

21世紀政策研究所新書

セミナー9

トランプ政権の
これまでと今後、
そして
日本への影響

セミナー9 (2017年9月26日)

講演1

トランプ政権のこれまで……………7

21世紀政策研究所研究主幹／

東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

講演2

税制改革、ロシアゲート等をめぐる米国政治情勢……………35

21世紀政策研究所研究副主幹／

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋 和弘

講演3

移民をめぐる動向とトランプ政権の通商政策……………59

21世紀政策研究所研究委員／

成蹊大学法学部政治学科教授

西山 隆行

パネルディスカッション

トランプ政権の今後と日本への影響………

【パネリスト（順不同）】

21世紀政策研究所研究副主幹／
上智大学総合グローバル学部教授

前嶋 和弘

21世紀政策研究所研究委員／
成蹊大学法学部政治学科教授

西山 隆行

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

はじめに

21世紀政策研究所では、久保文明東京大学教授を研究主幹とする米国プロジェクトにて、トランプ政権の政策の動向を追跡するとともに日本への影響についての分析を進めてきました。

トランプ大統領・トランプ政権のこれまでの動きから、その政策動向や米国の政治社会の変化について、わが国経済界の関心が益々高まっていることを踏まえ、政権発足後8カ月のトランプ政権を取り巻く現状について解説するセミナーを、2017年9月26日に開催しました。

今回のセミナーでは、久保研究主幹がトランプ政権のこれまでを分析し、前嶋和弘研究副主幹（上智大学教授）からは税制改革、ロシアゲート等をめぐる米国政治情勢を、西山隆行研究委員（成蹊大学教授）からは移民をめぐる動向とトランプ政権の通商政策について解説しました。本書に、セミナー当日の講演内容、意見交換等を取りまとめま

したので、ご紹介をします。

本書が、皆さまの今後のビジネスに少しでもお役に立つことを願っております。

講演 1

トランプ政権のこれまで

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

トランプ大統領の支持率

私からは、トランプ政権の概要、全体像と外交のほうに重心を置いた話をしたいと思います。

図1（10ページ）は、今のトランプ大統領の支持率です。残念ながら、赤は支持ではなくて、不支持です。

これは各種の世論調査の平均値ですが、不支持のほうがはるかに支持を上回っていて、不支持は50%を超えています。支持率は40%前後、低い世論調査ですと30%半ばぐらい、高いのでも40%台半ば、あるいは前半ぐらいという感じでしょうか。

支持率を歴代大統領で比較して見たのが図2（11ページ）です。トルーマン大統領からのものですが、大体多くの大統領は大統領就任後は高いところから始まって、だんだん低くなるわけです。

でも、例えば、レーガン大統領は任期の後半のほうで割と盛り返しているとか、クリントン大統領の場合には最初は低くて、後半のほうは結構いい線をいっているとか、大統領によって実は若干違うのですが、就任後だんだん下がっていくというのが典型です。



久保 文明研究主幹

トランプ大統領の支持率の特徴は、低いところから始まって、その後下がっているということになります。出足は非常に悪いということになるかと思えます。

また、ちよつとマイナーなポイントですが、ヒラリー・クリントン氏と比べると、どっちもどっちですが、いまだにクリントン氏の好感度のほうがさらに低いというデータもあります（12ページの図3）。

政府高官指名の大幅な遅れ

外交でも内政でも、トランプ政権の政策の実行を非常に大きく妨げているのは、政府高官人事の大幅な遅れです。

図 1 トランプ大統領支持率

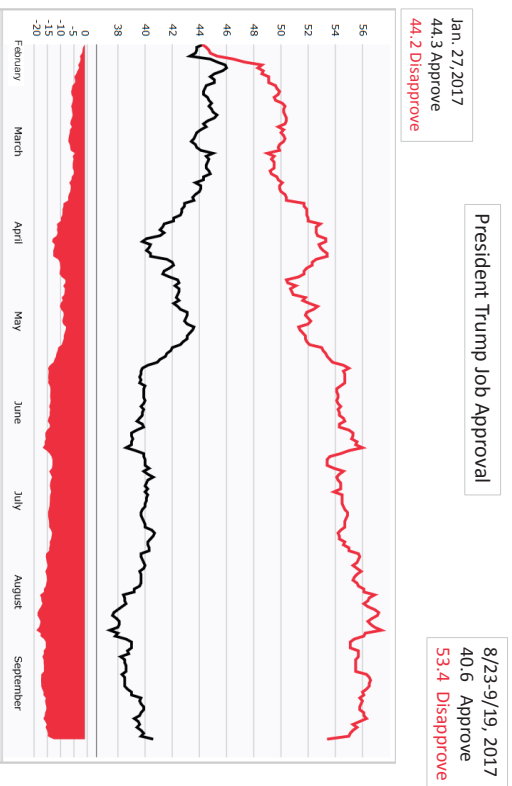
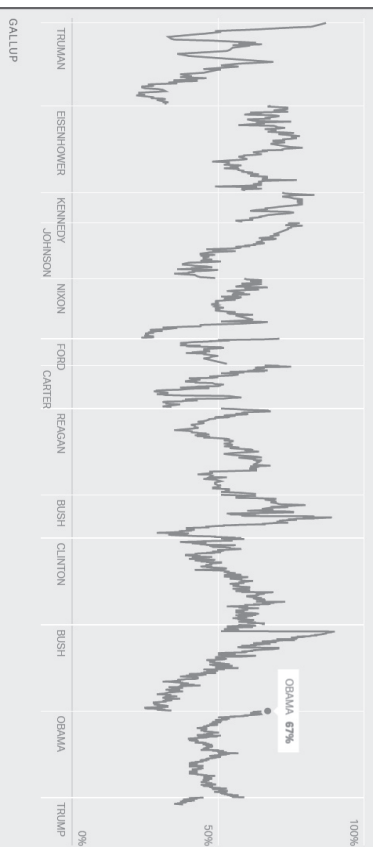


図2 歴代大統領の支持率



データのとり方：Obama, Trumpはweekly Gallup Daily tracking averages
Truman から George W. Bush は4日間継続の定期調査

(source: GALLUP, Presidential Job Approval Center)
<http://news.gallup.com/interactives/185273/presidential-job-approval-center.aspx>

図4は、ワシントンポストと協力団体がサイトに公開しているものです。このサイトを見ていただければ、政府高官人事がこんなに遅れているんだということがおわかりいただけるかと思えます。

主要な577の人事を見していますが、その中で、上院の承認まで行き着いたのはまだ140だけであるということは、ここ何代かのほかの政権と比べて相当遅れています。

上院に名前は送られたけれども、まだ指名の可決の投票までいっていないというのが196ありますが、それを足しても、ちょっと遅めということになると思えます。

日本政府がカウンターパートに会いにワシントンに行っても、まだカウンターパートは指名されていませ

図3 トランプ大統領、ヒラリー・クリントン氏の好感度
(2017年7月18日付報道)

トランプへの好感度 41%

H・クリントンへの好感度 39%

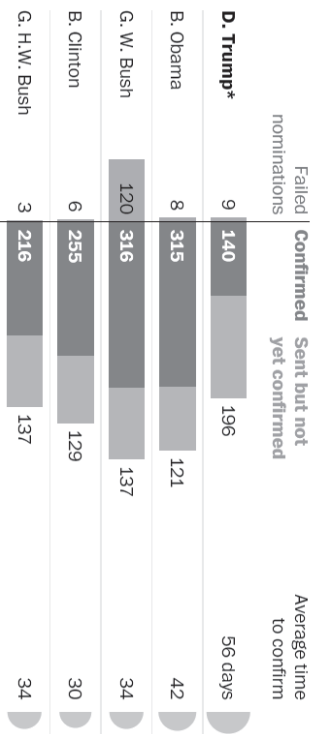
Bloomberg Newsによる調査



図4 各大統領の政府高官指名状況

- 政府高官指名に大幅な遅れ
- 上院の承認が必要な5777の主要な人事のうち、承認されたのは140のみ

Presidential appointments sent to Senate by Sept. 14



* Totals include some posts that are not being tracked as 'key positions' in the appointee database. The Senate returned all of George W. Bush's pending nominations before its August recess. Note: Judiciary and non-civilian positions are excluded

Source: Partnership for Public Service

THE WASHINGTON POST

(出典: The Washington Post, "Tracking how many key positions Trump has filled so far," September 20, 2017)

んよという状況が結構続いています。

米国の場合、政治任用のポジションは厳密にいうと全部で4000を超えるぐらいになりますので、通常でも1年ぐらいはかかるものではあるのですが、こうやって比較してみると、ほかの政権より遅いと言えらると思います。

そうこうするうちに、もう辞める人も出てきますので、なかなか穴は埋まらないというとも言えると思います。

これは日米経済交渉なんかを例にとると、米国側の体制がなかなか整わなくて、日本としても交渉をなるべく遅らせたいと思つているので、チャンスといいますが、しめたという部分はあるのかもしれませんが。

トランプ政権の場合には、本人も大統領選に勝てると本気で考えていなかったのですが、通常は、選挙の1ヵ月半ぐらい前から人事体制の準備を始めるものなのですが、トランプ選対本部はそういう作業をする余裕がなかったということが一つの大きな原因です。第二に、トランプ大統領自身が、共和党でも傍流の傍流にいたので、独自の人脈をワシントンやシンクタンクの世界に持っていないということも大きな理由です。

それから、政策が共和党主流派と、特に外交政策などにおいて随分異なった面があるので、シンクタンクや政策専門家のほうでも「トランプ政権には協力しない」ということを事前に宣言した人が結構います。ただ、そのときの前提は、トランプ候補はどうせ当選しないだろうということだったのかもしれない。

トランプ陣営のほうも、「協力しないと言った人には協力してもらわなくて結構。自分は雇わない」という方針を貫いています。そういうこともあって、なかなか人事が進んでいないということが言えるのではないかと思います。

混乱と不安定が続くホワイトハウス

次に、トランプ大統領を支えるホワイトハウスの体制について説明します。

ホワイトハウスの体制も非常に不安定が続いていました。政権を支えるはずの屋台骨になる人、柱になるポジションの人が結構次から次へと辞めていきます。

辞め方は、自分から辞めた場合と、辞めさせられた場合、すなわち不本意な辞任と多数ありますが、国家安全保障担当大統領補佐官であるとか、FBI長官の場合には大統領

領に解雇されました。

あるいは、大統領首席補佐官が解任される、こういったことがずっと続いていて、なかなかホワイトハウスのトランプ大統領を支えるスタッフの構造が安定してこなかったということがあるかと思えます。

現在は、プリーバス氏の後任の大統領首席補佐官に、ケリー氏という国土安全保障省の長官だった人が入って、少し安定してきたという印象はあります。

前のプリーバス大統領首席補佐官は、あまり権限を大統領から委任されていなかったようです。

大統領と予約なしに直接面会できる人というのは、通常はごく少数です。首席補佐官と副大統領と、あるいは、NSC関係の、安全保障関係のブリーフィングをするような人、3人、4人だけのはずなのですが、トランプ政権では30人ぐらいが入れかわり立ちかわりアポイントメントなしで面会し、結局、誰が何を委任されているのかわからないという状態でもあったようです。

ケリー氏は、今年の5月ぐらいから大統領首席補佐官をやってくれないかとトランプ

大統領から頼まれていたようですが、そのときに、ケリー氏は、誰が大統領に会うのか、自分が面会を制限する、それから、政策の判断にしても、オプシオンを大統領に自分が最終的に説明するといったような、最後のゲートキーパーを自分にするという確約を大統領から取りつけるような条件闘争をしていたようで、ケリー首席補佐官はどうもその権限をもらっているようです。そうなので、政権が少し安定してきたかのような印象があります。

ただ、新聞報道によると、ケリー氏は大統領のツイッターも最後に自分がチェックするという権限ももらったはずなのですが、どうもそれは果たされていないようで、ツイッターはまだ非常に自由奔放な形で流れてきますので、どうもケリー氏も思うようにはトランプ大統領をコントロールできていないという面があるかと思えます。

トランプ大統領は、側近が書いたものをアドリブなしでプロンプターでしっかり読む、あるいは、側近がちゃんとチェックし編集してくれたツイッターをやってれば多分支持率はあまり下がらないはずなのですが、余計なことをしゃべるので、支持率が下がっていくという面があるような気がします。

