

CIGS ジェイ・ローゼンガード セミナー

「トランプ大統領はアメリカを再び偉大にしているか？
トランプ大統領の1年目の評価」

【講演要旨】

日付：2018年1月30日

場所：キャノングローバル戦略研究所、会議室

ジェイ・ローゼンガード、ハーバード・ケネディ・スクール (HKS) :

トランプ大統領は、サプライサイドのトリクルダウン経済学に基づく「トランペノミクス (Trumpenomics)」を通して、米国経済を加速させることを約束した。また、「トランポレミクス (Trumpolemics)」を通して、国家安全保障と国際威信を強化することも約束した。反移民の国内政策と「米国第一」の外交政策で、アメリカを強くするとも述べた。彼のモデルは「アメリカ製品を買え、アメリカ人を雇え」というものだった。2018年1月19日にドナルド・トランプが第45代米国大統領に就任してから1年目を迎えた今、トランプ大統領をこの1年間のスコアカードで分析するには良い機会である。

今回の講演は3部に分かれている。第1部では、トランプが選挙キャンペーンで公約したことに対して実施したことをお話する。第2部では、米国の経済と政治の現状について、国内、海外両方の視点からお話する。第3部では、2つの重要な問題について分析する。1つ目は相関関係と因果関係、2つ目はトランプの政策の短期的または長期的な影響である。

トランペノミクスの3大要素は、減税、支出拡大および企業の積極的な規制緩和であった。減税に関して、トランプが唯一達成した重要な法律は、2017年12月に可決された「減税・雇用法 (Tax Cuts and Jobs Act)」である。彼は、選挙キャンペーン中、最高限界所得税率を33%に引き下げるとともに、税率区分を7から3区分に削減すると約束した。現行法ではまだ7区分であり以前より複雑となったが、最高税率は39.6%から37%に引き下げた。

米国では、寄付、住宅ローン金利、学生ローン金利といった項目別に控除を申告することもできるし、標準控除を選ぶこともできる。申告者の4分の3は標準控除を選択するが、高所得者は項目別に申告する方が得である。標準控除を選ぶ申告者が倍増したことで、項目別に申告する人は減ることになった。その結果、慈善寄付が減少するとともに、住宅ローン金利控除の恩恵も減るため、住宅市場にも影響を及ぼす可能性がある。トランプは「扶養者控除 (Personal Dependent Exemption)」も廃止し、州税と地方税から控除できる金額に上限を設けた。彼は、政策的に税負担が重く行政サービスが手厚い「青い州」(民主党を支持する傾向がある州)をターゲットにしてきた。税率が低くサービス水準も低い「赤い州」(共和党を支持する傾向がある州)には影響がない。これが国の歳入に著しい影響を与えることはないが、トランプに投票しなかった州にいる民主党支持者の税負担は増えることになる。

トランプは、法人税を35%から15%に減税すると約束した。結局、35%から21%への減税となったが、特定の海外子会社の特定の所得に対する税率を半分に引き下げた。しかし、法定税率より実効税率の方が重要である。新法が成立する前、実効税率は約20%だった。投資をアメリカに戻すための案であったが、依然として海外投資による利益はある。パートナーシップのようなパススルービジネスからの所得についても20%の控除がある。興味深いことに、トランプの事業のほとんどはパススルービジネスである。

トランプは、海外収益を本国に送金した場合、法人税を1回に限り減税すると約束した。彼は、本国に送金しなかった海外収益に対しては1回に限って8%の税金を課すとし、この公約に近いことを実施した。企業がその分の資金を投資して雇用が創出されれば、この税法は十分にペイするという思惑からである。しかし、過去のデータは裏付けている。資金は戻ってくるかもしれないが、新たな投資につながる可能性は低い。トランプは、遺産税と贈与税の廃止を約束したが、遺産税の課税最低限度を2倍にした。しかし、実際にはこれを払っている家庭は非常に少なく、ほとんど家庭は、その資金を信託や海外口座、ペーパーカンパニーによって保護するために、優秀な税務弁護士やプランナーを抱えている。

