



M I G A コラム

「世界診断」

2017年4月1日

トランプ新政権は何をもたらすのか

林 良造

明治大学国際総合研究所所長



1970年 京都大学法学部卒業、同年、通商産業省入省。1976年 ハーバードロースクール修士（L. L. M）取得。2002年 経済産業省経済産業政策局長。2003年 独立行政法人経済産業研究所コンサルティングフェロー。2004年 UCサンディエゴ大学フェロー、ハーバード大学ケネディスクールフェロー。

現在、明治大学国際総合研究所所長、東京大学公共政策大学院客員教授、キャノングローバル戦略研究所理事・特別顧問、シティバンク銀行社外取締役、紀陽銀行経営諮問委員、Eurasia Group アドバイザー。

トランプ新政権がスタートしてはや 3 か月がたとうとしている。この間際立つのは、極端に個性的な大統領ということであろう。もちろん米国の新大統領の行動は、多くの場合今までの否定、Change から始まる。カーター、レーガン、ブッシュ、オバマしかりである。また、共和党の場合にはアメリカファースト、強烈な党派性を持つことも少なくない。しかしながらこれほど強く米国内で民主党を敵視し、国際常識を無視し、反知性的ともいえる本音志向と、事実を無視しても主張を続け目的は手段を正当化するとのアプローチをとる大統領はいなかった。米国大統領という存在の大きさからこれらのもたらすインパクトは極めて大きいことは想像に難くない。

この政権の基盤となる米国経済政策の方向は、強いアメリカの復活を目指した思い切った政策転換である。レーガン政権での規制改革とクリントン政権のインターネットによる経済力の蓄積は、ブッシュ政権の中東への介入、オバマ政権での社会保障と環境保護への施策に消えていった。これを再建しようとする政策自身には多くの支持がある。ただ、それが、現実によどのような政策変更結びつくかという点については一直線

ではない。まず、米国憲法に書き込まれた徹底した“Check & Balance”の仕組みは大統領権限に何重もの歯止めをている。この結果、財政・金融政策、経済政策・社会政策などの内政部門では大統

領の個性の発揮には大きな限界がある。すなわち、党派を超えて大統領と対峙する議会、連邦から州の根本権限を守るのに憲法判断を躊躇しない司法、そして行政府の中でも、公正取引委員会や Fed のような独立委員会などにより大統領権限は厳しく制限されている。米国の特色のひとつとして、行政機関といえども立法府の決めた法律の執行機関であることが基本であってその細則についても細かく決められており、議院内閣制のように内閣が一体として一貫性のある政策を提言実行するようには設計されていない。この結果、大統領が政策を実現するためには、行政府・立法府を巻き込むスキルが極めて重要となる。トランプ氏は必ずしも国民の圧倒的的支持を受けているわけではなく、多数与党下でも党議拘束は弱く独立傾向の強い議員を動かすのは容易ではない。この点は、コンセンサスの重要性を熟知している知事経験者は強いが、全権を掌握して部下に指示し事業を行うことに慣れていない成功した経営者がワシントンに来たときの弱みと言われている。政権チームは混沌から始まろうが、その先に一体となって大統領を支えるチームが作れるかが大きい。ただ、現在の経済回復は追い風であり、また、小さな政府を目指し経済規制に反対する姿勢は経済界の活力を引き出すのに成功していることから、個別には成功と失敗を繰り返しながら基本的には収まるところに収まっていくこととなろう。

このように現実には大きな制約が課せられた大統領権限であるが、その大きな例外が外交と軍の投入である。戦争権限をめぐる議会との分担問題はあるが現実的にはこの分野は大統領の専権事項とされている。またそれに近い扱いがされているのが交渉権限が大統領に与えられ、議会が一括採決しかできない通商法案である。この二つの権限に基づいて米国の供給してきた国際公共財に大きく依存してきた国際社会は、新大統領の政策に大きな影響を受けることを免れない。