ケリー氏で少し変わるかどうかということ、ホワイトハウスを見ている人は今は注目している最中ではないかと思えます。

トランプ政権の成果と挫折

次に、トランプ政権の成果と挫折ですが、これはトランプ大統領がやれたこと、やろうとしてやれなかったこととということです。個々の政策が皆様方にとっていいかどうかとか、そういうことは別に、トランプ大統領ができたこと、やろうとしてできなかったこととということです。

全く何もできてないわけではなくて、特に大統領の単独行動でできる部分というのは幾つか成果があります。日本にとっては非常に遺憾なことですが、TPP離脱をすぐに決定してしまいました。

それから、オバマ大統領が躊躇して結局実行しなかったシリア空爆は実行しましたし、それからこれは、特にヨーロッパが憤慨していますが、地球温暖化対策であるところのパリ協定からも離脱表明をしてしまいました。

他方で、共和党全体にとつての大きな成果なのは、連邦最高裁判所の判事の任命です。米国の場合、連邦最高裁判所というのは非常に重要な重みを持っていますが、これまでの判事の構成は4対4で保守系とリベラル系が拮抗していました。それを、上院の議事規則を変えろという相当強引な手法を使いましたが、保守系のゴースッチ判事を新たに任命して、保守優位のほうに大きく転換させることに成功しました。

これは連邦の最高裁の話ですが、その下の、高等裁判所に相当する控訴審と、連邦の地方裁判所の人事でも、共和党の団結度は高く、保守系の判事を順調に送り込んでいきます。

そういう意味で、司法部の人事では共和党政権という性格が非常に濃厚に出ている、トランプ政権が4年で終わるのか、もっと短いのか、あるいは、8年かわかりませんが、トランプ政権の遺産の一つとして、連邦の裁判所を拠点にして保守的な影響が長く残ることは確実ではないかと思えます。

挫折については、目につくのは、議会を巻き込んだの大きな成果がないことです。議会の協力を得ないといけない、例えば大型減税であるとか、あるいは、オバマケ

アの撤廃とか、それらの成果はまだありません。そこが大きな特徴ではないかと思えます。

共和党が上下両院で多数党ではあるのですが、共和党は結束できずにいます。

トランプ外交の原則・無原則

トランプ候補は、選挙戦では主に2つのスローガンを使っていました。「アメリカ第一主義 (America First)」というのが非常に目立ったのですが、しかし、最後のほうでは、「力による平和 (Peace through Strength)」もよく語っていました。

アメリカ第一主義というのは、孤立主義を意味しています。それを通商面でいうと、経済ナショナリズムということになります。

他方で、レーガンの力による外交も自分はやるんだということを言っていました。

この「アメリカ第一主義」と「力による平和」は、本来的には両立しがたい、相矛盾する、完璧に違う内容であるわけですが、それを一緒にやると言っていたところがトランプ氏のさすがなところで、とても包容力があると見るべきなのか、あまりわかってな

いと見るべきなのか、非常に微妙なところなのですが、ともかくこの2つのスローガンを使い分けていました。結論的には、大統領就任後、力による外交のほうに大分傾斜してきました。

図5は今年(2017年)の4月半ばのある記者会見でメディアに対してトランプ大統領が語った言葉なのですが、英語がわかる方ほど、何を言っているのかよくわからないというものかもしれません。

「自分のことは非常にフレキシブルな人間だと思っている」、「一つの特定の外交政策というのを自分は持っていないんだ」、「世界が変われば自分も変わるんだ」と言ったあとの、「I don't change, well, I do change.」。(う)は非常になぞいすよね。

でも、ともかく「自分はフレキシブルなんだ」

図5 President Trump on Himself (April 15, 2017)

"I like to think of myself as a very flexible person."

"I don't have to have one specific way, and if the world changes,
I go the same way,
I don't change, well, I do change.
and I am flexible, and I'm proud of that flexibility."

From "America First" to "Peace through Strength"
NATO, Japan, Russia, Syria, Assad

source: <http://edition.cnn.com/2017/04/15/politics/trump-foreign-doctrine/>

「伝統的な外交」に回帰?

Elliott Abrams, "Trump the Traditionalist: A Surprisingly Standard Foreign Policy,"
Foreign Affairs(July/August 2017).

と、基本的に「自分は柔軟に変わるんだ」ということを言っているのではないかという気がします。

実際の行動としては、例えば、NATOの価値を認めるようになりました。選挙戦では「NATOは要らない」「古くさい、時代おくれだ」と言っていたわけですが、その態度を変えました。

韓国や日本との同盟についても、「日本も、韓国も、核武装してもいいからもう自分で守れ」と言っていたわけですが、それを転換して、特に日本については日米同盟を重視する姿勢に転換しました。

日米関係での焦点

日本にとって非常に心配だったのは、オバマ大統領が2014年に東京に来たときに、「アメリカ政府は尖閣を防衛する義務がある」と公式に語った約束が、トランプ大統領にも引き継がれるかどうかであったわけです。

トランプ候補は、選挙戦中にこの点についてワシントンポストに聞かれたときに、

「自分は答えたくない」と言って逃げてしまいました。

日米安保条約の第5条というのが米国による日本防衛義務を規定しているわけですが、米国の大統領が、それについて答えない状態が長く続けば続くほど、中国からするとしめたということになってしまいます。日本と米国の間に巨大な溝があると、もっとそこにくさびを打ち込めばいいということになるし、中国が東シナ海での領海侵犯を拡大させていくことにもつながってしまうわけです。

あるいは、日本への米軍駐留についてお金を要求するとか、あるいは、南シナ海で、これもオバマ政権がやり始めた「航行の自由作戦」という中国の島の埋め立てを牽制するような作戦をトランプ政権が継続するかどうかとか、11月8日の大統領選挙投票日の時点では、これらすべてが未知数だったわけです。

日本にとって、日米安保条約の第5条をトランプ大統領が認めるかどうかということ、死活的な問題、あるいは、実存的な問題なわけです。なので、官邸の不安は相当大きかったと思います。

そこで、安倍首相はすぐにニューヨークに飛んで行って、当選を決めたばかりのトラ

ンプ氏とまずプライベートに会い、それから、今年の2月の早期の公式の首脳会談にこぎ着けました。

その結果ですが、日本側が米国との首脳会談で、これほど日本が求めていたものを全部得ることができた首脳会談というのはあまりなかったのではないかと思えるほど満額回答となり、トランプ大統領は、選挙戦中の America First の態度から見事に転換して、伝統的な日米同盟重視の方針を示したわけです。

彼が勉強したせいなのか、側近に「これしかないですよ」と言われたのか、結局あまり勉強しなかったのか、そこは不明です。

日本側がつくった共同声明にこれでいいとトランプ大統領から日本側に返事をしたのが、本番の首脳会談が始まってからで、安倍首相に「これでいい」と直接言ったらいいので、最後の最後まであまりちゃんと勉強していなかった節もあります。

ともかく、日本側としては、この首脳会談で欲しいものは全部得ることができたということは言えるかと思えます。

しかも、日本にとって大事なものは、公式の文書にすることでした。「自分は言っ

い」とトランプ大統領は言う傾向があるので、共同声明でちゃんとかういうことを約束し合いましたということを残しておくことは非常に大事だったと思います。

記者会見では、「日本で米軍を受け入れてくれてありがとう」というトランプ大統領からの謝意も含まれていました。

以上のような方針の大転換がないと、その後の北朝鮮への対応ということもあり得なかっただろうと思います。

北朝鮮問題

次に、現在、非常に緊迫しつつある北朝鮮情勢について説明します。

もともとこれは、なかなか抑え込むのが難しい案件です。

北朝鮮は、ともかく自分で核兵器とミサイルを開発する能力、専門能力は持っているし、それから、お金と材料とか部品は、何のかんと言って、結局自分で集めることができます。そうなので、時間が経てば経つほど、着々と核・ミサイル開発は進んでいきます。

他方で、国際社会は一生懸命制裁をかけてきたわけですが、そもそも、すべての国が協力してくれるわけではありませんし、それから、制裁をかけて国民は苦しむけれども、支配者といえますか、指導部のほうにはなかなか効いていかないという、そういう特異な政治体制でもあるので、制裁もそう簡単に効かないという面があります。

中国は、北朝鮮を最近ちよつと締めつけているみたいですが、それでも、やはり北朝鮮の体制の崩壊そのものは望んでいないという部分もあると思います。

なおかつ、人の流れでも、物の流れでも、中国と北朝鮮の国境というのは、かなり相互浸透状態で、一体化した経済という部分があるので、多分、中国政府が制裁を課そうとしても、なかなか効果的な制裁を課すことができないという部分もあるのではないかと思います。

米国には、理屈の上では、先制攻撃から、ミサイルを撃ち落とすとか、中国に圧力をかけさせるとか、外交交渉に至るまで、いろいろなオプションがあります。

最後は、どこかで外交交渉ということはあり得るのですが、ただ、米国や日本が頭を下げてするような交渉は、絶対避けるべきで、どちらかというとな北朝鮮が参りましたと

いうことで降りてくれるような交渉にいかにか持ち込むかということが大事だろうと思います。

二次制裁と言われるものについて追加で説明しますが、これはオバマ政権のときから少しやり始めていたのですが、北朝鮮に直接制裁をかけるのではなくて、北朝鮮と取引をしている第三国の企業や個人に対する制裁を米国政府が直接かけるといふものです。

実質的には、中国の企業や、ロシアやインド、パキスタンの企業などが制裁の対象になります。

例えば、今年の6月末に、中国の地方の非常に小さい日本の信用金庫のような銀行に対して、この銀行は北朝鮮国境線上に近いところにあるようですが、こういう小さな銀行に対する制裁も課しました。この辺が実はトランプ政権が一番着実にやっていることで、オバマ政権と一番違う部分ではないかという気がします。

その二次制裁をもう少し詳しく説明したのが図6（28ページ）ですが、第一弾というのはオバマ政権の時に実施しました。トランプ政権になってから第二弾、第三弾を実施し、かなり広範囲にやるようになっていきます。

ただ、これでも、国境線上に無数にある個人、中小企業の全体像を考えるとまだごくごく一部という面があるのではないかと気がします。

日本も実は米国の二次制裁に追随しています。ロシア関係は日本はやらないようにしているみたくです。プーチンとの関係で日露関係をあまり悪化させないという配慮があるようですが、日本も二次制裁に一部加わっています。

中国は、これについて米国、日本を批判しています。つまり、これをやると米国は中国と直接けんかをするようになるわけです。

オバマ政権はそれをなるべく避けていました。オバマ政権の場合には、地球温暖化対策で中国に協力してもらおうというのが非常に大事だったの

図6 本格化する米国による二次制裁

- 第一弾 2016年9月26日 1企業4個人
- 第二弾 2017年6月29日 2企業2個人
- 第三弾 2017年8月22日 10企業6個人

米司法省: 中国とロシアの2企業につき、北朝鮮のマネーロンダリング(資金洗浄)に関わった疑いがあるとして、計約1100万ドルに上る資産の没収を求め、連邦地裁に提訴。「丹東至誠金属材料」「ベルムール」(シンガポールのロシア系貿易会社)。

米財務省: 上記2企業を含む中ロなどの10企業・6個人を金融制裁の対象に指定。10企業のうち3企業がロシア系。北朝鮮に対する石炭、金属取引、石油輸出、金融サービスの提供。

日本政府も同調: 石炭輸入や労働者派遣などに関与した疑いのある中国やナミビアの6企業・1個人と北朝鮮の1個人を資産凍結対象に加えることを閣議了解(8/25/2017)。すでに7/28、米国が資産凍結した中国企業2団体を制裁対象に加え、米国と足並みをそろえた。

で、米中関係をあまり悪化させたくなかったのですが、トランプ大統領は、地球温暖化問題をあまり気にしていないので、中国がへそを曲げて大丈夫だということでした。

結構、こういうところで、地球温暖化対策に対する態度というのが意外に重要性を持っていて、トランプ政権は中国とこの点では正面から対峙する用意ができていくということになるかと思えます。

さらに、2017年9月には北朝鮮による水爆実験があり、国連の安全保障理事会が、かなりこれまでになかったような厳しい内容の制裁にも踏み込んできています。

ただ、これでも本当に効くのかどうか、効果があるのかどうかというのは、まだまだわからないと思います。

従来は、北朝鮮の指導者が大変汚い言葉を使うのに対して、ホワイトハウスは上品に受け流していたのですが、トランプ大統領は同じレベルでやり合う面が割とあって、言葉の応酬は相当汚いものになっています。