トランプは、大きな大学への寄付金から生じる投資収益にも課税した。つまり、奨学金、教員、大学運営へ投資する資金が減少することになる。教育に関する課税案は、他にも2つあった。大学院生に適用される授業料免除に対する課税、さらに学生ローンの金利控除の廃止も望んでいた。幸い、この2つは最終的に法制化が見送られた。

トランプは、「国境の壁」に関して国防費の支出を増やすことも約束した。しかし、予算年度が10月から9月なにもかかわらず、米国は2018年度の予算をまだ策定していない。そして、現在、移民に関する大きな論争が生じている。民主党は予算と引き換えに何らかの形で移民法を成立させたいが、法令に「国境の壁」への支出を盛り込むことは望んでいない。トランプは、「国境の壁」なしに移民法を改革することはありえないと述べている。党を超えて妥協案があったが、最初の合意後にトランプが移民について不快な発言を繰り返したことで、妥協案は壊れてしまった。トランプは、企業の規制緩和を積極的に推し進め、米国株式市場に好況をもたらした。大統領は、議会の承認なしに新たな予算を使うことはできないし、予算なしに何かに投資することはできない。しかし、大統領令と法的裁量権を通して行動を起こすことは可能である。

トランプノミクスには、他に貿易、エネルギー、医療、政府の無駄の削減といった面もある。トランプは、すでにTPPを離脱し、NAFTA再交渉を目論んでいる。また、中国を為替操作国だと非難し、貿易問題に発展させようとした。訪中以降はおとなしいが、米国は、中国のソーラーパネル、韓国の洗濯機、カナダの航空機に対して懲罰的関税を課すことを決めた。なお、連邦審査委員会（Federal Review Board）はカナダの航空機に対する課税は却下した。

トランプは、米国第一主義の通商政策を繰り返し訴えてきた。エネルギー分野では、多くの公有地を探査や採掘のために民間セクターに提供したが、これは過去に例がないことである。

トランプは、1年目に医療費負担適正化法、通称オバマケアを何度も撤廃しようと試みたが、失敗した。オバマケアは、低所得家庭、中小企業、自営業者へと医療を大幅に拡大した。

多くの共和党の州はオバマケアの恩恵を受けているため、そのような共和党の票を失い、オバマケアを撤廃することはできなかった。それでも、彼にはオバマケアを弱体化させるための手段が多く残されている。例えば、医療保険取引市場の加入期間を半分に短縮し、オバマケアの支援予算を撤廃した。しかし、驚くことに、それでも加入率は減少しなかった。

医療費負担適正化法はリスク・プーリングを使う。保険を買うことで高齢者と病人を補助するために、若くて健康な人たちが保険を買わなければならないという考え方である。そうしないと、数字が合わず医療費が高額になってしまう。個人強制保険の合憲性については、二度にわたり最高裁まで行ったが、合憲との判断が下された。以前は、納税申告の際に医療保険の資料がないと罰則があった。新たな税法ではこの罰則は撤廃された。

トランプは、防衛や安全保障以外の純支出を毎年1%ずつ削減し、10年間で1兆ドル削減すると述べていた。しかし、新たな税法は、実際には10年間で赤字を1兆5,000億ドル増やすと予想されている。これは超党派の議会予算局、ならびにブルッキングス研究所とアーバン・インスティテュートが運営しているタックス・ポリシー・センターの予想である。結局、トランプノミクスは基本的にレーガノミクスと同じであり、唯一の違いはレーガンが貿易に重きを置いていた点である。

経済以外の政策に関して言えば、新たな予算を使わず、政策の多くが裁判で係争中であることを考えれば、トランプはかなりの政策を実現した。

彼は、合法、非合法両方の移民を取り締まり、国土安全保障省の下、ICE（移民税関捜査局）を通じて強制捜索と国外退去を断行してきた。米国には聖域と呼ばれる市や州がある。米国では、警察は地方政府の管轄下にあり、保守的である。警察は地域住民からの反発を恐れ、重大な犯罪で有罪となった移民の逮捕と拘束にのみ協力した。したがって、強制捜索はランダムに行うのではなく、聖域都市をターゲットにした。

