July 3, 2018　　No.2018-031

Economic Monitor

伊藤忠経済研究所
上席研究員　鈴木裕明　03-3497-3656　suzuki-hi@itochu.co.jp

米国政治 UPDATE：トランプ政権 500 日の評価は「支持率アップ」

政権発足後 500 日が過ぎ、公約が着実に実現して支持率はアップしている。今年になり通商・外交攻勢が本格化、鉄鋼・アルミ課税では「貿易戦争」の局地戦が開始され、知財権侵害をめぐる米中摩擦では、報復の連鎖がエスカレートしつつある。その過程では、WTO に象徴される既存の国際秩序・ルールの機能不全もあぶりだされ、力を背景に 2 国間ディールで実績を上げるトランプの手法が米国民に正当化される一因ともなっている。トランプ再選の確率は徐々に高まっている。

選挙公約の多くが実現・前進

先月 6 月に、トランプ政権が発足してから 500 日が経過した。相変わらず、メディアや識者からの評価は散々なトランプ大統領ではあるが、国民の支持率は上昇している。複数機関の世論調査の平均を推計している Realclearpolitics の推計によると、トランプ政権の支持率は昨年 12 月に 37%で底打ちし、それ以降は回復傾向を鮮明にし、6 月上旬には 44%を超えた。大統領就任後も絶えることの無い問題発言や様々な疑惑、各所から継続するトランプ批判の大合唱を踏まえると、この支持率回復は驚くべきことに思える。

しかし、選挙公約を就任後 500 日余りでどの程度、進捗させたかを客観的に振り返ってみれば、その公約自体の是非はともかくとして、かなりの公約が実現し、あるいは実現に向けて着実に前進していることが確認できる（右表）。トランプの「通信簿」は、実に、◎と○ばかりである。

項目	現状	実現度	コメント
減税	済	◎	ほぼ公約通りの減税実施済（10年で1.5兆ドル）
規制緩和	進行中	◎	エネルギー規制緩和済。金融規制緩和も立法化
インフラ投資	進行中	○	2018年度予算に織り込み。1.5兆ドルは厳しい
オバマケア撤廃	一部済	△	税制改革法案に混ぜて保険加入義務・補助金廃止
対中交渉	進行中	△	準備完了し、本格交渉進行中
NAFTA再交渉	進行中	△	交渉、収束せずに継続へ
米韓FTA再交渉	済	◎	2018/3に妥結。鉄鋼、自動車、薬価で韓国譲歩
TPP離脱	済	◎	就任早々に離脱指示し、関係国に通知
イラン核合意見直し	進行中	○	5/8に離脱指示
米墨国境に壁	進行中	×	2018年度予算もほとんど付かず
移民制限	進行中	◎	入国制限を司法と争い、ついに最高裁で勝訴
軍事費増加	済	◎	2018年度予算に織り込み

その中でも、昨年末以降の支持率回復については、年初からの減税が効いている。減税実施により、現金という極めて分かりやすいメリットが広く国民に還元された影響が大きかったものとみられる。トランプ減税については、富裕層優遇との批判が強かったが、その一方で、低所得層であっても恩恵を受けないわけではない。就任 1 年目に、批判を無視して減税法案を推し進めた政権の、読み通りの結果になっているといえる。

通商・外交は「助走」から「離陸」へ

これに対して、今年に入ってから政策推進に加速がかかっているのは、通商・外交である。通商面では、昨年は、就任早々に TPP 離脱を済ませた後、通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼・アルミ輸入の調査開始、対中国では通商法 301 条に基づく知財権侵害の調査開始、秋には NAFTA 再交渉も始まったが、総じて助走期間との位置づけであった。外交面でも、昨年は、北朝鮮への制裁強化、イラン核合意への激しい批判など、来るべき本格交渉や決断への準備段階であったものと考えられる。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、伊藤忠経済研究所が信頼できると判断した情報に基づき作成しておりますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見通しは予告なく変更されることがあります。記載内容は、伊藤忠商事ないしはその関連会社の投資方針と整合的であるとは限りません。