北朝鮮問題を考える際に、米国の武力行使があるのではないかという話があるのですが、これは常に非常に大きなリスクがあります。北朝鮮は韓国との国境線上に無数の口

ケット砲を用意しているので、そのロケット砲を本当に完璧に一瞬にそれも全部使えないようにしない限り、ソウルが大きな被害を受ける可能性があるのです、そう簡単に米国の大統領も軍もこれは決断できないだろうという気がします。

一つのシナリオは、かなり長期戦になるといえるものです。対ソ連と同じというわけではありません。かつて米国はこれ以上ソ連が出てこれないように、ソ連に対して長期の封じ込め政策をしました。米国からは、ソウルの危険を顧みなければ乱暴な手を打てますが、でもそれは非常にしにくいと思うので、そういう意味では、北朝鮮が内部的に崩壊するのを外からいろんな形で締めつけながら待つという長期的な形のオプションもあり得るのではないかと思っています。

トランプ政権の今後

トランプ政権の今後ですが、弾劾についてはこの後の講演で解説があるかもしれませんが、弾劾の可能性はないわけではないですが、でも、普通に考えると可能性は小さいです。

次の大統領選で、嫌になって再選をあきらめるといふケースもないわけではないという感じがします。今の支持率の40%ぐらいでは、まともに再選を望んでも当選する可能性はそんなに高くないという感じはします。

ただ、他方で、今、米国の経済がいいんですね。2020年に向けて、このペースですとよくなっていくと、既にアメリカの失業率は4%台の下のほうで完全雇用に近い状態ですが、米国内の雰囲気はだんだんよくなって、トランプ再選という可能性も否定できなくはないと思います。

ただ、そのときは、トランプ大統領がツイッターとか発言を相当自制している必要がある、それが一番難しいかもしれません。

トランプ政権とは何か？

トランプ政権をどう見るかということですが、白人のブルーカラー層の強い支持があり、経済ナシヨナリズムが非常に強いという部分があります。

それから、ポピュリズムに乗って出てきたわけですが、でも、今の外交政策の例を見

ておわかりになるように、ポピュリズムの主張の一部については実は相当もう譲ってしまっています。

ですから、ポピュリストはポピュリスト的公約で当選することはできるけれども、しかし、ポピュリストとして統治することは難しい。エリートに相当今は包囲されて、そこは後退している。そういう部分もあります。

それからあと、先ほど連邦最高裁判所の人事で説明したように、共和党が一致団結して支持しているという部分もあります。

また、トランプ大統領というのは、予測可能性が非常に低いので、最後のところで何をするかわからない、そういう部分がやはり残念ながらあります。北朝鮮問題でもそれは残るかなと思います。

最後に、米国は衰退しつつあるという議論がありますが、シエールガスとか、あるいは、人口が着実に増えていることを考えると、米国について衰退論で片づけることはできないのではないかと、このことを一つ申し上げたい。

それから、2016年の選挙を見ると、米国というのは人種的・民族的な部分といい

ますか、あるいは、人種分断の部分というのが見られたわけです。

ただ、他方で、我々は、オバマ氏が当選した2008年の選挙も知っているわけで、2008年と2016年、両方の米国というものを見ていくことが中長期的な視点としては大事ではないかということをもう一つ指摘させていただきたいと思えます。

講演2

税制改革、ロシアゲート等をめぐる
米国内政情勢

21世紀政策研究所研究副主幹／
上智大学総合グローバル学部教授

前嶋 和弘

トランプ大統領の支持率

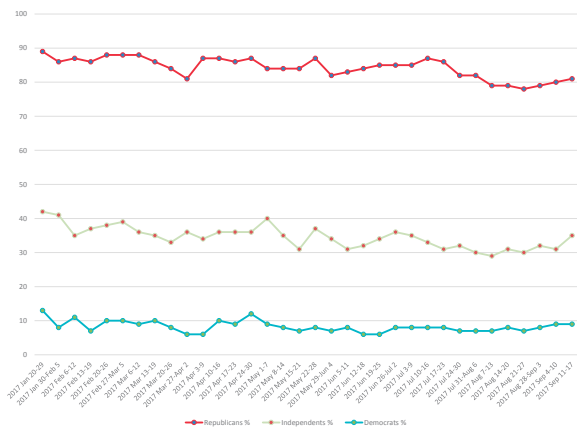
私からは、今のトランプ政権の枠組みの話
を踏まえながら、その中の政策の動きとして
税制改革の動向と、ロシアゲート疑惑につい
て主に説明していきたいと思っております。

トランプ大統領の支持率については、
久保研究主幹のご説明のとおり、トランプ政
権は出だしが悪くて、支持する人が非常に少
なくて、とんでもない出だしであるというこ
とです。

ただ、共和党支持者と民主党支持者に分け
て見てみると、全く違うものも見えてきます。

図7の赤い線が、リパブリカンズ、自分は
共和党支持者だととらえる人たちのトランプ

図7 トランプ大統領の党派別支持率（ギャラップ）





前嶋 和弘研究副主幹

大統領の支持率です。80%ぐらいの支持率がずっと続いています。

90%に近いところから始まって、そして、8月12日に例の白人至上主義のデモ、それに反差別デモがあって、女性が亡くなった事件もあったのですが、その後も上がりつつある状況です。私は、あの事件で下がっていくのではないかと思っただのですが、そうでもなかったわけです。

一方で、一番下の線は、デモクラット、自分は民主党支持者だと考える人たちのトランプ大統領の支持率です。トランプ大統領は彼らには全く人氣がなくて、10%未満の支持率しかありません。要するに、全く違う見方があるということですね。8割、9割がトランプ大統領はいいよと思っ

ている人たち（共和党支持者）と、いや、全然だめだと思っている人たち（民主党支持者）がいるわけです。

もう一つの真ん中の線は、インディペンデント、自分は無党派だと思える人たちのトランプ大統領の支持率で30〜40%くらいです。

要するに、米国というものが一つではない、という話です。この二つの米国の話は、後ほど説明するロシアゲートを考えるときにも理解しやすいです。

この赤い線の人たち、共和党支持者が多くいるところを赤い米国といいます。赤い米国にとってみれば、トランプ大統領というのはまさに救世主であって、とても人気がある大統領であって、強い強い大統領、強いというよりも、人気があると言えばいいのでしょうか。絶対支持基盤が揺るがない大統領です。

この赤い線の人たちの存在が、ロシアゲート事件で、大統領の訴追まではいくかもしれないけれども、そのあとに大統領を免職する、要するに、大統領が弾劾されることはおそらくないだろうと思われる理由です。この点については、後でまた触れます。

この二つの米国という現象を、「政治的分極化」と政治学者は言うのですが、実はこ

これはオバマ大統領のときも全く同じなんです。

トランプ大統領の場合は、共和党支持者が応援して、民主党支持者が応援しない。真ん中取ると、平均して38〜40%とかそれぐらいの支持率である。

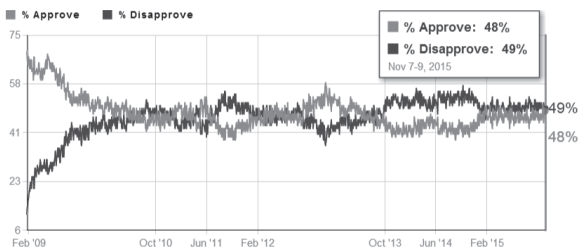
オバマ大統領の場合は、平均して大体48%、まあ40%後半ぐらいの支持率（40ページの図8・上図）で、トランプ大統領より高いわけですが、でも支持層の中身は全く逆です。

オバマ大統領の場合は、民主党支持者は80〜90%がオバマ大統領はいいと思っているが、共和党支持者からは10%未満の支持しか集まらなかった（40ページの図8・下図）。要するに、オバマ大統領もトランプ大統領も、どちらも最高で最低の大統領であつて、支持者の立場によって変わってくるというものです。

念のために申し上げると、自分たちのことを共和党支持者ととらえる人たち、民主党支持者ととらえる人たち、インディペンデントだととらえる人たち、それぞれ大体3割ずつです。民主党支持者だという人がちょっと多いぐらいでしょうか。

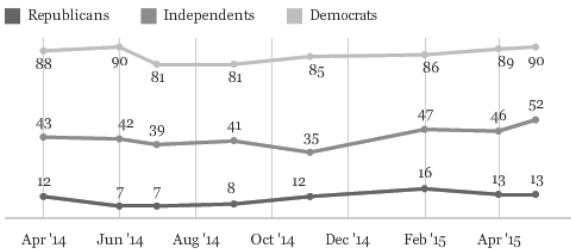
自分たちをインディペンデントだ、要するに、大体無党派だという人たちが3割ぐら

図8 オバマ大統領の支持率



オバマ大統領の党派別支持率

Favorable Ratings of Barack Obama, by Party -- April 2014-May 2015
 % Favorable



GALLUP®

いますが、更にその3分の1ぐらいが共和党寄り、あるいは、また3分の1ぐらいは民主党寄りであって、本当の無党派派は、10%ぐらいしかいないことになります。

米国の国民がやはり大きく二つに割れているということです。

トランプ政権のベクトル

次に、トランプ政権のベクトルについて説明します。

トランプ政権の基本は、オバマ政権のときと逆をやるということです。要するに、応援する人たちがひっくり返るわけなので、オバマ政権のときとは違う変化をなるべく出したいということです。

そして、トランプ大統領は顧客重視ですので、自分に投票してくれた支持者、世論を重視しながら動いていくというのもトランプ政権の基本です。

もうひとつの基本は、トランプ大統領は、わかりやすい、目に見える成果というのをPRしていくタイプで、実利と取引で動きます。

それが今までの政策にも何となく見えてきました。どう言えばいいんですかね、「メ

インストリーム」+「ポピュリスト」と言えはいいんでしょうか。

図9の上が2016年の選挙で、下が2012年ですが、フロリダの29がひっくり返って、あと、中西部ですね、中西部が幾つかひっくり返ったほかは、ほぼ似ているわけです。

これは、既存の共和党の支持者たちはそのままトランプ候補を応援し、それに、いわゆる怒れる白人たち、白人ブルーカラー層がそこに乗っていったということです。

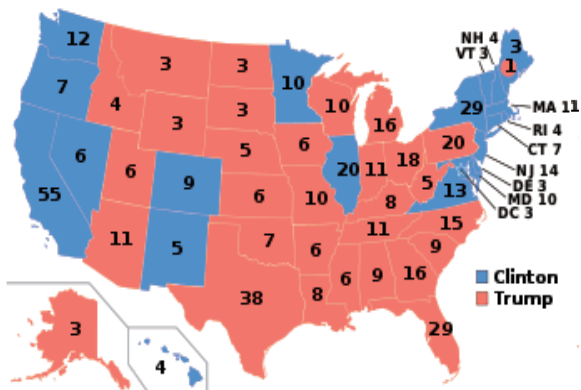
メインストリームであるところの共和党の支持者に、ポピュリストたちが乗っていった、そんな感じですよ。

です、トランプ政権の政策というのは、そのどちらの方向性もあって、我々から見て何をするかわからないというのは、ポピュリストの部分があるので、何をするかわからない、こういうことだと思います。

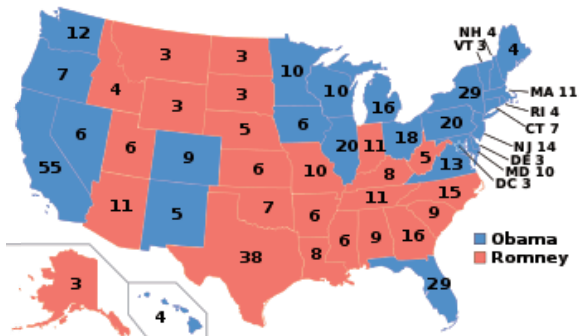
もう一方のメインストリームの共和党支持者って何かというと、「小さな政府」を主張する人たちです。ビジネスマンとかがそうですし、規制緩和支持の人たちもそうです。税制改革だったら、税金を下げたい人たちだったりします。リバタリアンのと

図9 2016年と2012年の大統領選挙結果の比較

(2016年)



(2012年)



いう言葉があります。日本では新自由主義的という言葉のほうがわかりやすいかもしれませんが。この流れはずっとあります。レーガン政権のころ、いや、それ以前からあるかもしれません。

メインストリートの共和党支持者には、「小さな政府」の人たちとともに、「宗教保守」の人たちがいます。南部のほうの敬虔なプロテスタントが中心ですが、カトリックの中にも宗教保守がいます。宗教の言葉、聖書の言葉を一つひとつ信じている人たちがいます。「小さな政府」「宗教保守」の人たちがトランプ連合の中心ですが、それに、波乱要因である、怒れる白人たちが加わったのです。

