

本論文は

世界経済評論 2017年7/8月号

(2017年7月発行)

掲載の記事です



世界経済評論 定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー 読み放題!!



世界経済評論 定期購読



0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp

雑誌のオンライン書店

トランプ政権と米国経済の変容

：「忘れられた人々」が示した真の課題

みずほ総合研究所欧米調査部長 **安井 明彦**

やすい・あきひこ 1991年富士総合研究所（現みずほ総合研究所）入社、在米日本大使館専門調査員、みずほ総合研究所ニューヨーク事務所長、同政策調査部長等を経て、2014年より現職。政策・政治を中心に、一貫して米国を担当。著書：『アメリカ 選択肢なき選択』（日本経済新聞出版社、2011）など。

米国のドナルド・トランプ政権は、苦しい船出となった。大統領令と少数の側近による力を過信し、米国政府という巨艦を満足に操舵できなかった結果である。大統領権限を行使しようにも、官僚機構を使いきれず、大統領令は裁判所に差し止められる。経済面での公約実現に欠かせない議会での立法についても、バラク・オバマ政権が実現した医療制度改革の廃止・代替に手間取るなど、出だして大きく躓いた。

もっとも、トランプ政権の動静にあまりに気を取られていると、米国の経済政策が向き合わなければならない真の課題を見失いかねない。トランプ大統領が誕生した背景には、「忘れられた人々」と総称される白人労働者階層の不安や不満が存在した。そうした人々のあいだで、「どのような家庭に生まれても、ルールを守り、努力さえすれば、だれでも親の世代を超えていくことができる」という信頼が失われ、アメリカン・ドリームの根幹が揺らいだことが、トランプ現象の一因となった。

アメリカン・ドリームの回復に無策である限り、「トランプ的」な変化を求める動きは終わらない。世代間で固定化した格差を是正し、所得のモビリティ（mobility）を高めていく道筋を示すことこそが、米国の経済政策が向き合わなければならない真の課題である。

はじめに

良くも悪くも日本は、米国のドナルド・トランプ大統領に魅了されてきた。前任のバラク・オバマ大統領も、違う意味で日本を魅了した大統領だったが、老若男女を問わず、ここまで幅広い国民に注目されているという点では、トランプ大統領は史上稀にみる大統領と言っても過言ではないだろう。テレビ、新聞、雑誌など、メディアはトランプ大統領の一挙手一投足を報じ続ける。街の書店に足を向ければ、トランプ

大統領関連の書籍が所狭しと棚に並ぶ。日本全国の幼稚園や小学校において、トランプ大統領の名前を知らない子は、限りなく少数派になっていると思われる。

もっとも、あまりにトランプ政権の動静に気を取られていると、そもそもトランプ政権を生んだ原因がどこにあったのかを見失いかねない。経済政策の行方は、その時の為政者の信条だけではなく、世論の要請に左右される。世論が為政者を決める側面もあり、たとえ為政者が変わっても、世論の要請が変わらない展開も稀ではない。中長期的な視点で米国経済の今後を

考える際には、トランプ政権そのものの動静だけでなく、トランプ大統領を選んだ人たちが、何を米国の政治に求めていくかに注目する必要がある。

本稿では、トランプ政権の序盤の成果を概観したうえで、トランプ政権の誕生に至った背景を主に経済的な面に注目して整理する。そのうえで、米国の経済政策が向き合わなければならない課題について論ずることにしたい。

I トランプ政権の苦しい船出

トランプ政権は、発足早々から機能不全に陥った。大統領権限と少数の側近に頼った政権運営に固執したからである。そうした手法を見直さなければ、減税やインフラ投資など、トランプ大統領が掲げていた経済に好ましい公約も、早期の実現は難しい。

2017年1月20日に発足した米国のトランプ政権は、政権発足による当初の勢いすら感じられないまま、いきなり世論の離反を招いてしまった。米世論調査大手のギャロップ社によれば、2017年3月24～26日の調査によるトランプ大統領の支持率は、政権発足から最も低い水準となる36%まで落ち込んだ。バラク・オバマ大統領が2期8年間の任期中に記録した最も低い支持率(38%)を下回るのみならず、ビル・クリントン大統領が同じく8年間の任期中に記録した最も低い支持率(37%)をも下回る低水準である。