まず、外交・軍事は、最も大統領の主張と個性が表れる分野である。米国の役割の再定義と同盟国に経済力に見合った負担を求める主張は、1970 年以來繰り返し現れ、時の経済状況を反映しつつ国民的支持は拡大している。さらに、中国の台頭・ロシアの軍事大国の復活はすくなくとも短期的には米国の安全保障公共財の提供に伴うコストを着実に押し上げており、バードンシェアリングの要求を強める方向に働くことは避けられない。またこの分野でのオバマ前大統領の足跡は決して高く評価されるものではない。対ロ、対中、北朝鮮問題、シリアを含む中東問題など酷評する向きも多い。その意味で、外交政策が大きく変わることは不自然ではない。また、予測困難な行動特性は一面抑止力でもあり、その強烈な個性と交渉力は首脳外交の大きな武器となりうると評価する人々も少なくない。ただ、その成功のためには戦略的思考の枠組みを作る知的作業が不可欠であり、大統領への権力集中と国益ファーストを掲げ手段を択ばないむき出しの力の外交を志向する Bannon 氏のアプローチは、ロシアとの密接度とともに大きなリスク要因となる。今後の軍事・外交チームの構成と力のバランスが政権の外交政策成否を分けることとなろうが、米国の今まで積み上げた知的

資産の大きさと政府の仕組みを考える時、時がたつにつれて政権の対応も成熟したものとなっていくことが期待される。

国際経済政策は最も難問である。特に通商分野、為替分野は、独立行政機関、行政府、議会の権限が交錯する。その中で貿易制限手段については、WTO による制度的限界はあるものの行政府は相当の自由度をもっており、大統領の個人的信条も働きやすい。トランプ氏は、企業経営者の視点で貿易・投資の自由化が米国の経済利益を奪ってきたという強い思い込みをもっており、大衆の支持と連動すれば一挙に保護主義の連鎖につながりかねない。

貿易赤字、製造業への思い入れと多国間自由貿易協定への不信というトランプ氏の信条は世界中に広くみられる素朴な庶民感覚と共鳴するものであるだけに根深く厄介でもある。貿易赤字は 1970 年以来国際経済政策上の最大の課題の一つであった。固定相場制と厳重な外貨管理の下で企業の国籍が固定的であった時代にはまさにトランプ氏の信条にピッタリであった。その後変動相場制への移行、オイルダラーに象徴される資本取引の急速な増加、自由な外貨市場の形成、国を超えた企業買収の常態化を経つつ、貿易赤字について政策当局者の間でも正確な理解に達するには 30 年近くかかった。その間、80 年代には、急速な米国の景気拡大に伴う貿易赤字の急拡大、半導体を含む戦略的製造業における日本の台頭があり、公正貿易を掲げる米国通商政策のもとで半導体協定やスーパー301 条にみられる unilateralism が世界を大混乱に導いた。その後、WTO の成立により「公正貿易」の具体的内容やその実現を確実にするための手続きルールが定まり国際的に「法の支配」が確立していった経緯がある。

また、米国製造業基盤の衰退と貿易赤字の拡大を結び付け外国の不正貿易にその原因を求め貿易制限を志向するアプローチは、Globalization による市場の拡大と競争が繁栄をもたらした米国の経済政策の成功そのものを否定することでもある。世界の知恵は 20 年以上をかけて、現代の貿易収支は国家が取引し二国間で富が移動するゼロサムゲームではなく、取引の両当事者が裨益する合意の結果の合計に過ぎずその赤字は国内の貯蓄を超えて活発な投資・消費活動が行われている結果でもあること、製造業の衰退は国内の生産資源が製造業からより大きな付加価値を生み出す ICT 産業に移動した結果であり経済の成長と先進的技術を生み出す活発な経済活動の表れでもあることを理解し、米国経済はその恩恵を最も大きく受けていることを明らかにしてきた。

しかしながら、成長果実の恩恵は見えにくく個別利害の犠牲は見えやすいことから素朴な心情の修正は容易ではない。今後、経済政策面での成功には、個別企業の視点と国民経済の視点とは全く異なることを理解し、自分の直観を抑えて国民経済の仕組みを理解し、発想を拡大均衡志向に切り替えることが不可欠であり、その過程で WTO やサミットなどの機会、米国内のアカデミア、ICT 産業などが大きな役割を果たすことが期待される。

