

## 第8章 トランプ政権の経済・通商政策

安井 明彦

### はじめに

2020年の米国経済は、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大という予想外の試練に直面した。3月初旬には、これに急速な原油安が重なり、米国経済の先行きがにわかに怪しくなった。2020年11月3日に投開票が行われる大統領選挙についても、感染拡大等による米国経済への打撃の大小が、ドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領の再選を左右する要因になりかねない。

見逃せないのは、新型コロナウイルスの感染拡大が、思わぬ形でトランプ政権の米国第一主義の功罪が問われる機会になっていることだ。米国第一主義の結果として、金融・財政政策の双方において、感染拡大への効果的な対応が難しくなっている可能性があるからである。

トランプ政権による米国第一主義のもとでは、就任初年の2017年に実現した減税による景気の押し上げ効果が、2018年以降に本格化した保護主義的な通商政策によるマイナスの効果を相殺してきた。2019年においては、懸念された財政運営における議会との対立が回避されたのみならず、年末までには中国との貿易摩擦がピークを越えたこともあり、トランプ大統領にとっては、好調な経済が再選の追い風となり得る環境が整いつつあるようにみえた。

そうしたなかでの新型コロナウイルスの感染拡大は、米国経済の先行きを怪しくするのみならず、米国第一主義の代償を浮き彫りにしつつある。具体的には、政策的な対応余力の低下である。金融政策では、2019年後半に米連邦準備理事会（FRB）が3回の利下げを行っており、ゼロ金利への距離が縮まっていた。財政政策では、景気拡大が続いているにもかかわらず、減税や歳出拡大によって、財政赤字が大きく増加している。いずれの政策においても、対応の余地が小さくなった状態で、新型コロナウイルスや原油安による危機に直面しようとしている。

それだけでなく2020年は、大統領選挙の投開票が行われる年であり、米国第一主義の是非が論点になるタイミングだった。実際に、保護主義的な通商政策の功罪や、所得格差の拡大等の構造的な問題は、大統領選挙の論点になっている。

本稿執筆時点では、新型コロナウイルスの影響を論ずるだけの材料がそろっていない。ひとまずは就任以来のトランプ政権の経済・通商政策を振り返ったうえで、今後の課題と注目すべき論点を整理しておきたい。

### 1. 米国第一主義の展開と米国経済への影響

#### (1) 米国第一主義の変遷

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。米国第一主義は、減税や規制緩和による国内経済の強化と、通商政策・移民政策等における閉鎖的な政策の二本柱で構成されている。

2017年のトランプ政権発足から2019年までの3年間を通じて、米国第一主義の軸足は移り変わってきた。先行したのは、経済を強くする政策である。トランプ政権の下では、2017年12月に大型の減税が実現している<sup>1</sup>。また、2018年、2019年の二度にわたり、裁量的経費に設けられた歳出上限が引き上げられた<sup>2</sup>。歳出上限は金融危機後の財政再建策の一環として設けられていたが<sup>3</sup>、トランプ政権下での二度にわたる引き上げによって歳出の急激な減少（いわゆる「財政の崖」）が回避され、財政政策は景気を後押しする役割を担うことが可能になった。さらに、歳出上限の引き上げにあわせ、懸念材料であった債務上限の引き上げも混乱なく進められており、上下院で多数党が異なる「ねじれ議会」であるにもかかわらず、財政政策の不確実性は高まらなかった。

2018年に入ると、米国第一主義のもう一つの柱である閉鎖的な政策のうち、保護主義的な通商政策が本格化していく。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条の発動が表明され、同年7月には第一弾の追加関税措置が発動された。同じく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・アルミ製品に対する輸入制限措置が実施されている。このほか、日本との通商交渉や、北米自由貿易協定（NAFTA）の改定交渉なども進められた。諸外国には米国への対抗措置を発動する動きがあり、議会予算局（CBO）による2019年1月の報告書によれば、米国が輸入品の約12%において関税を引き上げたのに対し、米国の輸出品の約9%弱が相手国による関税引き上げの対象となった<sup>4</sup>。

