要があるようだ。

— 注 —

- 1 本稿では2017年末を区切りとしており、その後の進捗には触れていない。
- 2 Jim Nunns, Len Burman, Jeff Rohaly and Joe Rosenberg, *An Analysis of Donald Trump's Tax Plan*, Tax Policy Center (December 22, 2015)。その後、公約は改定され、10年間の減税額は約6.2兆ドルとなった。Jim Nunns, Len Burman, Ben Page, Jeff Rohaly and Joe Rosenberg, *An Analysis of Donald Trump's Revised Tax Plan*, Tax Policy Center (October 11, 2016)
- 3 規制緩和におけるCRA (Congressional Review Act)、税制改革におけるReconciliation Actを利用すれば、いずれもフィリバスターの対象とならず、上院過半数での可決が可能。
- 4 オバマケア改廃は単体では未成立だが、税制改革法によって保険加入への義務付けが廃止された。税制改革法に署名した後にトランプ大統領は、「インフラ投資に先に取り組むこともできたが、簡単な課題は取っておきたかった。(インフラ投資は)速やかに実現できるだろう」と述べている (Chris Gordon, "Infrastructure Rebuilding Is Trump Administration's Next Big Push", *The Wall Street Journal*, December 24, 2017)。
- 5 インフラ投資に関しては、議会民主党と協力するというよりも、民主党支持者にトランプ大統領を支持させるための案件として捉えられている面がある (Ted Mann, "U.S. Sets January Push for \$1 Trillion Infrastructure Revamp", *The Wall Street Journal*, December 10, 2017)。