トランプ政権が漕ぎ出した大海は、かねてから荒れ模様だった。米国の世論は、共和党と民主党の二大政党のあいだで、分裂の様相を深めてきた。そのため大統領は、広範な世論の支持を得難くなっている。

トランプ大統領の場合も、その支持率が低い一因は、民主党支持者からの支持率が極端に低い点にある。これは、過去の政権からの潮流である。米国では、大統領と同じ政党の支持者による支持率と、対立政党の支持者による支持率の差が、政権を追うごとに拡大してきた。オバマ大統領の場合、民主党支持者からの支持率は、8年間の任期平均で83%であったのに対し、共和党支持者からの支持率は、同13%にとどまった。両者の差(70%ポイント)は、前任であるジョージ・W・ブッシュ政権の任期平均(61%ポイント)を上回る。トランプ政権の場合、両者の差は2017年1月の時点で76%となっており、さらに世論の分裂が深まった。

もちろん、トランプ政権に特有の理由もある。公約実現の立ち遅れである。政権発足から約2カ月が経過した2017年3月17日に、トランプ政権は大きな躓きを経験した。公約であるオバマケア(オバマ政権が実現した医療制度改革)の廃止・代替について、同日に予定されていた下院での関連法案に対する投票が、土壇場で中止に追い込まれた。トランプ政権は、議会の上下両院で共和党が多数党を確保していたにもかかわらず、廃止・代替法案を成立させるだけの賛成票を集めることができなかった。

トランプ政権の厳しい船出は、大統領令と少数の側近による力を過信し、米国政府という巨艦を満足に操舵できなかった結果である。移民・難民の入国制限を定めた大統領令に象徴されるように、就任直後のトランプ大統領は、大統領に認められた権限のみを利用して、大胆な変革を実現しようとした。各省長官以下の指名や議会承認は遅れ気味だったが、大統領府に迎え入れられた少数の側近たちが、初期の政策運営を一手に引き受けていた。

それは、トランプ大統領のように政治・行政経験のない新任の大統領にとって、政策運営に失敗するための手本になるような枠組みだった。行政府、司法、立法の三権分立がはっきりしている米国では、それらが総体として機能しなければ、政策運営は円滑に進まない。大統領と少数の側近が、そこに与えられた権限だけで操れるような代物ではない。

トランプ政権の初期の政策運営は、そうした米国政府の動き方にかなった内容とは程遠かった。その典型が、移民・難民の入国制限を巡る混乱である。トランプ大統領は、政権発足から日が浅い2017年1月25日に、イスラム圏7カ国からの移民・難民の入国を制限する大統領令に署名した。突然の大統領令であったこともあり、現場が大きく混乱したのみならず、各地で厳しい反対運動が勃発した。さらには、その適法性が司法に問われる展開となり、その執行を差し止める司法判断が下された。トランプ政権は、内容を修正した新たな大統領令を2017年3月6日に発表した。こちらについても再び司法による差し止め判断が下っている。

移民・難民の入国制限は、大統領と少数の側近によって進められた模様である。政策の是非はともかく、本来であれば、担当する官僚組織と連携し、前例などに関する知見を活かすなど、司法に対する万全の備えを整えたとともに、導入時の現場での混乱を最小限にとどめる努力が講じられるべきだった。また、議会に対しても、事前に大統領令の内容がしっかりと説明されていたわけではなく、混乱が起こった際に議会側から政権をサポートするような発言が出るように用意しておく配慮はみられなかった。

議会を十分に利用できなかったのは、オバマケアの廃止・代替に関する顛末でも同様であ

る。この件に関してトランプ政権は、廃止・代替案作成の主導権を議会共和党に委ねた。オバマケア廃止後の代替案のあり方については、共和党内でも意見がまとまっておらず、その取りまとめは難航した。トランプ政権が議会の雰囲気を読み間違い、難関であるオバマケアの廃止・代替を優先してしまったがゆえに、減税やインフラ投資など、政権の浮揚につながるような法案の審議が後ずれする結果となってしまった。