また、特定の国、特にイスラム教国からの入国を選択的に禁じる法案も提出されたが、そのほとんどは裁判所により却下された。身元調査や適正審査も強化された。DACA（Deferred Action for Childhood Arrivals：若年移民に対する国外強制退去の延期措置）の下、「ドリーマー」について大きな議論がある。彼らは幼少期に両親と一緒に不法に米国に来た移民である。オバマ政権下で、大統領令により約80万人の「ドリーマー」が滞在を許された。昨年秋、トランプはDACAを終わらせたが、議会に対し、これを6か月以内に恒久化する法案を可決するように指示した。3月で期限が切れ、「ドリーマー」を保護する法律はない。このことは、予算をめぐる戦いと移民問題が交差している時期が分かる。更に、内戦や自然災害を抱える国については、一時保護資格（TPS：Temporary Protected Status）で米国に亡命することが許されているが、トランプは国単位でTPSの除外を進めている。

人材不足に悩む IT やサービス業の企業は、一時就労ビザを手に入れるのが困難になりつつある。シリコンバレーにとっては大打撃である。今のところ、「国境の壁」の建設資金はなく、包括的な移民法の改革もない。

犯罪者の取り締まりに関して、トランプは、裁判官に多くの裁量を与えており、強硬な主張に戻っている。いくつかの州は、娯楽目的でのマリファナの使用を合法化した。マリファナは数十億ドル規模の産業である。これらの州はマリファナを合法化した上で規制し、衛生基準を提示して課税することを求めているが、連邦法では今なお違法である。現在の司法長官は連邦マリファナ法の施行を望んでおり、これも中央と州政府との間の軋轢となっている。

トランプは、地球温暖化はフェイク・サイエンスだと考えている。彼はパリ協定からの離脱を発表し、環境保護庁（EPA : Environmental Protection Agency）に規制緩和を命じた。しかし、パリ協定から離脱するルールは厳しいため、トランプが 1 期目を終えるまでに、米国は正式に離脱することはできないであろう。現在、EPA の規制に対する公聴会の審査プロセスが長引いており、施行されてない規制の多くは係争中である。これについては、職権乱用であるとして裁判所で論議されている。

外交政策に関しては、現在、米国は、ヨーロッパで最も緊密な同盟国、オーストラリア、そしてニュージーランドと緊張関係にある。世界には、北朝鮮、イラン、中東といった、ちょっとした失策が戦争に結びつく発火点がいくつかある。北朝鮮の金委員長は、米国の政策は自身の体制に崩壊をもたらすものであり、米国を止める唯一の方法は核兵器を保有することであると確信している。イランに関して、トランプは、イランとの合意は酷いものだと言いつつ、今のところ尊重している。中東で最も議論を呼んだ行動は、米国大使館をテルアビブからエルサレムに移転させると発表したことである。イスラエルに対する影響力の 1 つを放棄したが、何も得られなかった。

アジアはトランプとの交渉を実利的な取引として進めてきた。安倍首相はトランプとの付き合い方を良く理解していた。トランプが当選してすぐに、トヨタが積極的に新たに米国に数十億ドルを投資すると発表したことは、トランプの顔を立てた。中国では、習近平主席がトランプを特別なレッドカーペットでもてなした。トランプは、たとえ独裁者や元將軍であっても、強いリーダーを敬う。ヨーロッパは、アジアがトランプにどう対処したかを学ぶべきである。ヨーロッパはモラルの壁に突き当たっており、カナダはその狭間にいる。

経済の実態に関しては、米国の統計は良好である。2017 年の成長率は 2.3% であり、12 月時点の失業率は 4.1% と 17 年ぶりの低さを記録し、初めてマイノリティーの失業率が低下した。約 210 万人の雇用が創出され、87 か月連続して雇用が増加し続けている。賃金は 2.5% 上昇