トランプ政権の閉鎖的な通商政策は、2019年にピークを迎えた後に、2020年にかけて小康状態に向かっている。中国との通商摩擦は年後半にかけて激化したものの、12月中旬には中国による米国製品の輸入増等を定めた「第一弾合意」が米中間で成立している。また、中国以外の国との交渉についても、2019年9月には日米物品貿易協定への署名が行われ、2020年1月にはNAFTAを改定した米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）の実施法案が米議会で可決されている<sup>5</sup>。

もっとも、米国の対外通商関係が、トランプ政権の発足時点に回帰したわけではない。CBOによる2020年1月の報告書によれば、米国が関税を引き上げた輸入品は全体の約17%、関税を引き上げられた輸出品は同じく同9%強となっており、2019年1月の水準を上回っている<sup>6</sup>。ピーターソン国際経済研究所によれば、中国に対する平均関税率は、2019年9月の21%をピークとして、2020年2月には19%強にまで引き下げられたが、2018年の3%強と比較すれば、はるかに高い水準のままである<sup>7</sup>。

## (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、これらの二本柱の力関係によって決まる。トランプ政権の下では、財政政策が先行して景気の拡大を支えた一方で、2018年以降に本格化した保護主義的な通商政策が、次第に景気の足かせとなっていった。

トランプ政権下の経済成長率は、政権発足当時の予測を大きく上回っている。2017年1月時点のCBOの予測では、2018、2019年の実質GDP成長率は、それぞれ2.0%、1.7%とされていた。同じくCBOによる2020年1月時点での実質GDP成長率に関する実績・予測では、2018年（実績）が2.9%、19年（予測）が2.3%とされている<sup>8</sup>。

成長率が上振れた一因は、拡張的な財政政策にある。CBOは、2017年の減税によって、

実質 GDP の水準が約 0.7% 引き上げられると試算している (2018 ~ 2028 年の平均)。また、2017 年 1 月の予測には、歳出上限の引き上げが織り込まれておらず、その後の引き上げによる歳出の拡大が、成長率の上振れにつながった。

その一方で、2018 年から本格化した保護主義的な通商政策は、三つの経路で景気に逆風となった。第一に、米国の関税引き上げにより、消費財や資本財の価格が上昇し、消費者・企業の購買力が低下した。第二に、通商政策に伴う不確実性の高まりにより、企業が新たな投資を手控えた。第三に、相手国による関税の引き上げにより、米国の輸出条件が不利になった。輸入品の購入が国産品に置き換えられたり、関税による歳入が増えたりするといったプラスの効果はあるものの、CBO の試算によれば、トランプ政権による関税の引き上げは、2020 年の実質 GDP を約 0.5% 引き下げる結果をもたらすという<sup>9</sup>。

タイミングとしても、保護主義的な通商政策によるマイナスの影響は、減税効果の剥落にあわせるように顕在化する。CBO によれば、減税による成長率の押し上げ効果は 2019 年が最大となる。一方で、通商政策による下押し効果は、2020 年の前半にピークになると試算されている。

見逃せないのは、短期的な経済成長率だけでなく、中長期的な米国経済の成長力への影響である。2017 年の減税には、限界税率の引き下げ等により、労働者の勤労意欲を刺激すると同時に、企業による投資を促進する効果が期待された。これらが実現すれば、米国の潜在成長率は引き上げられる。こうした効果への期待もあり、2018 年 4 月の CBO の経済見通しでは、2019 年から 2022 年にかけての潜在実質 GDP 成長率が、それまでの 1% 台後半から、2% をやや上回る水準に引き上げられた。