この人たち、それぞれへの利益還元がトランプ大統領の心にはあるので、わからない動きにもなるわけです。

アウトサイダーとしての政治

次に、二番目の流れとしてのアウトサイダーとしての政治について説明します。

近年、「二つの米国」化で、しかも、議会でも民主党と共和党の差が少ないので、政

治が動かないんですね。動かない政治の中で、「何をやってるんだ、このワシントン
は」と人々は見えています。

このいらいらの中で出てきたのがトランプ氏です。

去年（2016年）の選挙の頃、11月の頃に、米国の今後はよくなると思っていた人
たちは3割ぐらいでした。景気がよくてもその程度だったのです。

その中でトランプ候補が出てきた。

トランプ候補は、既存のメイנסトリームはおさえた。これは「小さな政府」の人た
ちについては、例えば税制改革、所得税、そして、法人税の税率を下げていくという小
さな政府的な政策でおさえた。

それと、「宗教保守」のほうは、宗教保守的な判事を入れていくことでおさえた。

あと、ペンス副大統領、恐らく、米国の政治家の中で、過去の中でもトップ5、い
や、一番と言ってもいいかもしれない、最も宗教保守的な人です。

トランプ候補にとっては、宗教保守ってピンとこないというのが本音だと思います。
トランプ候補はニューヨークのリベラルで、以前は妊娠中絶には反対していなかった。

それは女性の権利だと言っていた。宗教保守から見たらカチンとくるようなことも言っていた人ですが、その人がペンス氏を副大統領に指名しました。要するに、トランプ候補の陰にはペンス氏がいるということで、宗教保守はヒラリー氏のほうに流れなかったわけです。

このように、「小さな政府」と「宗教保守」の人たちの二つをおさえた。

この二つはわかりやすいのですが、三つ目の怒れる白人たちところがわかりにくい。

これまでの米国政治の歴史のなかで、「第三政党」と言われるものがあります。

第三政党って何かというと、共和党（リパブリカン）、民主党（デモクラット）、この二つを二大政党というのですが、第三政党というのは、三番目に大きい政党のことではありません。共和党と民主党ではない政党、マイナーパーティーズということです。

第三政党は、二大政党制の中で、大体シングルイシューで戦います。例えば今回のように、経済ナショナリズム、怒れる白人たちの雇用を戻そうという、こういったシングルイシューの人たちが第三政党的です。トランプ政権も、この第三政党的な要素がすご

くあると思います。

トランプ氏の言っていることも、ムスリムの入国禁止だったり、米墨国境の壁だとか、ちよつと予想ができないようなことで、びっくりして、やはりこんなのは第三政党っぽいよねと思って切り捨てようと思っていたのに、でも、トランプ氏の強いところは、共和党の中から共和党を食いつぶす形で、要するに、メインストリームの人たちも味方に入れてしまった。

この第三政党的な、第三勢力ともいいますが、第三势力的な動きが常にあつて、ここがワイルドカードでわかりにくいトランプ大統領の動きのところですよ。

トランプ候補は、白人ブルーカラー層の怒れる声を聞いて、それを争点化していったわけです。ここがポイントです。

米国の過去の第三政党のトップの人も大体トランプ氏的でした。

セオドア・ルーズベルト、共和党の大統領ですが、セオドア・ルーズベルトは1912年の選挙のときは、いろいろあつて第三政党として、ブルームース党（革新党）として出ました。しゃべり方もトランプ氏と似ています。

トランプ氏は、自分のことをアンドリュウ・ジャクソンだと言います。いろいろなものをひっくり返した最初の大統領に自分は似ているみたいなきことをトランプ氏は言うのですが、セオドア・ルーズベルトに似ているなど私は思っています。

その後には、社会党のユージン・デブスという人がいました。やはり貧しい人を救うことを争点にしました。革新党のラフォーレットも、貧しい人を助けると言いました。

ストロム・サーモンド、今から十数年前まで、100歳近くまで上院議員をしていた人です。あるいは、ジョージ・ウォレス、彼らは、南部を中心として、捨てられた白人たちの怒りを代弁し、公民権運動とかあるけれども、また、社会が多文化・多様化しているけれども、白人の怒りというのも重要だよという声を拾い上げた。

要するに、行き過ぎた公民権運動、行き過ぎた多文化主義はだめだというようなことを2人とも訴えていた。いかにもトランプ的ですね。もちろん大統領選挙では負けましたが。

セオドア・ルーズベルトは共和党のときに大統領になりましたが、これらの人たちは、もちろん大統領にはなれなかったけれど、彼らの第三政党がPRした1点だけの争

点、シングルイシューは、実は、その後には二大政党が受け継ぎます。

例えば、ジョージ・ウォレスが強く主張した南部の治安などは、ニクソン氏が受け入れていたり、あるいは、貧民の救済とか、トラストの話は、民主党が取り入れたりしました。

第三政党ってハチの一刺しで消えていくものなんです、トランプ氏の場合は自身が第三政党的であり、巨大政党を打ち破っていく、そういう人でもあったりします。

トランプ政権の税制改革

トランプ氏は第三政党的です。だから、税制改革のところもものすごく無茶を言います。例えば、連邦の法人税率を35%から15%にするぞと。「えっ」と思う。テレビで演説を見ていたら、「10%でもいいよね」って。「えっ」て。

ただ、一方で、それはなかなか動かない。議会の共和党の人たち、あるいは、議会の民主党の人たちがなかなか動かない。そういうことであって、あまりにも大胆な案であるので、今のところ20%台で落ち着くとは言われています。

ただ、これもなかなかわからないところです。ちょうど明日（2017年9月27日）、新しい案が出る、という話がありますが、法人税については多分22〜23%、OECD加盟国の平均値まで下げようという話で、トランプ大統領が受け入れるというような話も出ていますが、わかりません。（最終的には、法人税率をそれまでの35%から21%に下げることでもまとまった。）

また、個人所得税の最高税率も、下げるのか、上げるのか、まだいろんな情報が錯綜している感じです。

トランプ大統領の最初の案だと、個人所得税は20%か、もっと大胆に下げようというような話だったので、トランプ大統領がどのように動くかなかなかわかりにくかったりします。（最終的には、各所得層で差はあるものの、ほぼどの層でも減税となる案でまとまった。）

そもそもアウトサイダー的な、トランプ氏的なアイデアですので、それに合わせて議会が動くとしても、なかなか難しいわけです。オバマケア改廃案の今のところの失敗、これからどうなるかわかりませんが、これもそうだったわけです。

民主党側としては、やはりなかなか納得できないところがある。何が公正かをめぐって、民主党側としては、所得再分配的な税制のほうがいよいよというところが理念としてある。

トランプ大統領としては、自分のところの共和党が動かないので、民主党側のトップと話をしたり、ホワイトハウスでの会食にも呼んで説得を試みたりしている。非合法移民の子供たちの保護の話も民主党側とのディールにしようなんて話もあるようです。

ただ、民主党側としては、移民政策や白人至上主義の話などがあり、トランプ政権に対する疑念が消えないので、なかなかどうなるかわからないところです。

ロシアゲート疑惑

次に、ロシアゲート疑惑について説明します。

ロシアゲート疑惑とは、具体的には三つあります。

一つ目が、選挙妨害、去年（2016年）の選挙のときにロシアがどれだけフェイクニュースを含めて絡んできたのか。もっと重要なのは、トランプ陣営がそれと協力して

一緒にやっていたのかどうかです。

二つ目は、ロシアの選挙介入に対して捜査してきたコミー氏、前のFBI長官を辞めさせたのが司法妨害に当たるとかどうかです。

三つ目は、トランプ大統領が重要な情報をほかの国に漏らしていたという疑いです。イスラエルからの情報をロシアに漏らしたのではないか、という話があります。

国家安全保障担当大統領補佐官を辞任したフリン氏の息子のマイケル・フリン・ジュニアの問題が今大分大きくなってきています。フリン・ジュニアも政権移行チームに入っていました。

トランプ政権の人事の任命がなかなか進まない。任命が進まないのも、前の政権のメンバーに残ってもらっています。その人たちがリークしているという状況のようです。

ロシアゲート疑惑については、それらのリークを基にして、メディアが先行して動いています。それで、これは「メディアの倒閣運動」だと、おもしろい言い方をすることもできます。

しかし、一方のトランプ大統領の支持者にとっては魔女狩りなわけです。

疑惑解明は、議会での追及と、モラー特別検察官による捜査の二つの流れで進んでいきますが、今のところ、辞任の可能性はかなり低いと考えられています。

というのは、トランプ大統領の支持率で説明したように（36ページの図7）、共和党支持者はトランプ大統領をとても応援しているわけです。

ロシアゲート疑惑がもし進んでいって、大統領の弾劾になっていったら、最初は下院からスタートします。

下院は、共和党が40議席強、民主党よりもリードしています。その状況のなかで、下院の過半数が賛成したら上院に訴追されます。

訴追後の上院での弾劾には3分の2以上の賛成票が必要なので、まずそれがなかなか難しいところです。

そもそもの下院の訴追ですが、共和党が40議席強リードしていますが、その40数議席の何人かが民主党側にいったら、もしかしたらロシアゲート疑惑がスタートするかもしれないのですが、図7のとおり、共和党支持者の8割以上がトランプ大統領を応援しているとするならば、下院は2年ごとに選挙があり、来年（2018年）の11月には選挙

があります。トランプ大統領をこんなに応援している人たちがいるのに、それを裏切るのは自分にとってマイナスだと、こういう判断をするのは当たり前であると思います。

一方、民主党側としても、今はメディアが先行していますが、ロシアゲート疑惑を大きな問題として追及したいのは、中間選挙に影響がある来年です。ということで、民主党側でも、今のところは何となく風のような状況が続いています。

上院での弾劾に必要な3分の2以上の賛成はなかなか難しいです。過去、弾劾裁判にかけられたのは、アンドリュー・ジョンソン大統領とクリントン大統領の2人ですが、いずれも有罪は成立しませんでした。ニクソン大統領の場合は、下院のほうで弾劾手続がスタートするときに自ら辞任するという形でした。

トランプ政権の今後

税制改革が今年（2017年）の秋の最大の争点です。

オバマケアをやめて、新しい制度をつくることによって、政府の予算を少し余らせる、その余らせた予算を使って、今年の秋にかけて税制改革をするというのが、トラン

プ大統領の頭の中にあると思います。

税制改革は、要するに、減税なので政府予算が足りないということになり、難しいところですよ。ただ、人々が圧倒的に減税を支持していたら、財政のことはどうでもよくなってしまうところがあります。

その中で、来年（2018年）の中間選挙で共和党側が勝って、そして例の壁、米墨国境の壁を含むインフラ投資のほうに進んでいく。こういう流れがトランプ大統領の頭にあるのではないかと思えます。ですので、例のオバマケアの話にも、まだすごくこだわるわけです。あれはなくなっただ話ではなくて、まだ議論しています。

もう一つ、トランプ大統領には奇妙な「超党派」の動きがあります。トランプ大統領は、第三勢力の人ですので、議会対策を全くしたことがない。共和党のマコーネル上院院内総務とは電話で罵り合ったと言われています。というところで、民主党側に最近寄り寄っていて、いろいろな話を進めているようで、これもよくわからないところです。

ロシアゲートも、来年にかけて民主党側は力を入れていくと思います。

来年の中間選挙

最後に、来年（2018年）の中間選挙について話します。

トランプ大統領は、全体で見ると人気がない大統領です。ただ、共和党支持者の中では支持が大きい。ここが、まず大きなポイントだと思えます。

下院は今、46議席差ですが、共和党の議席が減っていく可能性がおそらく高いんです。それはなぜかというと、大統領の政党が基本的には、中間選挙で議席、特に下院の議席を下げるのが定説なのです。

ただ、46議席差もあるので、多数派をおそらく確保できるだろうというふうに見る方が多いです。（その後、2017年末から18年初めにかけて、共和党下院議員の引退と、知事選・上院選への転出が目立っており、見通しがみえにくくなっている。）

逆に、増える可能性もあります。それは、共和党支持者がトランプ大統領支持であれだけ結束していて、共和党側をそれなりに応援しているからです。ただ、上層部の応援については微妙なのかもしれません。政策のやり方とか、いろいろなところで、先ほど申し上げたように、マコーネル氏らと合わないところがあるので。

あと、上院のほうは、100議席のうち、33議席が改選なのですが、実は、改選議席のうちの25議席が民主党の現職なんです。ですので、共和党としては極めて有利なわけです。