トランプ政権が陥った機能不全により、経済政策に関する公約は、その実現が危ぶまれる状況となった。このまま市場の期待がはく落すれば、米国経済に対する逆風となる。

鍵を握るのは、米国議会との付き合い方である。トランプ政権の経済政策に関しては、減税やインフラ投資、さらには規制緩和など、経済成長に資する内容が好感されてきた。このうち、減税やインフラ投資といった財政を用いる公約については、議会による立法が必須となる。少数の側近に頼ることなく、各省長官や官僚組織を総動員し、具体的な提案作りを進めたうえで、議会との連携を図っていく必要がある。

議会においては、共和党に頼った政策運営を目指すべきかどうかとも問われよう。オバマケアの廃止・代替案を巡る議論に明らかなように、共和党と言えども一枚岩ではない。ましてトランプ大統領の選挙公約は、公的年金や公的医療保険の削減に反対し、財政赤字の拡大を容認するような傾向があるなど、どちらかといえれば民主党に近い内容がある。議会審議においては、民主党へも協力を呼びかける手法が考えられよう。

トランプ政権序盤の機能不全は、予想とは異なった効果も生んでいる。

トランプ政権の政策運営に関しては、議会との関係が上手くいかなかった場合に、経済にとって好ましくない政策が先行する可能性が危惧されてきた。減税やインフラ投資などの経済にとって好ましい政策は議会での立法が必須である一方で、通商政策や移民政策などは大統領権限だけで断行できる余地が大きいと考えられたからだ。

ところが実際には、保護主義や厳格な移民政策といった経済に好ましくない公約の実現も、必ずしも円滑には進まなかった。限られた側近に頼っている限り、どのような公約であっても、その実現は容易ではない。例えば保護主義的な通商政策については、貿易赤字の原因を探るよう求める大統領令の署名などは、2017年3月末まで行われなかった。通商政策の実行部隊である商務省やUSTRにおける人事の遅れが一因であると考えられる。

II トランプ大統領を生んだ アメリカン・ドリームの綻び

トランプ政権の動静にあまりに気を取られていると、見失いかねない要素がある。そもそもトランプ大統領が選ばれた理由である。トランプ政権の機能不全によって、経済に好ましくない公約が実現されなかったとしても、トランプ大統領に託した有権者の思いが変わらなければ、「トランプ的」な変化を求める動きは続き得る。中長期的な視点で米国経済の今後を考える際には、トランプ大統領を選んだ人たちが何を求めているのかを見極める必要がある。

トランプ大統領が当選した背景には、製造業などで働く「白人労働者階層」の不満や不安があるとされる。いわゆる「忘れられた人々」

の反乱である。2016年の大統領選挙における出口調査によれば、大学を卒業していない白人男性の約7割が、トランプ氏に票を投じている。経済的な面のみならず、人種や価値観など、社会的な側面においても、「米国のわき役」になっていくことを懸念する人々と言ってよいだろう。それほど学歴が高くなく、貧困層と言うよりは、貧困層への没落を恐れている層が該当する。

トランプ支持者を突き動かした要因のひとつは、アメリカン・ドリームの綻びであると考えられる。アメリカン・ドリームの根幹を成すのは、「どのような家庭に生まれても、ルールを守り、努力さえすれば、だれでも親の世代を超えていくことが出来る」という信頼である。

対立候補であるヒラリー・クリントン氏の支持者と比較すると、トランプ大統領を支持した人たちの大きな特徴は、そうした信頼の薄さにある。米世論調査会社のピュー・リサーチ・センターが2016年8月に行った世論調査によれば、「将来世代の暮らしは現在と比べてどう変わるか」という質問に対し、トランプ支持者の7割近くが「悪くなる」と回答している。「良くなる」との回答は、1割強に過ぎなかった。クリントン支持者の場合には、4割弱が「良くなる」と回答しており、「悪くなる」という回答（3割）を上回っていた。