しかし、こうした効果が十分に発揮されたとは限らない。その後の保護主義的な通商政策による不確実性の高まりが、企業に新規の投資を躊躇させたからだ。世界経済の減速懸念もあり、企業による有形資産への投資の伸び率は、2017 年の第 4 四半期に盛り上がった後、2019 年第 4 四半期にかけて低下傾向をたどった。大企業の組織であるビジネス・ラウンドテーブルによる加盟企業の最高経営責任者 (CEO) に対する調査でも、「米国での投資を増やす」と回答する割合は、2018 年第 1 四半期をピークに低下を続けている。

いうまでもなく、2017 年の減税は米国の財政赤字を拡大させる要因となった。財政赤字の拡大は政府債務の水準の上昇につながり、いずれは金利の上昇等を通じて潜在成長率を押し下げかねない。このように高い代償を支払ったにもかかわらず、保護主義的な通商政策による不確実性の高まりが障害となり、2017 年の減税は最大限の効果を発揮できなかったといえよう。

## 2. 今後の課題と注目すべき論点

### (1) 政策対応の余地

2020 年の米国では、新型コロナウイルスの感染拡大によって、米国第一主義の代償の重さが問われかねない事態が発生した。具体的には、三つの点において、これまでのトランプ政権の政策運営によって、政策対応の余地が狭まっている可能性が浮上している。

第一に、金融政策である。冒頭に述べたように、2019 年後半には FRB が三度の利下げを行っている。世界経済の減速懸念が主因だったとはいえ、通商摩擦による不確実性の高

まりが、利下げの決定を後押しした側面は否めない。かねてからFRBはマイナス金利に消極的な姿勢を示しており、ゼロ金利に近づいている状況では、金利による対応は限界に近い。

第二に、財政政策である。2017年の減税と、その後の歳出上限の引き上げを主因として、トランプ政権下では財政赤字が拡大している。2020年度の財政赤字は1兆ドルを超え、トランプ政権が誕生した2017年1月時点のCBOの予測を、5割近く上回る見込みである。また、債務残高は国内総生産(GDP比)で80%を上回り、第二次世界大戦以来の水準となっている。

好景気であり、かつ、大型の戦争を行っていない状況での財政赤字の拡大は異例である。通常であれば、景気が好調な際には、財政赤字は減少に向かいやすい。所得や企業収益の増加にともなって税収が増加する一方で、失業保険などの歳出が減少するからである。実際に、財政赤字のうち、景気に連動して変動する「ビルト・イン・スタビライザー」と呼ばれる部分は、金融危機時の2010年をピークに減少傾向にあり、2018年第2四半期以降は黒字を計上している。

トランプ政権下では、減税や歳出拡大といった政策決定が、こうした景気の面での追い風を上回る規模となり、財政赤字が就任時の予測を大きく上回る結果となった。CBOによる2018～2027年度の財政赤字額(累計)の見通しは、2017年1月から2020年1月までの間に、約1兆7,000億ドル増加している。好景気や低金利等の経済的な要因が、同じ期間に財政赤字の見通しを約2兆5,000億ドル引き下げている一方で、減税や歳出拡大が財政赤字を約4.2兆ドル拡大させている。

一般的に、財政赤字の拡大と、これに伴う債務残高の上昇は、裁量的な政策の発動を難しくするといわれる。いわゆるフィスカル・スペースの問題であり、金利の上昇等による経済への悪影響や、財政状況の悪化に政治家が慎重になることなどが指摘されている<sup>10</sup>。

もっとも、米国の場合には、こうした一般的なフィスカル・スペースの問題は軽微かもしれない。米国債への世界的な需要は強く、長期金利は低位で推移している。財政赤字の拡大に対する政治家の警戒感は低く、トランプ政権下での財政赤字の拡大は、その証左ともいえる。新型コロナウイルス等への対応に関しても、早急な景気対策を検討する動きが、既に3月初旬には本格化している。