し、2017年には19の州が最低賃金を引き上げた。インフレ率は昨年とほぼ同じ約2.1%、株式市場もトランプが当選して以来3分の1ほど上昇した。

しかし、こうした統計の裏で苦難にあえいでいる人たちがいる。失業率を人種や民族ごとに集計すると、数字は違ってくる。失業を広く定義し、不本意なパートタイマー（*involuntary part-time workers*）と縁辺労働者（*marginally attached workers*：現在は職を探していないが以前就職活動し働く用意のある人）を含めれば、この数字は約2倍になる。また、誰もが景気回復を享受しているわけではなく、所得と富の分配は不平等な状態である。

ざっと見て人口の1%が所得の4分の1を得ており、世界大恐慌の前と同等である。

米国の富全体のうち5分の1は上位0.1%が占め、下位90%が同じく5分の1を占めている。アメリカ人の半数は、純資産ゼロである。

富の分配を過去に遡って見ると、1928年には上位0.1%が4分の1の富を占めていた。今、私たちが同じ方向に向かっている。減税すると事態はさらに悪化する。しかし、ケネディ・スクールでは重要なのは公共政策だと考えている。1928年から1980年代初頭まで、富の分配と所得の分配ははるかに良くなり、レーガンまでは戦後の回復が続いた。復員軍人援護法や貧困撲滅運動、メディケアやメディケイド、さらにヘッドスタート（環境不遇児就学援助）といった制度により、不平等の解消に努めてきた。

残念なことに、税と支出の政策も不平等を悪化させる可能性がある。影響の観点から、税制改革を分析する際に3つ疑問がある。1つ目は、歳入への影響はどうか。原則として、少なくとも歳入に中立的でなくてはならない。2つ目は、誰が勝者で誰が敗者か。3つ目は、意思決定における経済効率にどのような影響を与えるかである。法律を簡素化し、税率を引き下げ、ベース賃金を引き上げ、最低でも同じ歳入を維持したいという考えである。

今後10年間で、赤字が1兆5,000億ドルまで膨らむ可能性がある。10年間でこの赤字になるというのは、大変なことである。結果、公共部門はさらに借入れを増やし、累積赤字は債務となり、GDPは上昇する。これは、人々が負債を買う際の金利上昇につながる。民間部門は、借入調達資金に殺到し、資金の供給が制限されるため、経済成長は鈍化する。経済が現在のように完全雇用の状態であれば、必要な最後の手段は税による刺激策である。通常、これはインフレにつながる。FRBは金利引き上げでインフレを阻止しようとし、実際金利は上昇するだろう。今年は少なくとも4回の利上げが予想されている。したがって、刺激策は機能しないだろう。今後はインフレになり、金融政策で対処することになるだろう。結局、増税するか支出を減らすしかない。共和党としては社会支出を削減する良い言い訳になると期待しているが、不平等は更に悪化する。恩恵のほとんどは少数の人たちの

手に渡る。社会のセーフティネットと社会保険の支出を減らすと、貧困層への影響をいっそう悪化させてしまう。

トランプ政権は、マクロ経済の効果で雇用が増え、税制改革に見合う成果があがると主張している。だが、マクロ経済の効果は、今後 10 年間でも小さいというのが総意である。結局、歳入を取り戻すために、増税するか支出を減らすしかない。1986 年、ロナルド・レーガンは、税率を下げてベースを拡大する包括的税制改革を実施し、歳入には中立を保った。いくつかの税控除を廃止するものだった。成長にはつながらなかったが、どうしても必要な税制改革だった。トランプの減税・雇用法は税制改革ではなく、単なる減税である。

今年の配分に関して言えば、恩恵の 3 分の 2 が上位 20% に、5 分の 1 が上位 1% に、また 6% が下位 40% に配分されることになる。中下層に対する減税効果は小さく一時的で、富裕層に対する効果は大きく恒久的である。すべての減税が失効する 10 年後には、恩恵のおよそ 18% が 1% の人口に行くと同様に予想される。これらの減税は所得と富の不均衡を増大させるだろう。したがって、減税・雇用法は、効率を改善せず、歳入に中立でもなく、非常に退行的である。