今、共和党52議席対民主党48議席です。民主党は現職の25議席では勝たないといけない。そうしないと、かなりの確率で共和党が善戦することになります。もしかしたら民主党が頑張って増やすかもしれませんが、現状維持、つまり上下両院とも民主党ではなくて共和党側が多数派を占める確率が高いわけです。

その場合は、現状と何も変わらないかもしれないということになります。

一方で、米国の研究者の中には、逆に上院が民主党にひっくり返ったほうが、トランプ大統領としては、政策が進まない責任を上院に負わせることができるので、有利になる、といったことを言う人もいます。

今後を見ると、税制改革もなかなか難しい、ロシアゲートもどうなるかわかりません。そのような状況なので、トランプ政権、米国政治情勢については、この半年ぐらいが注目されるという気がします。

講演3

移民をめぐる動向と
トランプ政権の通商政策

21世紀政策研究所研究委員／
成蹊大学法学部政治学科教授

西山
隆行

移民をめぐる動向

私からは、移民問題と通商政策という二つのテーマについて話をしたいと思います。トランプ氏が大統領になるかもしれないというときに、最も注目を集めたトピックの一つが、移民問題です。

今日、移民問題がなぜ大きな問題になっているのかというと、近年の米国の人口動態の変化というのがあるからです。

米国は白人の国であるというイメージがおそらく強いのではないかと思います。米国では、1960年の段階では、白人は総人口の中で約85%の比率を占めていました。しかしながら、2050年までには、これが50%を下回ると予測されています（62ページの図10）。

これに対して、人口が増えているのが中南米系（図10ではヒスパニックと記載）で、現在、既に、黒人の人口を上回っています。

このような中で、今後、米国政治が大きく変わっていくかもしれないと言われていきます。



西山 隆行研究委員

それはどうしてかというところ、図10の右側のグラフのとおり、1960年代から今日までの選挙を見ていくと、民主党は、白人だけではなく、非白人の票も相応に獲得しています。

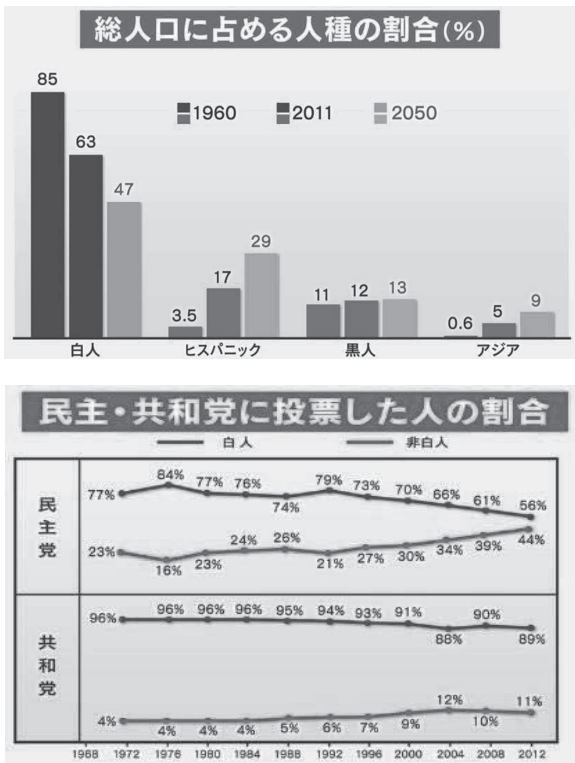
これに対して、共和党は、非白人の票をほとんど取れていないのです。

このような状況を考えると、移民問題をめぐる政治は、単に移民をどうするかということだけではなくて、今後の米国の二大政党政治がどうなるのかともかかわっているとと言えます。

トランプの支持基盤・白人労働者階級とその絶望

トランプ政権の一つの基盤として怒れる白人たちがいます。この米国の白人の労働者階級の人た

図10 米国の「総人口に占める人種の割合」「民主・共和党に投票した人の割合」



ちが今日、米国社会に絶望していることを話します。

一般的に、グローバル化は、世界的には平等をもたらしますが、先進国の内部では格差を拡大させます。米国で最も被害を被っているとされているのが、この白人労働者階級の人たちだということです。

この白人労働者階級の人たちが米国社会に絶望している状況を示しているのが図11（64ページ）です。45歳から54歳までの人々の死亡率を示したものです。

1990年から最近までの推移ですが、死亡率は医学の進歩もあり先進国に関しては軒並み下がっています。

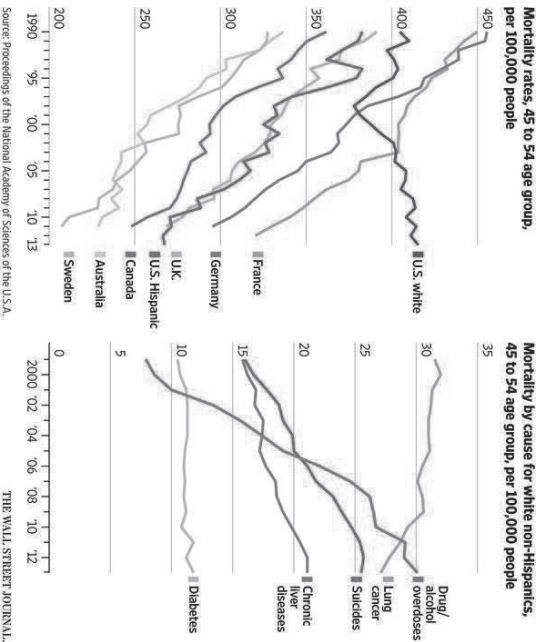
しかしながら、米国の白人に関してはむしろ上がっているわけです。

その死因は、図11の右側のグラフのとおり、薬物やアルコールの過剰摂取であったり自殺であるわけです。

もちろん、貧困率や失業率に関しては、白人はマイノリティと比べれば相対的にはましなのですが、社会に絶望している度合いが非常に高いということです。

このような中で、労働者階級の白人の人たちが米国に対して怒りを感じているので

図11 45歳から54歳の人々の死亡率の推移、そのうちの米国白人の死因



Source: Proceedings of the National Academy of Sciences of the U.S.A.

THE WALL STREET JOURNAL

す。

「米国を再び偉大にする」という後ろ向きのスローガン

昨年（2016年）、トランプ候補が掲げた選挙のスローガンは、Make America Great Again、「アメリカを再び偉大にする」でした。

2008年のオバマ大統領のスローガンはChangeあることはHopeでした。また、2012年はForward、「前へ」ということで、かなり前向きのメッセージを出そうとしていました。それに対して、トランプ候補は後ろ向きのスローガンを出しています。

このような後ろ向きのスローガン、「過去に帰ろう」というようなスローガンが注目を集め、支持されるといえるのは、これは裏を返せば、歴代の民主党政権によって達成された進歩への反発の表れだろうと考えられます。

その例として、多文化主義の問題、社会福祉政策の問題、さらには、ジェンダーの問題が大きいと考えられますが、その中でもとりわけ、多文化主義との関連で移民問題が、今回の選挙、そして、今日では非常に大きく位置づけられているのです。

移民問題の位置づけ——スケープゴートとしての移民

トランプ氏は、今までのさまざまなスピーチで、「移民がやって来ることによって米国の犯罪率は増大した」、また、「移民の人たちは福祉を悪用している」、さらには、「移民の人たちが米国の白人の雇用を奪っている」と言っています。

本当に移民というのは、米国の白人労働者階級の社会的地位を低下させたりしたのでしょうか。あるいは、社会問題を実際に起こしているのでしょうか。この主張はかなり根拠が怪しいと言われています。

経済学などの大半の研究では、白人労働者階級の社会的地位の低下、そして、失業の最大の理由は、産業構造の変化と機械化にあるとされています。要するに、移民が白人の雇用を奪ったのではなくて、かつて人がやっていた仕事を機械がやるようになったから白人の雇用が奪われたのだという話です。

また、移民が米国経済にどのような影響を及ぼしているのかということですが、移民第一世代についてははっきりとわからないところがあります。ただ、移民第二世代以降、要するに、移民の子供、そしてさらにそれ以降の孫とか、そういった人たちに関し

ては、サービスとして福祉などでもらっている金額よりも支払っている税金の額のほうがはるかに大きいのです。第二世代以降はプラスの影響を及ぼしています。

また、社会福祉政策に関しても、移民はほとんど負荷をかけていません。犯罪率については、むしろ移民のほうが平均的なアメリカ人よりも低いと言われています。

つまり、移民は、スケープゴートにされているところがあつて、特にラストベルトの労働者階級の白人の人たちが移民に対して感じているような脅威には実態がないというのが現状です。そうであるにもかかわらず、そのような実態のない認識に基づいてトランプ政権の移民政策は実施されているのです。

トランプ政権の移民政策／合法移民

続いて、トランプ政権の移民政策について話していきたいと思えます。まず、合法移民の話をしてします。

トランプ政権の移民問題といえは、不法移民問題が注目を集めがちですが、実は、合法移民問題についても動きがあります。

共和党のトム・コットンとデイヴィッド・パーデューという人が、上院にRAISE Actと呼ばれる法案を今年（2017年）になってから提出しました。

この法案のポイントは、合法移民の数を半分に制限しようという点です。英語力や教育水準、そして、職能などに基づいたポイント制を導入して、グリーンカードの発行数に制限をかけようということです。

これは、単純労働者であるとか、永住権を持っている人が親族を呼び寄せることを制限しようということです。また、米国には移民多様化ビザ抽選プログラムというのがあり、これまで米国にあまり移民をしてきていない国の出身者を積極的に受け入れようとしていたのですが、それもやめてしまおうと提唱しています。

また、難民の受け入れ数も減らそうと提案しています。

さらに、このRAISE Actは、福祉給付改革もあわせて実施しようという内容になっています。

これは、かなりトリッキーというか、問題のある話です。といいますのは、1996年の福祉改革、並びに、移民改革によって、今日、移民は、不法移民は言うに及ばず、

合法移民に関しても、伝染病の予防接種などを除いては、基本的にはほとんどの福祉給付が得られない仕組みになっています。

しかし、この法案提出者は、この仕組みにも抜け道があると言っています。それほどいうことかという、例えば、一時的貧困家庭扶助プログラムというものがあります。それは、家計の中でどれだけの収入があるか、家族が何人に対して収入がどれぐらいかという金額に基づいて福祉給付が行われるプログラムです。移民の子供たちは、親が2人とも移民であっても、米国で生まれれば、米国籍を持ちます。そうすると、親は2人とも移民であるが、子供が米国人であるという家庭について、子供が米国人であることでこのプログラムの給付を受けることができる可能性があります。これを抜け道であるとし、廃止しようという動きをしているという話です。

実際には、このプログラムで給付をもらえる人は親ではなく子供ですので、「抜け道」というのはかなり問題のある表現かと思いますが、少なくとも、トランプ大統領はこの法案を強く支持しています。

民主党や、移民の権利擁護団体のみならず、産業界や、共和党穏健派からもこの法案

には強い反発の声が上がっていますが、この行方がどうなるのかはわからないところで
す。

現在の合法移民の状況を見てみましょう。

図12の一番上のグラフは2011年以降に米国にやって来ている移民の状況を示して
います。真ん中のグラフのそれ以前の移民と比べると、最近やって来ている移民の学歴
はかなり高い。48%が大学卒という状況です。

こういう状況ですから、特にポイント制を導入しなくてもいいんじゃないかという議
論があります。

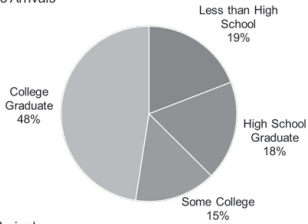
また、全米の100大都市圏の中で90都市圏では、むしろ成人全体の学力水準の平均
を移民が押し上げているという状況があります。ここからも、ポイント制は必要ないの
ではないかという議論があります。

また、米国の起業家の中で移民が占める割合が高いということもあります。さらに
は、米国でも少子高齢化の傾向が進んでいます。こういう状況の中で、合法移民の数
を半分に減らすのは好ましくないのではないかというのが反対派の主な論拠ということ

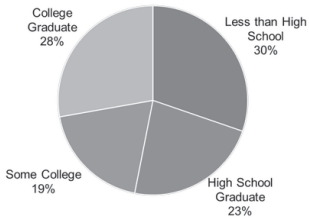
図12 移民の学歴

Education attainment of US adults (age 25 and above), 2015

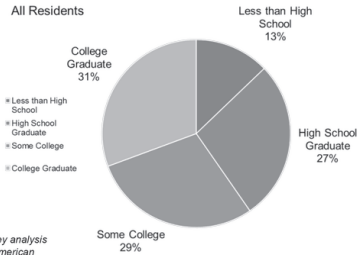
2011-2015 Arrivals



Pre-2011 Arrivals



All Residents



Source: William H. Frey analysis of US Census 2015 American Community Survey Public Use Microfile