財政による機動的な対応を難しくし得るのは、党派対立の厳しさだろう。裁量的な財政政策の発動には、議会による立法が必要となる。下院で民主党が多数党である以上、超党派の協力が不可欠となるが、民主党とすれば、新型コロナウイルス対策で景気を支えれば、トランプ大統領の再選に協力することになりかねない。そうした政治的な計算こそが、機動的な財政政策の発動の障害になる。

政策を通じた対応余力に関する第三の論点は、実務能力や大統領・政府に対する信頼の劣化である。「ディープ・ステート」との言葉に象徴されるように、トランプ政権は官僚組織を好まず、専門家を軽視する傾向にあった。また、トランプ大統領による不規則発言等により、大統領に対する有権者の評価が二分化しており、幅広い層から信頼を得難い状況がうまれている。さらに、国際社会においても、米国のリーダーシップに対する信頼は低下傾向にある。

こうした制約要因の深刻度を定量化するのは難しいが、効果的な政策対応の余地を狭めているのは間違いない。世論調査では、トランプ大統領を「誠実でない」「信用できない」

とする回答が、概ね6割程度を占めてきた<sup>11</sup>。キニピアック大学が2020年3月上旬に実施した世論調査によれば、新型コロナウイルスに対する医療機関の対応については、7割弱が「信頼している」と回答している一方で、連邦政府の対応に関しては、同様の回答は5割強にとどまっている。トランプ大統領の対応についても、「支持しない」という回答(49%)が、「支持する」との回答(43%)を上回っている。

新型コロナウイルスによる被害がなければ、こうした政策余力の問題は表面化しなかったかもしれない。財政政策等の効果が十分に発揮できない結果になっていたとはいえ、曲がりなりにも米国経済は史上最長の景気拡大を実現し、雇用市場も堅調だったからである。今後に関しても、新型コロナウイルスによる被害がどこまで広がるかは未知数であり、政策余力の大小が問われない展開もあり得よう。しかし、たとえ今回は米国経済が危機的な状況を免れたとしても、いずれ危機対応の余力を問われる機会が訪れ得ることは、忘れるべきではないだろう。

## (2) 保護主義的な通商政策の行方

トランプ政権下における政策対応余地の縮小は、金融政策や財政政策によって、保護主義的な通商政策による経済への下押し効果を埋め合わせた結果と捉えることが可能である。トランプ政権による保護主義的な通商政策の是非が問われ得る局面といえるが、今後の展開に関しては、二つの点が注目される<sup>12</sup>。

第一に、議会の対応である。トランプ大統領は、通商法301条や232条などを積極的に活用し、保護主義的な通商政策を進めてきた。議会がこうした法律を修正し、大統領に与えた権限を取り戻そうとした場合には、大統領主導の保護主義を抑制する力になり得る。

大統領の権限に歯止めをかけようとする気配はある。通商法232条に関しては、大統領による発動を制限する法改正が提案されている<sup>13</sup>。また、USMCAの実施法案の審議に関しては、とくに共和党の上院議員から、議会との協議が不十分であるとの批判がきかれた。

一方で、共和党の議員からは、さらに通商政策における大統領の権限を強めようとする法案も提案されている<sup>14</sup>。「小さな政府」を持論としてきた共和党が大統領の権限強化を提案するのは違和感があるが、ピュー・リサーチセンターによる世論調査でも、「大統領が議会や司法を気にする必要が低下すれば、より効果的な問題解決が可能になる」と答える割合が、とくに共和党支持者のあいだで高まっている<sup>15</sup>。

第二の論点は、民主党の方向性である。伝統的に民主党は保護主義的な傾向が強く、とくに対中政策では共和党と民主党の強硬な姿勢が共鳴している。トランプ大統領の通商政策に関しても、中国に対して同盟国による共同戦線を構築できていない点や、関税の引き上げによって米国経済に負担をかけている点など、その手法を批判する傾向は強いものの、正面から自由貿易を擁護する主張はきかれない。