共和党は、行政府と上下両院をまだコントロールしている。民主党が、上院を掌握するには 2 議席必要である。しかし、最後の決め手である副大統領は、共和党员である。以前は 3 議席だったが、共和党候補者が児童性的虐待者だったため、ジェフ・セッションズ司法長官により空席とされた上院の議席に、アラバマ州の特別選挙で当選した民主党議員が就いた。司法府において、トランプは両党から多くの支持を得た人物を 1 名任命したが、彼が政権にいる間、もっと多くの判事が退官する可能性がある。最高裁は多くの投票で 4 対 4 に分かれている。

今の焦点は 11 月の中間選挙である。通常、与党は中間選挙で議席を失う。トランプは多くのことを実践してきたが、就任 1 年後としては最も人気のない大統領である。あと 2 議席だけあればよいとはいえ、民主党が上院を取り戻すのは難しいだろう。上院の任期は 6 年で、2 年ごとに 3 分の 1 議席の選挙が行われる。今回は 33 議席が入れ替えとなるが、共和党が持っているのは 8 議席にすぎず、議席を失う可能性がある民主党が多くを占めている。民主党が 2 議席獲得するには、現在の議席をすべて維持しつつ、共和党の 2 議席を獲得必要があるが、実際には難しい。下院では、2 年ごとに 435 議席すべてが入れ替わり、民主党はヒラリー・クリントンが勝利した地区に狙いを定める計画だ。民主党は、下院を取り返せるかもしれないと考えている。

ただし、両党とも内部で争いが生じている。中間選挙の投票率は低くなる傾向がある。また、トランプは FBI 長官を解任し、これに対して議会は特別検察官を任命し、2016 年の大

統領選におけるロシアの介入と、トランプが FBI 長官を解任することで司法を妨害した可能性を調査させている。

評価に際しては、相関関係と因果関係を考える必要がある。第一に、トランプの実績は限られていた。なぜなら、予算がなく、また大統領令や他の行政命令が裁判で係争中であるからである。それにもかかわらず、彼はたくさんのことを行い、その多くは、特に司法省と移民局において、変えることが難しいものであった。トランプは強い経済を牽引しており、これまでのところ新たな戦争は起こっていない。企業や富裕層に対する減税と積極的な規制緩和が、企業の信頼と株式市場を強化した。しかし、こうした経済トレンドは、オバマの金融危機後の政策と実績が継続しており、世界経済が持ち直していることによる。逆に、オバマが失墜した経済と不振な世界経済を引き継いだのである。

トランプが国内経済と世界経済に与えた影響を評価するのは時期尚早である。多くの外部要因と時間差があるからだ。トランプによる最も直接的で短期的な影響は、自信、信頼および確かさに関する国内外の認識であった。彼は衝動的で一貫性に欠けていた。トランプの衝動的な性格を考えると、平和と発展への長期的影響は計り知れない。

トランプには長期的にみて破壊的な 2 つの重要な影響力がある。1 つは「証拠に基づく政策 (evidence-based policy)」より「信条に基づく政策 (faith-based policy)」の影響力である。証拠に基づく政策とは情報を元にした政策決定だが、トランプは自身の結論を裏付けるいかなる証拠もないのに、自分の価値観の直ぐに飛びつく。また、米国機関の質も徐々に侵食されている。高官の多くは辞任するか、何の権限もない無職の立場に置かれた。さらに、若者は政府の職員になりたがらない。職員の長期的な行政能力を弱体化させている。

結論として、トランプはまだ大統領に就任して 1 年しか経っておらず、審判を下すには早い。なぜなら、彼の経済政策の長期的な影響の多くが、まだはっきりしないからである。オバマから引き継いだ勢いと世界経済の好転という点から、短期的な影響はわかっている。しかし、一歩下がって観ると、議会がほとんどの法案を阻止し、それ以外にも裁判で立ち行かなくなっているものが多数あるという状況の中で、彼がいかに多くのことを実践したかはもっとも驚くべき結果であった。

以上