B Metropolitan Policy Program
at BROOKINGS

になっています。

トランプ政権の移民政策／不法移民

続いて、不法移民の話です。不法移民の問題については、民主党と共和党の党派を横断する形で、長らく議論されています。

昨年（2016年）の大統領選挙を見ると、民主党は不法移民に対して寛大である、逆に、共和党は不法移民に対して批判的であるという印象をお持ちの方が多いかと思えますが、実はそのような単純な話ではないのです。

図13を見ていただくと、民主党系の下の枠に経済的保護主義者と書いていますが、労働組合などは、不法移民のみならず、合法移民に対してもかなり批判的です。労

図13

		民主党系	共和党系
移民に	好意的	リベラル・コスモポリタン	ビジネス志向保守主義者
	批判的	経済的保護主義者(労働組合)→弱体化	文化的保護主義者

働組合は基本的に自分たちの賃金の水準を上げたいと考えていますが、移民、特に不法移民は、それよりも安い賃金でも働こうと考えています。そうすると、労働組合からすると、移民は邪魔だという話になるわけです。

逆に、図13の共和党系の上の枠にビジネス志向保守主義者と書きましたが、企業経営者からしてみれば、移民並びに不法移民は安い賃金で働いてくれる望ましい存在だといえるのです。

米国では二大政党の分極化が進んでいるという話がありますが、移民改革の実現には、民主党と共和党の二大政党が呉越同舟的な連合を形成する必要があると言われてきました。

このように移民改革に対する賛否が党派を横断する中で、不法移民に対する取り締りの強化と、一定数の不法移民（今日不法移民は米国国内で1100万人いると言われています）に合法的な地位を与えることを抱き合わせで実現しようという試みが繰り返されてきました。1986年以降は失敗しています。

そのような中で、トランプ政権は、不法移民に対しては基本的に取り締り強化を図る

うとしています。

取り締り強化策には二つあります。一つ目は、「壁の建設」です。米国とメキシコの国境地帯に壁を建設するということです。

トランプ大統領は、壁建設の費用を含めていない限りは予算案に拒否権を發動するというようなことを言ったりもしていました。

ただ、壁の建設に効果があるかという点、実は、不法移民対策としてはあまり効果はありません。もちろん公共事業としての経済効果はあるのかもしれませんが、不法移民対策としてはあまり効果はないと言われています。

それは、今日、米国に居住している不法移民の半数以上が、実は、メキシコとの国境を越境してくる人ではなくて、ビザの期限が切れた後もずっと滞在しているオーバーステイの人だからです。そういうことを考えると、壁の建設にはあまり意味がないのではないかということです。

取り締り強化策の二つ目として、トランプ政権が盛んに言っているのは、聖域都市、サンクチュアリシティと呼ばれるものに対する規制強化です。

不法移民対策をトランプ政権が要請しているにもかかわらず、積極的にそれをやってくれない都市に対する補助金を削減しようという話です。しかし、これも、都市政府からしてみると、トランプ政権に協力するメリットはあまりありません。

先ほど説明したように、移民や不法移民は、そもそも福祉はもらえませんし、犯罪率もあまり高くないのです。不法移民が犯罪をやったということになれば強制送還の可能性が高まるわけですから、犯罪をやるメリットはないのです。

そういう特に問題を起こしていない人に対して、都市政府がわざわざ警察を使って取り締まりをやるかという点、そのメリットはないわけです。トランプ政権がやろうとしている規制強化に対しては、ロサンゼルスやシカゴなどが有名ですが、もろもろの市長が強く反対しているというのが現状です。

DREAMERの問題

そのような中、不法移民関連で一つ問題になっているのは、DREAMERと呼ばれる人たちの問題です。

DREAMERというのは、子供のときに親に連れられて、例えばメキシコなどから米国に不法入国してきた人たちです。

このような人たちは、法的に見れば不法移民ですが、子供のときに親に連れて来られた人たちに責任があるのかという議論があるわけです。この人たちのことを他の不法移民と同じように扱っていいのだろうかということについては賛否両論があり、DREAM法（the Development, Relief, and Education for Alien Minors Actの頭文字を取ってDREAM法と呼ばれています）を制定することによって、幼少期に連れて来られた人たちに關しては例外的な扱いをしようという試みがこれまでも何度も行われてきました。

オバマ政権のときにも、2012年にDACAと呼ばれる行政命令が出されました。

これは、16歳の誕生日より前に入国した現在31歳未満の人で、5年以上米国に不法滞在している人のうち、一定の要件、例えば犯罪を犯していないなどの要件を満たしている人に対して、合法的に滞在と労働を認めようというものです。

この制度は、基本的には2年ごとの更新制で、69万人が恩恵を受けていると言われて

います。

この行政命令については、2年間の合法的滞在を認めるといふ点にはあまり反対がありません。しかし、この人たちに労働を認めるといふのは、本来は議会が立法で行うべき決定であり、それを大統領が行政命令でやってしまったという点にかなり強い批判があります。

トランプ大統領は、DACAを中止すると先日決定しましたが、民主党、並びに、移民の権利擁護団体がかなり強く反発しました。その結果、急転直下、トランプ大統領と民主党の有力者の間で取引が行われました。

それは、国境警備を強化することと引きかえに、DREAMERの送還を猶予する、そして、DREAMERに対して合法的な滞在許可を与えるための法制化に努めるといふ取引です。

ここで物議を醸したのは、国境警備の強化の中に米国とメキシコ間の国境の壁の建設を含まないという前提で取引をしたことです。

この取引は、共和党、民主党ともに衝撃を与えましたが、共和党のほうが正直困惑し

ているだろうと思います。

最初に説明したように、今後、中南米系の人口が増えていって、白人の人口が減っていきます。こういうことを考えると、共和党からしても、中南米系の支持をある程度確保したいので、共和党の主流派の人たちは、本音ではこの法案の内容には賛成していません。

しかしながら、共和党のミッチ・マコーネル上院院内総務や、ポール・ライアン下院議長からしてみれば、そのような提案は共和党のほうからやりたかったはずで、共和党の主流派を飛び越えて、トランプ大統領と民主党の間で取引をやったのは許せないという話になるわけです。

また、壁建設が条件に含まれていないことは、トランプ大統領を支持した人からすると、だまされたという思いがあります。

片や民主党のほうからは、DREAMERに対して永住権を付与することには好意的な意見が多いのですが、トランプ大統領は「永住権は認めるけれども、国籍、市民権は与えない」と言っています。これについては不満を感じている人もある程度いるので、

この法案の動きがどうなるのかは、興味深いと思います。

二大政党の分極化が進んでいる、さらに、二大政党の対立が激化していると言われるが、このトランプ大統領の行動によって、予期せぬ形で超党派的な立法が行われる可能性がひよっとしたらあるかもしれません。

自由貿易をめぐる政治争点の特徴

次に、二つ目のテーマの通商政策について説明したいと思います。

まず、米国の通商政策には一体どのような特徴があるのか、そして、そもそも通商政策、自由貿易には政治争点としてどのような特徴があるのかということを考えてみます。

米国の通商政策は、単に貿易で儲かるかどうかということだけではなくて、労働者の権利の問題とか、環境の問題とか、そういうさまざまな問題も含めて論じられる傾向が強いということをまず前提として押さえておいてください。

民主党の中でも、共和党の中でも、自由貿易に対して批判的な人たちがいる程度いま

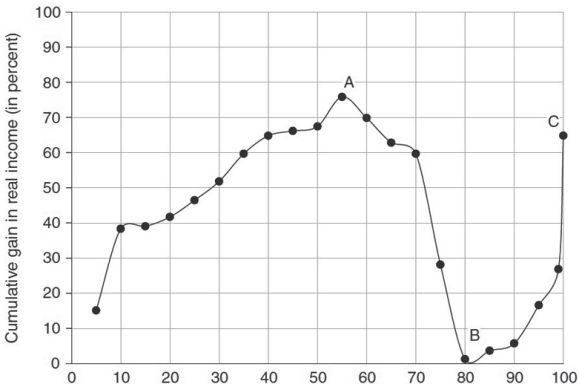
す。特に民主党系の中では、労働組合、環境保護団体、消費者団体、人権団体が批判的な立場を示しています。

また、共和党系の中にも、自由貿易に批判的な人たちがいて、その中で、今日注目を集めているのが、労働者階級の白人です。

図14は、エレファントカーブと呼ばれるものです。

グローバル化が進むことによって、新興国の中間層は豊かになっている。しかし、先進国の中間層は貧しくなっているというのがこのエレファントカーブです。米国の白人労働者階級は、まさに先進国の中間層

図14 世界における所得分布



(出典) Lakner, Christoph, & Branko Milanovic, "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Depression," World Bank Economic Review

に当たるので。

自由貿易を行うと、一般的な経済理論が教えるように、基本的には国全体としての富はある程度増大すると想定することができます。しかしながら、国内でも富が増大する人と、逆に富が減ってしまう人たち、その両方がいるので、富を減少させてしまった人たちに何らかの保障をしなければ、通商政策、自由貿易は進まないというわけです。

社会保障とのリンケージとでもいいますか、富を減少させている中間層に補てんしなければ、今後はいずれの国でも自由貿易を進めにくくなるのではないかという気がします。

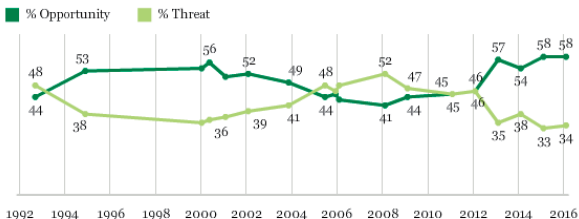
図15(82ページ)は、自由貿易についての最近の米国の世論の動向を示しています。米国で自由貿易に対する反発が強まっていると言われていますが、自由貿易は自分たちにとって経済的な好機だととらえている人は、図15の上のグラフの濃い緑の線で、実はこちらのほうが増大しつつあります。

下側のグラフは党派別に示したものです。自由貿易を自分にとって好機ととらえる人は、民主党支持者と共和党支持者でどれぐらいいるかというところ、濃い緑の線が民主党支

図15 米国の自由貿易に関する世論の動向

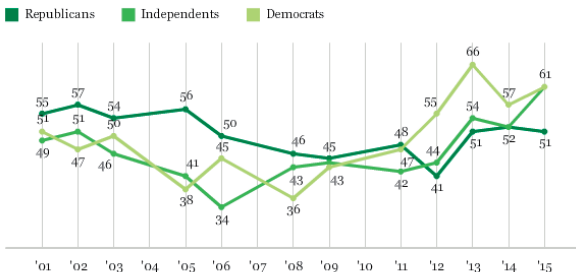
What Americans Think Foreign Trade Means for the U.S.

What do you think foreign trade means for America? Do you see foreign trade more as -- an opportunity for economic growth through increased U.S. exports or a threat to the economy from foreign imports?