その一方で、世論調査などでは、民主党支持者のあいだで自由貿易に好意的な意見が増加しており、その割合が共和党支持者を上回る構図が続いている。共和党と比較すると、一般的にグローバル化に好意的な若年層が支持者に多く、民主党が自由貿易に好意的な政党に変わっていく可能性が指摘できる。

ここで見逃せないのは、有権者における通商政策の優先度の低さである。民主党の支持者にとっては、気候変動や格差問題の方が、通商政策よりも優先度が高い。そのため、た

とえ自由貿易に対する拒否感が低下したとしても、より優先度の高い問題との兼ね合いから、保護主義的な政策を選択する展開が想定される。USMCAの実施法案に関する議会審議では、トランプ政権が労働・環境基準に配慮した追加交渉を行ったことが、超党派の賛成による成立を可能にした。今後の通商政策の進め方に関して、一つのモデルケースといえるかもしれない。

### (3) 成長と分配

米国経済の構造的な課題としては、成長と分配のバランスがある。既に述べたように、新型コロナウイルスの感染拡大に見舞われる前の段階では、トランプ政権下の米国経済は、就任時の予想を上回る成長を実現していた。その一方で、格差の是正という観点では、必ずしも進捗はみられていない。

トランプ大統領は、2020年2月に行った一般教書演説で「世界でもっとも豊かで包摂的な社会を築きつつある」と述べたように、中間層などで所得が増えている点を強調してきた。確かに、2018年の実質中位所得は、前回の景気拡大期のピークを上回り、1999年以来の水準にまで上昇している。また、たびたびトランプ大統領が指摘するように、黒人、ヒスパニック、アジア系の失業率は、統計開始以来の最低水準にまで低下している。

もっとも、成長の恩恵が幅広い国民に広がっている一方で、格差自体は是正されていない。CBOの試算によれば、米国の所得に占める上位20%の取り分は、2016年の47.6%から2021年には48.8%に上昇し、上位1%の取り分は、同じ期間に12.5%から13.4%に上昇する見込みである。その一方で、中位20%の取り分は、同じ期間に14.7%から14.3%に、下位20%の取り分は同じく7.7%から7.5%に減少するという<sup>16</sup>。

このように格差が拡大している背景には、そもそもの所得において富裕層の取り分が増加しているだけでなく、トランプ政権の下で財政を通じた所得再配分機能が弱まってきたという事情がある。トランプ政権の下では、財政が格差の大きさを示す指標であるジニ係数を押し下げる度合いが、歳出・歳入の双方で低下している。政権の期間を通じて財政による所得再配分効果が低下したのは、1980年代のロナルド・レーガン（Ronald W. Reagan）政権以来である。このうち、歳出を通じた格差是正効果の低下には、景気拡大の長期化によって失業保険等の受給者が減少したことが反映されている面があるが、歳入による格差是正効果の低下は、2017年の大型減税が主因となっている。

2016年の大統領選挙では、格差の固定化を背景とした「アメリカン・ドリームの喪失」が、トランプ大統領が勝利する一因になったといわれてきた。今回の選挙への影響は未知数だが、世論調査をみる限りにおいては、アメリカン・ドリームの回復はおろか、喪失感はさらに深まっている様子がうかがえる。ウォールストリートジャーナルが2019年8月に行った世論調査によれば、「子世代の暮らしは自分たちよりも良くなる」と答えた回答は27%にとどまり、2017年8月の35%を下回った。一方で、「良くならない」との回答が67%に達しており、2017年8月の61%から上昇している。

こうしたなかで、2020年の大統領選挙では、民主党の各候補が、財政による所得再配分機能を強化する方針を打ち出してきた。2020年の大統領選挙に向けた民主党の予備選挙は、ジョー・バイデン（Joseph R. Biden, Jr.）氏等の中道派と、バーニー・サンダース（Bernard Sanders）氏等のリベラル派が競う展開となった。このうち、サンダース氏等のリベラル派