米国では、生まれた家庭の所得階層が次の世代に引き継がれる傾向が強い。こうした世代間における所得階層の固定化は、「モビリティ(mobility)」の問題として議論されてきた。所得階層を5段階に分類した場合、所得がもっとも低い階層である第1分位に生まれた子が26歳になった時点で第5分位にまで上昇する割合は、1971年生まれ（1997年に26歳）から

1986年生まれ（2012年に26歳）に至るまで、ほぼ10%前後にとどまっている。このように格差が固定化されている度合いは、先進国のなかでも英国に次いで高い水準にあるという。

最近の研究では、そうした世代間における所得階層の相対的なモビリティの欠如（親子間で所得階層が引き継がれやすい）だけでなく、絶対的な所得水準においてもモビリティが低下している（子世代の所得が親世代を超えられなくなってきている）実態が明らかになっている。親世代の所得（25～35歳時点）と、その子世代の所得（30歳時点）を比較すると、1940年生まれの子世代（1970年に30歳）については、9割以上が30歳の時点で親世代の所得を上回っていた。これに対して、1980年生まれ（2010年に30歳）の子世代については、親世代の所得を上回った割合は、5割程度にまで大きく低下している。

2016年の大統領選挙でトランプ大統領が人気を集めたのは、モビリティが欠如している地域であった。米国では、モビリティの大小について、地域間で大きな違いがあることが分かっている。2016年の大統領選挙を対象に、州よりも細かなカウンティ（郡）単位での調査結果を使ったギャロップ社の分析によると、世代間における所得階層の相対的なモビリティが低い地域に住んでいる人には、トランプ大統領（当時は候補）に好感を持つ傾向があったという。同じ分析では、2016年の大統領選挙当時にトランプ大統領に好感を持っていた人は、必ずしも経済的に困窮していた傾向が強いわけではなかったことも示されている。今の自分たちの暮らしが厳しいと言うよりは、次世代の暮らしの見通しが明るくない地域に住む人たちが、トランプ大統領を支持していた様子が浮かび上がる。

トランプ大統領への支持が強かった地域は、経済の大きな変化に直面している地域であったとも指摘されている。例えば、グローバリゼーションである。米国には、2000年代に入ってから中国からの輸入品との競合が厳しくなった地域において、とくに党派的な主張の強い政治家が選出される傾向が目立つとの調査結果がある。米ウォール・ストリート・ジャーナル紙の分析によれば、2016年の大統領選挙の指名候補を選ぶ共和党の予備選挙では、全米で中国からの輸入品との競争が最も厳しくなった100のカウンティのうち、89のカウンティにおいてトランプ大統領が勝者だったという。

トランプ大統領への支持が強い地域は、技術革新の影響を強く受けているとの調査結果もある。米ワシントン・ポスト紙の分析によれば、1993年から2007年の期間について、人口1,000人あたりの産業用ロボットの普及度合いを地域ごとに比較すると、2016年の大統領選挙では、ロボットの普及度合いが高かった地域ほど、トランプ大統領に投票する傾向が強かったという。同紙が参照した研究結果によれば、人口1,000人あたりの産業用ロボット導入台数が一台増えると、6.7人の雇用が失われる。技術革新による雇用喪失に直面した地域と、トランプ大統領を支持する地域が一致していることが推察される。

このように、2016年の大統領選挙でトランプ大統領を支持した人々は、グローバリゼーションや技術革新の影響を強く受け、将来世代の暮らしに希望が持ちにくい地域に住んでいたと考えられる。そうした将来に対する不安・不満を象徴するのが、死亡率（人口に対する死者数）の上昇である。

米国の死亡率は、2015年に10年ぶりに上昇

した。その大きな理由は、白人による薬物・アルコール中毒や自殺の増加である。米国における白人死亡率の上昇に早くから注目していたプリンストン大学のアンガス・ディートン教授は、これらを「絶望による死」と呼んでいる。

ディートン教授は、2015年9月に発表した調査結果で、「絶望による死」の増加を主因に、中年（45～54歳）の白人による死亡率が上昇していることを明らかにしている。黒人やヒスパニックの死亡率は低下しており、白人でも中年における死亡率の上昇は学歴の低い層に限られる。いわゆる「忘れられた人々」と一致する人々である。