View Foreign Trade Mainly as an Opportunity for the U.S. -- by Party ID

Numbers in percentages



持者で、一番薄い緑の線が民主党支持者ですが、共和党支持者よりも民主党支持者のほうが自由貿易を好機ととらえる傾向が最近では強くなっています。もちろんこのトレンドは変わる可能性もありますが、一つおもしろいところかと思えます。

トランプ政権の通商政策

最後に、トランプ政権の通商政策の話をしめます。

トランプ政権の通商政策の特徴の一つは、多国間協定ではなくて、二国間交渉を重視していることです。先ほど久保研究主幹から経済ナシヨナリズムという話がありました。が、主権を重視する傾向があります。例えば、紛争処理制度（ISDS）からの離脱を模索しているというようなところが端的な例として指摘できると思えます。

二つ目の特徴として、米国の労働者の雇用を最優先する傾向が鮮明になっています。その一つの表れとして、原産地規則を厳格化しようというのがあります。貿易をするときには、その地域で、例えば、NAFTAでは、米国、メキシコ、カナダの内部で作ったものを部品として使っている比率を高くしないとだめだという動きです。

三つ目の特徴は、米国の貿易赤字の削減を非常に重視しています。為替操作の抑止であるとか、各種制裁措置の整備などを試みています。

では、トランプ政権の通商政策の行方は一体どうなるのだろうかということですが、トランプ大統領が言っていることについては、基本的には経済関係者、あるいは、共和党の主流派の人たちはかなり懐疑的に思っているところがあります。

それは、「まず、貿易赤字が問題だ」と言っていますが、赤字になっても貿易量が増えていけば、NAFTAから離脱するのはマイナスではないかという議論があります。NAFTAから離脱すると、メキシコは米国と違って途上国と位置づけられていますので、むしろ譲許税率が高くなるのです。そうすると、米国がメキシコに物を輸出するのは難しくなります。

メキシコの譲許税率が高くなると、米国の自動車や農業などが大打撃を受けます。自動車産業、そして、農業地域は、トランプ大統領並びに共和党を支持した地域ですので、そんなに簡単にはできないといえます。

また、個別具体的などころでは、紛争処理制度（ISDS）からの離脱については多

くの企業が反発していますし、原産地規則の厳格化をやったとしても生産拠点が米国内に回帰することはあまりないのではないかと言われています。むしろそれをやると、企業自体が NAFTA の地域から他の地域に移ってしまうのではないかという声があり、米国内の大きな企業、とりわけ自動車産業などは反対しています。トランプ政権が言っていることを実現するのは難しいのではないかと思います。

そこをあえて押し切って、白人労働者階級の意向を重視した政策をやる可能性もゼロではないのかもしれませんが、それはトランプ大統領にとってはかなり大きな決断ということになると思います。

パネルディスカッション

トランプ政権の今後と日本への影響

【パネリスト】

21世紀政策研究所研究副主幹／

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋 和弘

21世紀政策研究所研究委員／
成蹊大学法学部政治学科教授

西山 隆行

【モデレーター】

21世紀政策研究所研究主幹／

東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保 文明

久保 後半のパネルディスカッションは、私のほうから前嶋研究副主幹、西山研究委員の2人に質問をするような形で、前半の講演の内容をいろいろと膨らませながら進めていきたいと思えます。

二大政党の自由貿易に対する立場の変化

久保 西山研究委員に説明いただいた通商問題において、1990年代ぐらいから20年、30年で米国を見てみると、最近の変化で結構注目すべき点があると思っています。

民主党は90年代、92年にビル・クリントン氏が大統領候補であったときには、条件をつけながら、しかし、彼は民主党の中でも少し右寄りだったせいもあるのですが、NAFTAについては、元来、共和党の提案だったのですが、民主党員でありながら推進の立場を取りました。

しかし、今の民主党は、例えば、バーニー・サンダース氏は徹底的にNAFTA反対でしたし、それに押される形で、もともとは国務長官としてTPP推進であったヒラリー・クリントン氏もTPP反対のほうに回らざるを得なくなったという形で、かなり民



主党が左に行ってしまったような気がします。

一方、共和党は、かつてはもう少し党が一致団結して自由貿易を支持していたと思いますが、ティーパーティーのグループが台頭して、共和党の中でも自由貿易に反対するグループが出てきているような気がします。

昨年（2016年）、トランプ氏は、共和党の中で、America Firstを唱え、TPP反対、NAFTA反対、保護貿易主義的な立場を貫いて、共和党の指名を獲得しました。おそらく、戦後の共和党公認の大統領候補では、初めての保護貿易主義者とすら言えるのではないかと思います。

そこで、2人におたずねしたいのは、共和党は今大きく変わりつつあるのか、あるいは、民主党も変

わりつつあるのか、政党の変化みたいなものについてどのように考えておられるかについてです。

さらに加えると、トランプ大統領が2020年に再選を目指すとしても、その後の2024年とか2028年とか、そういうところまで考えたときに、共和党はもともと保護貿易主義のほうに行き、民主党も保護貿易主義のほうに行き、結局、米国の大統領選挙というのは保護貿易主義同士の戦いになってしまふ、そういう展開すら予想されるのか、いや違うのか、その辺をどのように見ているかということについてお聞きしたいと思います。

西山 自由貿易をめぐる政治というのは非常に難しいところがあります。久保研究主幹からご指摘いただいたように、二大政党ともに自由貿易を志向する度合いが下がって、保護貿易主義的になっていきますが、これが政党政治の問題なのか、米国の経済の問題なのか、それとも、これまでの政策の積み重ねの結果なのかというのが難しいところだと思います。

貿易の自由化を進めればその国の経済状況が良くなるということは基本的に言えます。貿易の自由化の度合いが非常に低い国が、ある程度自由化を進めると、かなり国の経済を引き上げることができます。

ところが、米国の場合は既にかなり貿易の自由度が高いわけです。そこからさらに自由化を進めても、目に見える形で利益が出てきにくい状況になっているわけです。むしろ、グローバル化、そして自由貿易を推進すると、国内では経済格差が大きくなってしまふので、自由貿易を推進することのメリットが見えにくくなり、逆にデメリットが見えやすくなっている。その結果、二大政党ともに、自由貿易に対して反対する立場が強くなっていると思います。

ただし、ここで考えておかなければいけないのは、例えば、TPPとかNAFTAなどが典型だと思いますが、民主党、共和党が一体何に反対しているのかということです。

民主党の中でも、例えば、バーニー・サンダース氏は「自由貿易のそもそものがいけないんだ」ということを言っていたわけですが、民主党内では「自由貿易は好ましい、保護貿易がいいとは思っていない。けれども、環境の問題であるとか、労働規制が不十分

であるというところがいけないんだ」という声はやはり強いわけです。

片や、共和党のほうは少し難しいところがあり、ティーパーティー派には「自由貿易をやることについては認めるけれども、自由貿易協定がだめなんだ」と言う人がいたり、あるいは、「自由貿易でTPPとかNAFTAというようなものをつくってしまった」と米国の主権が揺るがされる。自分たちで決められる度合いというのが減ってしまうんだ」ということで反対している人たちがいるというわけです。

そのあたりのメカニズムが今後どのように変わっていくのかが重要なポイントになってくるのかなと思っています。

米国内での自由貿易のイメージの変化

前嶋 自由貿易って、ここ10年ぐらいで米国の中で大きくイメージが変わっています。これは自由貿易が実際にいいか悪いとか、自由貿易が米国にどれだけ経済的にプラスになっているかとか、あるいは、場合によってはマイナスになっているかとか、こういうまともな議論ではなくて、イメージとして悪いものだという言説が広がっています。

それは、中国が台頭し、あるいはメキシコが台頭して、米国の相対的な立場が弱くなったことからです。あと、自由貿易よりも、本来は、オートメーション化、AI化のほうの問題なのですが、それも自由貿易のせいになってしまっています。

そのようなイメージから、今、短期的かもしれないませんが、共和党にしても、民主党にしても、一部の人のとってみれば、やはり自由貿易というのはよくない、負ける政策だと、このようにとらえるところがあったりします。

トランプ大統領の前首席戦略官のステイブ・バノン氏の「60 Minutes」というインタビューを3週間前に私も見ましたが、すごいことを言うわけですね。「これはもう絶対経済ナシヨナリズムであって、民主党のほうだったら、それをサンダース氏はわかっていた。我々もわかっていた。わかっているなかったのはヒラリー氏だけだった。今そこを押さえないとだめなんだ」と言うわけです。言説として、やはりそういうところがあるのかなという気はします。

そういう言説、イメージは、多分、いろいろな構造的な変化によるのだと思います。

一つは、移民です。2000年から2010年は、米国の歴史の中で移民が最も多く

入った、合法的な移民が多く入った10年間でした。自由貿易と移民ってあまり関係なさそうなのですが、「人も入ってきて、米国という文化も、米国という生活様式も変わりとつあるのは、自由貿易のせいなんだ」という考えが広がった。まさに論理的ではないのですが、そういうイメージができてしまいました。

もう一つは、ティーパーティーの人たちです。彼らの移民もだめ、自由貿易もだめという声が大きくなって、共和党をかなり彼らが食いつぶしたところがあると思います。その食いつぶした先にトランプ氏があつて、バノン氏があつたと考えていくと、自由貿易というものは、短期的にはなかなか難しいかもしれないと思つてしまいます。ただ、将来はわかりません。自由貿易というものに対する扱い、イメージは変わったけれども、共和党、民主党が大きく変わったかというところ、政党まで変わっているかどうかはわからないところだと思ひます。

米国における保護貿易主義、自由貿易主義の今後の動向

久保 次にお聞きしたいのは、今の問題の延長線上になるかと思ひますが、日本との関

係です。かつては、米国が日本に対して「どうして自由貿易を実践できないのだ」と迫ってきて、日本は「すいません」「いろいろとあって、お米とか農業があつて」という形ですつと謝っていて、どちらかというとき米国のほうが割と威勢がよかつたわけです。

現在は、日本は、TPPに関しては前向きにやろうとしていて、米国のほうは何か背を向けて逃げていってしまったという感じなわけです。

この状況が長く続くのかどうか。

あるいは、トランプ政権は、「日本と米国の二国間の自由貿易協定を結びたいんだ」「TPPはだめだけれども、日米FTAはいい」と言っているわけです。それはどういふことなんでしょうか。また、米国が目指している、トランプ政権が目指している日米FTAというのは、実際どういふものなのでしょうか。

前嶋 久保研究主幹が指摘されたように、日米逆転ですよ。あるいは、下手すると中国と米国が逆転しているところがあるかもしれない。80年代に大学生活を送った私としては、自由貿易を推進する中国、日本というのは想像がつかないところと思ったりし

ます。

ただ、一方で、自由貿易が悪いんだ、保護主義だというのは、やはり一種の今のムードだと思います。移民が多くなったり、あるいは、バノン氏的な考えが広がっていったことで出てきたムードのところがあります。

そう考えると、ムードが変わり、自由貿易ではない保護貿易的なものはやはりだめなんだという言説がまた出てくる気がします。おそらくその言説はここ数年ですぐ出てくるような気がします。やはり自由貿易こそよくて、自由貿易で中国に勝つんだ、メキシコに勝つんだ、日本に勝つんだと米国がなってくるような気がします。

私としては、反自由貿易というか、保護貿易にこれだけ一方に振れたというのは信じられないですが、多分その揺り戻しはおそらくあると思います。

一方で、二国間で話し合った自由貿易は米国にメリットが多いとトランプ政権は考えています。多国間でやると、十分な話し合いもできなくて、誰かにごまかされて米国が損をするというのがトランプ大統領の論理です。

「マルチな話し合いでは勝てないが、二国間だったらおれは勝てる」という自信の上

に立った論理ですが、実際にはこれはよくわからないところで、米国が何か損をするようなどころもおそらく出てくると思います。

そうすると、やはり「自由貿易はいいよね、マルチはいいよね」という議論にいずれなってくるのではないかと私は思っています。

日米FTAをめぐる動向

西山 二国間でFTAを結ぶのがどの国にとっても本当にいいのかは、そもそも、TPPのような広域のFTAが目指されるようになった理由を考えるとかなり怪しいところがあります。

いろいろな国の通商のルールが錯綜していると、例えば、原産地規則とかを考えると、ある物を輸入するときに、この部品についてはこの税率だけれども、別の部品についてはあの税率だとか、そのあたりが非常にややこしいことになります。大企業なんかはそれに対応する部署が比較的あるわけですが、中小企業はそれに対応できる部署が必ずしもなかったりするということで困ってしまいます。

そのような状態をスパゲティボール現象とか、ヌードルボール現象といえます。二国間FTAはスパゲティボール現象を引き起こしてしまうのです。そこで、より広域的なほうがいいんだということで、例えば、アジアに関しては、TPPであったり、RCEPであったりというような議論が出てくるのです。

トランプ政権は、二国間のほうがいいんだ、自分は交渉ができるんだと言っています。それは企業にとっては迷惑になりかねないところがあるので、トランプ政権の支持基盤との関係を考えて、このトレンドがどこまで続くのかわからないところがあります。

先進国同士の貿易秩序、途上国も含めた全体の貿易秩序をどう考えるのか

久保 日本では、2009年から2012年の間の民主党政権のときには、民主党政権としてTPPの交渉に加わろうとしたけれども、党の中がまとまらなかったという経緯があつたかと思えます。

そのころ日本では、全国紙は社説でTPP賛成だったと思いますが、地方紙は軒並み

反対だったのではないかと記憶しています。

そういう意味では、日本の中でもTPPには本来は反対が結構強かった、米国との自由貿易協定について日本はずっと消極的だった、地方は結構反対だった。でも、2012年以降、選挙のときに民主党政権についての全体的な評価が相当悪かったので、TPPの問題では不満だったけれども、その票は民主党に行かず、自民党に行くような構造だったかと思えます。それで、日本では、政治的な障害を乗り越えて、その後急にTPPに参加できるようななったのかなという気がします。