は、資産課税の導入等を通じて、財政による所得再配分機能を強化する姿勢を鮮明にした。また、バイデン氏等の中道派についても、2017年減税の高所得層向け部分の廃止等を提案する等、リベラル派とは程度の差こそあれ、所得再配分機能を強化する方向性では一致している。

それどころか、バイデン氏に代表される中道派の提案は、前回の大統領選挙であれば、リベラル派といっても良い内容である。タックス・ポリシー・センターの試算によれば、バイデン氏の税制改革案は10年間で約4兆ドルの増税であり、2016年の大統領選挙における民主党のヒラリー・クリントン(Hillary R. Clinton)氏による提案の約3倍の規模となる。所得上位1%における増税の割合に関しても、クリントン氏の提案が所得の7%強であったのに対し、バイデン氏の提案は約17%となっている<sup>17</sup>。

### おわりに

大統領選挙の投開票が行われる年は、それまでの政権政党の実績を振り返ると同時に、今後の政策の方向性について、二大政党が議論を戦わせる機会である。2020年の大統領選挙でいえば、トランプ大統領の米国第一主義が経済に与えた影響に有権者が評価を下し、今後の米国の経済政策の方向性を占う契機となるはずだ。

新型コロナウイルスの感染拡大は、そうした常識的な構図に投げ込まれた変化球である。危機への対応を迫られるなかで、米国第一主義に対する評価についても、本稿で論じた政策対応の余地との関連等、新たな視点からの考察が必要とされている。本稿では触れる余裕がなかったが、今回の新型コロナウイルスの感染拡大は、国際的なサプライチェーンのあり方や、危機に強い統治体制のあり方等、様々な論点への波及が想定される。原油安を含めた米国経済への影響が注視されるのはもちろんだが、危機的な状況を脱した後の展開についても、注意深く見守る必要がありそうだ。

### — 注 —

- 1 Tax Cuts and Jobs Act (P.L.115-97).
- 2 Bipartisan Budget Act of 2018 (P.L.115-123)、Bipartisan Budget Act of 2019 (Public Law 116-37).
- 3 Budget Control Act of 2011 (P.L. 112-25).
- 4 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029* (Washington: Government Printing Office, January 2019).
- 5 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act (Public Law 116-113)
- 6 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030* (Washington: Government Printing Office, January 2020).
- 7 Chad P. Bown, *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart* (Washington: Peterson Institute for International Economics, February 2020).
- 8 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028* (Washington: Government Printing Office, April 2018).
- 9 Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030* (Washington: Government Printing Office, January 2020).
- 10 Christina D. Romer and David H. Romer, “Fiscal Space and the Aftermath of Financial Crises: How It Matters and Why”, *BPEA Conference Drafts* (Washington: The Brookings Institution, March 2019).
- 11 Aaron Blake, “As Markets Tank over Coronavirus, Trump’s Tanking of His Own Credibility Haunts Him”, *The*

*Washington Post*, March 10, 2020.

- 12 安井明彦「トランプ政権の通商政策と国内政治の変化」『国際問題』第689号（2020年3月）。
- 13 Bicameral Congressional Trade Authority Act of 2019 (H.R.940) 等。
- 14 United States Reciprocal Trade Act (H.R.764).
- 15 Carroll Doherty, Jocelyn Kiley and Bridget Johnson, *Republicans Now Are More Open to the Idea of Expanding Presidential Power* (Washington: Pew Research Center, August 2019).
- 16 Congressional Budget Office, *Projected Changes in the Distribution of Household Income, 2016 to 2021*, December 2019.
- 17 Richard Auxier, Len Burman, Jim Nunns, Ben Page and Jeff Rohaly, *An Updated Analysis of Hillary Clinton's Tax Proposals* (Washington: Tax Policy Center, October 2016). Gordon B. Mermin, Surachai Khitatrakun, Chenxi Lu, Thornton Matheson and Jeffrey Rohaly, *An Analysis of Former Vice President Biden's Tax Proposals* (Washington: Tax Policy Center, March 2020)