このような米国大統領の交代に伴う変化と収束プロセスについては欧州や日本など多くの国はある程度経験してきている。その意味で最も影響を受けるのが米中関係であろう。まず、新体制は経済外交で中国に激しく衝突しよう。日米貿易戦争と言われた時には日本でもナショナリズムは燃え上がった。ただ日本の場合には東西関係の中で米国の核の傘に守られた同じ西側諸国であり、米国の公共財提供に素直に感謝する素地があった。しかし中国の場合はそれと異なる。さらに現在中国は経済成長の屈折点に当たり、共産党支配の正当性も問われるなかで、新たな大国として米国と対峙しようとしている。中国の外交能力、習近平の個性と掌握力、米国新政権の性格いずれをとっても安全保障面でのぶつかり、ブロック経済化など一挙に緊張する可能性を示している。そのむつかしさは今後の4年間の最も大きな台風の目であろう。

最後に日米関係について考えてみる。一瞬かたずをのんで見守った首脳会談ではあったが、結果から見るとよいスタートであり、首脳間の信頼関係は大きな資産となろう。今後具体的な交渉になると様々な Political Appointee が登場しその中には個人的野望の実現に利用しようとする人が出てくるのは避けられない。その時に、首脳ベースの信頼関係は大きな抑止力となり安全装置となる。

他方、貿易問題や為替問題について話題にならなかったことで安堵している向きもみられるが、米国は基本的に疑問に思われることは必ず何らかの形で出てくる国であることを忘れてはならない。

前に述べた国際政策上の多くの論点は、日本だけの問題ではないが、日本が正面に立つ難問は為替政策と TPP の後処理であろう。

為替政策については、現在矛先は中国と日本、ドイツに向かっている。その中で、皮肉なことに戦略的な最大のターゲットである中国は短期的には為替レートの元高政策をとっており米国の攻撃に必ずしも当てはまらない。ドイツはユーロの問題でありドイツに対する攻撃としてユーロ安を攻撃することは戦線を拡大するだけですれ違いにおわる側面がある。それに比べて日本は異次元の金融緩和の結果大きく円安に動いてきており今後の日米の金利差を展望してもさらに円安の方向に動く可能性が高い。他方ドル自身の政策スタンスも強い通貨を求める方向と製造業への影響を考えるとドル安を志向する方向とが錯綜している。このようなパズルを解き、一貫した政策に修練させるために、今後、G7 など多国間の場や日米の場で専門閣僚や次官クラスでの議論の積み重ねがきわめて重要となろう。

もう一つの厄介な問題は TPP からの離脱の後処理である。米国はそれに代わる日米の二国間協定を志向している。日本としての基本的立場はより開かれた制度は日本を強くするという視点に立脚しており、日本に新規サービスに対する規制体質や農業など残された閉鎖性が存在することも否定できない。その意味でさまざまな貿易交渉を通じて外国への参入機会を拡大するとともに日本の過剰規制体質や閉鎖的制度を見直すことは悪いことばかりではない。他方、国内政治的には TPP は多

大の Political Capital を使って纏め上げたものであり、それを直ちに忘れたがごとく再度立ち上げることは現実的とは思われない。さらに国際的には基本は中国を outmaneuver できるより高度の枠組みができるかが判断の基準になるが、時間をかけて米国内での Priority が落ち着いたところでさまざまな状況の変化を織り込みつつ根本からの再検討が必要となるかもしれない。

以上個別に見ていくと、これまで積み上げてきた慣行・制度は極めて重く、大統領の言動にかかわらず、米国全体が極端な政策への急旋回をする可能性は大きくない。他方、最も大きく影響を受けるのは、米国の、特にケネディ政権以来の国際的な普遍的価値の実現を掲げて世界をリードしてきたソフトパワーであろう。世界中でアメリカンスピリットに刺激され触発され元気付けられた人々は無数にいる。この部分については大統領のメッセージ発信力はきわめて強く今後の 4 年間に毀損され続けることとなる。そして米国が世界の価値観をリードする役割を取り戻すのにどれだけの人努力を要するか見当がつかない。