ただ、今の状態が2009年から2012年の民主党政権の負の遺産みたいな部分があるのか、どのくらい長く続くかということ、まだあまり予断を許さないというのもあるのかなという感じはしています。

それから、西山研究委員が紹介した先ほどの象のカーブ（図14、80ページ）、これは私もよく使うのですが、なかなかおもしろい図だと思います。やはりグローバリゼーションの効果みたいなものをどう考えるのか、特に先進国にとって、日本も含めてグローバリゼーション、自由貿易というものをどう考えるのかというときに非常に示唆的と思

います。

そこで示されているのは、国全体として、すなわち日本全体、あるいは米国全体としてはプラスという数字が出て、——TPPは日本にとってGDP数%のプラス、米国も一応プラスという数字は出ています——国の中での取り分が全然違っていることです。

グローバルエリートと言われる部分、割と大きな企業とか、あるいは東京はプラスになるわけですが、どうしても地方の産業が衰退する可能性もあるということなので、やはり国としてどう進めるかというときに非常に難しい部分があるということを示唆していると思うのです。

米国の中で自由貿易に反対するグループはありますが、日本とだったら自由貿易はいじやないかという考え方はありえますでしょうか。つまり、米国と日本は先進国同士なので、先ほどの第三世界を巻き込んだような富の再配分はそれほど起きない。局所的に自動車対農業とか、そういうところでは影響があるかもしれないけれども、米国の富が例えば第三世界に、中国などに巨大な規模で一方的に移転するということはないかもしれないということです。

そこからは、先進国同士の自由貿易協定に対しては米国は比較的許容するような形になるけれども、発展途上国、中国も含めて、――TPPはまさにマレーシア、ベトナムを含んでいるので――発展途上国を含んだ自由貿易協定ということになるとそちらのほうには米国は相当神経質になるかもしれないということです。

NAFTAの場合にはメキシコが含まれているので、トランプ大統領はこれからまだどう判断するかわからないところですが、かなり厳しい交渉をしているようです。発展途上国を含んだ自由貿易協定に対して、米国はとくに神経質になると考える余地があるのかどうかということです。

また、日本とEUのEPA（経済連携協定）は非常におもしろく、示唆的です。日本が今やっている中で、世界の通商秩序の質を高めていくという意味でも、TPPがその意味を込められていたのですがそちらは当面すぐにはできないことになってしまったので、日本とEUのEPAというのが非常に重要なものになってきたのではないかと言えます。

あと、もう一つの点は、日本は例えば、経済援助を第三世界の国々にしているわけ

で、そういう形の第三世界との関与の仕方と、実は、自由貿易をしたほうがもっと永続的で、もっと深い意味で第三世界を助けることができるという議論も前からあったと思います。

ただ、そのときの危険として、自由貿易にすると第三世界を助けるけれども、でも先進国の産業、あるいは、労働者が痛んでしまうという部分があるという議論もあります。

そういう意味では、経済援助のほうが、そういう構造を傷つけることなく、とりあえず第三世界を支援することができるので、そっちのほうが政治的に賢いんだという議論もあり得るかと思えます。

しかし、あまり日本や米国がグローバリゼーション反対になってしまうと、援助もたぶん減ってしまう。日本の経済援助の額は大分減っていますよね。そうすると、そういう貧しい第三世界に対してのつき合い方、つまり、貿易もしないし、海外援助もしないという、そういうつき合い方がいいのかどうかという問題もあると思います。

日本の中でも、自分たちの労働者の生活水準だけ守ればいいんだということになる

と、第三世界に対して貿易も海外援助もしないという形になってしまふ可能性が結構あるので、そうすると、日本としてどうすればいいのかということになると思います。逆説的ながら、貿易自由化は経済援助以上に第三世界を豊かにすることに成功したのでしよう。

話が少し拡散しましたが、そういうことも含めて、特に先進国同士の通商秩序について米国がどう見てくるか、あるいは、全体として今後の通商秩序をどう考えていったらいいのかという、そういう問題の一部なのですが、以上のような論点について何かお考えがあればお聞かせいただきたいと思えます。

国際的な通商秩序における日本の役割

西山 通商政策、自由貿易をめぐる政治は、単なる経済問題、どちらの国が得をするか、損をするかというだけの問題にとどまらない広がりを持っています。

先ほど久保研究主幹が指摘されたように、通商に関する広い意味でのルールを確立することも、非常に大きな意味を持っているわけです。

途上国の場合は、環境規制とか、労働者保護の観点といったものが今のところあまりないわけです。そうであるがゆえにこそ安い値段で物をつくれてしまうわけで、長期的に考えるならば、米国や日本からしても、そういうところに規制をかけて、グローバルなルールをつくる取り組みをする。そうすれば、長期的に途上国のほうが得をし続ける度合いが若干緩むこともあるわけです。

ですから、TPPなんかに関しても、ルールメイキングを本来は重視するべきだったんだらうと思います。

オバマ政権は、TPP交渉を始めたときにはそういうことを言っていたのですが、交渉が始まってすぐに「共通譲許はつくらない」、「全体での一律の関税率はつくらない」ということを言い始めて、徐々にTPPもグローバルなルールメイキングというよりも、二国間の通商協定の積み重ねという形でやろうというような傾向を示すようになっていったと言われています。

トランプ政権の動きは、それを引き継いでいると言えなくもないところもあり、今さら言っても仕方がないのですが、オバマ政権がもう少し頑張ってくれていたらなと思っ

たりもします。

こういう中で、日本は、やはり、今でも通商協定に関するルールメイキングを考える上では、非常に大きな役割を果たし得る存在だと思っています。

日本はEUとの間でFTA交渉（日本政府はFTAではなくEPAと呼んでいます）をやっています。さらに、TPPもまだ進めようということで、米国に対しても働きかけをしています。その一方で、米国が入っていないRCEPにも日本は関わっている。

これだけ広い範囲で、ヨーロッパとアジアの二つの自由貿易圏に関する協定に参与している国は、日本以外にはありません。日本がうまくやって、通商協定に関するルールをつくり上げていく。そして、米国に対してもメッセージを送っていくことが今後重要になると思っています。

前嶋 西山研究委員と同様、私も日本の役割って重要だと思っています。

米国が世界から退きつつある。自由貿易については実態を考えて米国はおそらく修正してくるかもしれませんが、あくまでもイメージかもしれませんが自由貿易からも下が

り、退去しつつある。

あと、USAIDの援助額の減額。今度の予算案というのは基本的に軍事費を上げて、国務省の中のUSAIDあたりを思いきり減らすというのが今の流れです。

要するに、米国は、援助もしないし、貿易もしないということです。これまで米国が築いてきた、国際関係でいうところのリベリズムが退きつつある。ほかの国と貿易することによって、ほかの国の民主化を凶ったり、ほかの国との関係を強くしていくような、リベリズムの流れ、その観点がやはり消えて、エコノミックナショナリズムが前面に出ているというところがあります。

一方、中国は、米国を見て絶好のチャンスであると思っています。AIIIBもそうですし、中国がアフリカとかいろいろなところに出て行って、非民主主義的な政権、非常に権威主義的な政権のところにもお金を積んでいるという状況です。中国は、貿易で仲よくすることによって、あるいは、援助で仲よくすることによって、中国主導の新しい覇権を拡げるといって、あるいは、援助で頭にあります。

そうすると、覇権から退く米国、覇権を目指していこうという中国というわかりやす

い構図ができてしまっています。

日本としては、米国に対しては、この動きを止めさせないといけない。トランプ政権に粘り強く働きかけて、止めさせないといけないことだと思えます。

おそらく、出てくる中国、退く米国、真ん中で何とかしたい日本というこの構図の中で、日本に何ができるのか。意外とできることは多いような気がします。

TPPに対する中長期的な視点

久保 最後の結びとして一つ二つ指摘して終わりにしますが、米韓FTAというのがありますが、あれは、2007年に政府間の交渉が終わっているんです。しかし、最終的に両国が、特に米国議会が批准するまでに時間がかかっている、2011年に議会が認めたかと記憶しています。つまり、4年かかっているということです。

TPPというのは、米韓FTAよりもっと規模が大きくて、もっと複雑で、もっと米国に大きな影響を与えるものですので、そういう意味では、米韓FTAですら4年かかっているんだという視点、つまり、トランプ政権の間はだめかもしれないかもしれませんが、その後

は可能性が開けるかもしれませんが、そのような、少し中長期的な視点も必要なのではないかとというのが一点です。

それから、日本はTPP11という形で、米国抜きの形を何とか実現しようとしていますが、TPPには、例えば政府と、場合によっては軍と企業が一体となった形で自由市場に参入してくるようなことがないようとか、あるいは、内外無差別の原則をちゃんと守るようとか、知的財産権をちゃんと守らなきゃだめだというような中国を意識した条項がいっぱい入っています。

そういう意味では、戦略的な発想もかなりあって、新しい、水準の高い通商秩序をつくっていくという面があるので、日本として非常に大事な政策のままであり続けるべきだろうと考えます。

自由貿易推進に必要な国内での全体的な配慮

久保 他方で、我々は今かなり、そういう意味で国際化とか自由貿易を推進する立場に国際的な場では立っているわけですが、でも、あまりそれにうつつを抜かしていると、

日本の中にもメリットを受けられない人がやはりいますので、そういう人々に対する配慮は必要です。

ばらまきはよくないと思いますが、賢明な方法で、やはり日本の中にもメリットを受けられる人と受けられない人が出てしまうわけなので、日本の国際的な立場、動きを長続きさせるためにも、国内での全体的な配慮、政治的な配慮というものが最終的には必要かと思う次第です。

西山 隆行 (にしやま・たかゆき)

21世紀政策研究所研究委員
成蹊大学法学部政治学科教授

東京大学法学部卒（1997年）、2004年東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了（アメリカ政治外交史）。甲南大学法学部教授（2004～2014年）を経て、2014年9月から現職。

著書に『移民大国アメリカ』（筑摩書房、2016年）、『アメリカ政治—制度・文化・歴史』（三修社、2014年）、『アメリカ型福祉国家と都市政治』（東京大学出版会、2008年）など。

講演者等略歴紹介（敬称略、順不同。2017年9月26日現在）

久保 文明（くぼ・ふみあき）

21世紀政策研究所研究主幹

東京大学大学院法学政治学研究科教授

東京大学法学部卒。東京大学助手（1979～82年）、筑波大学講師（1982～87年）、コーネル大学客員研究員（1984～86年）、筑波大学助教授（1987～88年）、慶応義塾大学法学部助教授（1988～93年）、ジョンズホプキンス大学客員研究員（1991～93年）、慶応義塾大学法学部教授（1993～2003年）、ジョージタウン大学客員研究員、メリーランド大学カレッジパーク校客員研究員（1998～99年）を経て、東京大学法学部教授（2003年～）。

著書に『ニューディールとアメリカ民主政』（東京大学出版会、1988年）など。

前嶋 和弘（まえしま・かずひろ）

21世紀政策研究所研究副主幹

上智大学総合グローバル学部教授

上智大学外国語学部英語学科卒（1990年）。ジョージタウン大学大学院政治修士課程修了（MA）、メリーランド大学大学院政治学博士課程修了（Ph.D.）。敬和学園大学（2002～2008年）、文教大学（2008～2014年）を経て、2014年4月から現職。

著書に『アメリカ政治とメディア：政治のインフラから政治の主役になるマスメディア』（北樹出版、2011年）など。

セミナー9

トランプ政権のこれまでと 今後、そして日本への影響

2018年3月30日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【セミナー】（※は刊行予定）

- 01 英国と欧州のエネルギー・環境政策動向（2016年10月28日）
- 02 英国のEU離脱（2016年10月4日）
- 03 中国企業の現状（2016年10月26日）
- 05 トランプ政権と日米関係（2017年2月17日）
- 06 トランプ政権のエネルギー温暖化政策（2017年3月27日）
- 07 トランプ政権の評価―米国現地調査を踏まえて（2017年4月20日）
- 08 韓国新政権と今後の日韓関係（2017年5月19日）
- 09 トランプ政権のこれまでと今後、そして日本への影響（2017年9月26日）
- 10 文在寅政権の現状と諸政策の見通し（2017年9月29日）
- ※11 欧州の政治・経済情勢から展望するEUの未来（2017年10月24日）
- 12 需要家の視点からエネルギー問題を考える（2017年10月30日）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21pi.org/seminar/index.html>）をご覧ください。

 21世紀政策研究所