米国では、「絶望による死」の増加が、トランプ大統領への支持と重ねあわせて論じられている。ワシントン・ポスト紙による2016年の共和党予備選挙の分析によれば、40～64歳の白人による死亡率が高い地域と、トランプ大統領の得票率が高い地域は概ね一致している。同紙が分析した9州のうち、例外はマサチューセッツ州だけであり、テネシー州やバージニア州などでは、死亡率が高い地域ほど、トランプ大統領の得票率も高かった。

「絶望による死」は、トランプ大統領を支持した人たちの周囲に広がっている。トランプ大統領の支持者は白人男性に偏っているが、死亡率が上昇しているのは白人の女性である。1990年と2014年を比較すると、むしろ男性の死亡率は低下している。都市部に住む女性の死亡率に大きな変化はなく、地方居住の女性における上昇が著しい。

年齢の面でも、「絶望による死」は、若い世代へと広がりつつある。地方在住の女性では、25～44歳の年齢層において、1990年以降の死亡率が30%以上も上昇している。また、2000

年代に入ってから、男性を中心とした若い世代の白人においても、薬物中毒の増加が目立っている。

このように、トランプ大統領を米国が選んだ背景には、アメリカン・ドリームへの信頼が揺らぎ、将来世代への希望が持ち難くなった人々の存在があると考えられる。モビリティの回復などを通じ、そうした人々の要請に応えることこそが、米国の経済政策が向き合わなければならない真の課題である。

Ⅲ 「経済政策の敗北」とモビリティの回復

2016年の大統領選挙は、「経済政策の敗北」の結果として受け止めるべき側面がある。アメリカン・ドリームの回復に向け、従来型の経済政策は、満足な回答を示すことが出来なかった。そうしたなかで、トランプ大統領が謳った保護主義的な通商政策や厳格な移民政策など、あまり従来型の経済政策では擁護されてこなかった政策に、「忘れられた人々」が魅力を感じた可能性が指摘できる。

実際には、アメリカン・ドリームの根幹を成すモビリティの欠如に関しては、政策対応におけるヒントが提示され始めている。二つの点を指摘しておきたい。

第一に、モビリティを向上させるためには、一層の経済成長の実現だけでは不十分であり、富裕層に偏らない所得分配への目配りも必要である。前述した絶対的な所得におけるモビリティに関する最近の調査結果によれば、1980年生まれの子世代が1940年代生まれの子世代と同様の高い経済成長を経験した場合でも、親世代の所得を上回る割合は6割強までにしか高

まらない。一方で、1980年生まれの子世代における所得の配分が1940年代生まれの子世代と同じだったとすれば、親世代の所得を上回る割合は8割近くにまで高まるという。

米国の経済政策は、「成長か分配か」という二分論のあいだで、行き詰る傾向が強かった。とくに共和党は、政府による経済への関与を最小限にとどめる「小さな政府」を好む立場から、市場メカニズムを通じた高成長の実現を重要視してきた。そうしたなかで、最近の調査結果は、成長を促進するだけではモビリティの問題は解決できない可能性を示唆している。

第二に、モビリティを左右する要素としては、子世代が育つコミュニティの環境が重要となる。

既に述べたように、米国のなかでも、モビリティの度合いには地域によって大きな違いがある。相対的な所得におけるモビリティについて、子世代が育った地域の社会環境との相関関係を分析した最近の調査結果によれば、貧困層が孤立せずに暮らしている地域や、コミュニティ活動への参加率が高い地域など、社会的な結びつきが強固な地域で、格差が固定化する度合いが低いという結果が得られている。子世代が高い所得階層に移っていくことを可能にするためには、見習うべきロール・モデルが身近に存在することが、重要な要素のひとつになるのかもしれない。

子世代が育つコミュニティがモビリティを左右するという関係性は、米国政府が1990年代に行った実験的なプロジェクトでも証明されている。Moving To Opportunity (MTO) と呼ばれるプロジェクトでは、貧困世帯が集った地域に住む世帯を対象に、相対的に貧困度が低い地域に転居するための資金援助が行なわれた。

MTOが実施された1994年から98年の間に、シカゴ、ロサンゼルスなどの5つの都市で、約1,800の貧困世帯が資金援助の対象となっている。

MTOの追跡調査の結果からは、子世代が育つコミュニティの重要性が浮き彫りにされた。まず、MTOによって移住した家庭の子は、転居先が制限されない一般的な支援金を利用して移住した家庭や、移住しなかった家庭の子と比較して、成人時の年収が高い。また、子世代の年収が高くなるためには、早い段階で転居し、新しいコミュニティで長い時間を過ごす必要があることも判明している。移住によるプラスの効果は13歳未満だった子に限られ、13歳から18歳のあいだに支援対象に指定された子の場合、成人時の年収は他の比較対象よりも低かった。13歳以上の場合には、新しい環境で過ごす時間が短く、移住先への順応などに伴う一時的なマイナスのショックを取り戻せなかったためだと考えられる。新たなコミュニティで暮らす期間が長くなれば、それに比例してモビリティに与える好影響は増加しており、ここでも子世代が育つコミュニティの重要性が裏付けられている。

以上のように、モビリティの問題に関しては、最近の調査結果から、政策対応へのヒントが提示され始めている。地域ごとの膨大な税務記録などを用いたビッグ・データの分析が、モビリティに関する調査を飛躍的に進歩させてきた結果である。2016年の大統領選挙でトランプ大統領を選んだ「忘れられた人々」に応えるための材料は、徐々に揃いつつある。これから必要となるのは、揃い始めた材料を、実際の政策運営に反映させる取り組みである。

おわりに

トランプ政権の経済政策に関しては、どうしても当面の経済に対する影響が注目されやすい。減税やインフラ投資など、経済に好ましい政策は実現するのか。それとも、保護主義的な通商政策や厳格な移民政策など、経済に好ましくない政策が先行するのか。なかでも、通商政策や移民政策など、米国が閉鎖的な政策に進むことへの懸念は強い。

その一方で、たとえトランプ政権が公約を翻して閉鎖的な政策を推進しなかったとしても、米国の有権者がトランプ大統領を選んだ背景が変わらなければ、「トランプ的」な変化を求める声は続き得る。「忘れられた人々」の要請に応えるためには、モビリティを高め、アメリカン・ドリーム回復への道筋を示すことができるかどうかが焦点となる。

トランプ政権の経済政策は、明示的にモビリティの向上を意識した内容ではない。既に述べたように、共和党が重視する高い経済成長の実

現だけでは、モビリティの向上には不十分である可能性が高い。まして、保護主義的な通商政策や厳格な移民政策は、モビリティとの関連が不透明であるのみならず、経済成長を損ねる公算が高い。

何よりも問題なのは、トランプ政権に事実を軽視する傾向が感じられることである。「もうひとつの真実 (Alternative Facts)」という言葉に象徴されるように、トランプ政権は自らに都合が良いように事実を解釈しがちである。事実を軽視した議論は、経済政策の策定を難しくする。立脚すべき事実が間違っていれば、あるべき経済政策を巡る議論は深まらず、まして政策目標の実現はおぼつかない。

求められているのは、「証拠に基づいた政策決定 (Evidence Based Policy Making)」の徹底である。ビッグ・データの活用により、モビリティの向上につながる政策の土台となる事実や証拠は揃ってきている。米国の経済政策が「忘れられた人々」への回答を導き出す鍵は、「もうひとつの真実」ではなく、証拠に基づいた政策決定が握っている。

(一財) 国際貿易投資研究所の調査研究報告書のご紹介 (3)

★頒布価格：3000円 / 冊 (送料、消費税込み)

★印刷物ご希望の方は、事務局までお申しつけください。

TEL：03-5148-2601 / e-mail：jimukyoku@iti.or.jp

- 1) 『ドイツ中小企業の海外進出』
- 2) 『地域経済の発展に貢献するドイツのクラスター』
- 3) 『ドイツのエネルギー転換と機械産業等に与える影響』