それが、今年になり、「助走」から一気に「離陸」するに至る。通商面では、鉄鋼・アルミへの追加課税開始（3 月）、これに絡めて米韓 FTA は短期間で米国の全面勝利として妥結（3 月）。さらには、新たに自動車・同部品に関しても調査が開始され（5 月）、25%課税が視野にあるとみられている。

米中間では、①中国による知財権の侵害に対する制裁発表（3 月）、②対中貿易赤字問題、③中国 IT 大手 ZTE のイラン制裁違反（4 月）などを巡り、厳しい交渉が断続的に続いている。

外交面でも、イラン核合意離脱（5 月）を決めたほか、前頁の表には含めていないが、米朝首脳会談の実現（6 月）、エルサレムへの大使館移設（5 月）など、歴代政権がやれなかった（やらなかった）施策を相次ぎ実施に移している。

通商拡大法 232 条：鉄鋼、アルミへの課税：「貿易戦争」はまず「局地戦」が始まる

しかし、問題は、これらの施策の多くが国際合意や秩序、ルールに反しているということである。ここでは通商面にフォーカスすると、鉄鋼・アルミへの課税措置、自動車・同部品の調査は、米国国内法では通商拡大法 232 条、WTO 上も規定されている「安全保障上の理由による輸入制限措置」という体裁を取ってはいる。しかし、鉄鋼・アルミにしても自動車にしても、いずれも安全保障問題に直接繋がるものではなく、また、同盟国である日本、EU、カナダも対象とするなど、牽強付会と言わざるを得ない。

実際、EU や中国などは、米国の課税措置を安全保障上の理由によるものではなく、経済的な理由によるセーフガードであると決め、セーフガードへの対抗措置（補償措置）として報復関税を打ち出している。米国による追加課税は 3 月に開始されたが、個別交渉をしていた国に対しては課税が猶予された。個別交渉では、韓国やブラジル、アルゼンチンなど、輸出数量規制などで妥結して報復合戦には至らなかったケースもみられた。特に、韓国に対しては、上述したように鉄鋼の輸出制限を受け容れさせるとともに、同時に交渉していた米韓 FTA 見直しにおいても、米国のピックアップトラック輸入関税撤廃時期の大幅先送りを決めるなど、米国はほぼ全面的勝利を収めた。しかし、その一方では、EU、カナダ、メキシコという主要貿易相手国とは協議が纏まらず、6 月 1 日から課税を開始した。これに対して、メキシコは 6 月 5 日、EU は 6 月 22 日に対抗措置を発動、カナダも 7 月から対抗措置を実施した。個別交渉による猶予期間の無かった中国は、既に 4 月から報復関税を発動している。

3 月 27 日付の Economic Monitor では、「貿易戦争」勃発はメインシナリオではないと記述したが、残念ながら、この鉄鋼・アルミ課税と、主要各国による全面的な対抗措置の発動を以って、品目数や規模でみれば「局地戦」ながら、「貿易戦争」が開始されたとみて良いであろう。

鉄鋼・アルミ課税問題の落ち着きどころはまだ見えない。EU などは米国を WTO 提訴しているが、ここで結論が出るまでには時間を要する。後述するように、WTO で上訴されると結論が当面は出なくなることも考えられる。そうこうするうちに、自動車・同部品輸入に関する調査が、快速で進む。こちらは、金額的に桁違いのインパクトとなり、「局地戦」では済まなくなる。

6 月上旬の G7 では、財務相・中央銀行会議においても、サミットにおいても、米国の孤立、1 対 6 が報じられた。サミット中に、イスに腰かけるトランプに対して、ドイツ・メルケル首相を中心とする G6 の首脳が取り囲むようにして詰め寄る写真がメルケルのツイッターに掲載され、それを多くのメディアが転載した。また、7 か国首脳で取り決めた共同声明について、サミット後のカナダ・トルドー首相の発言

が気に入らないとして、トランプは共同声明の承認を取り消すと発言した。トランプは、世界秩序の破壊者として悪役を割り当てられ、良識を代表するのがトランプを説得しようとするメルケルであり、横暴なトランプに罵倒される若き宰相がトルドーという、収まりの良い構図が出来上がった。悪役トランプは、WTO ルールを歪曲して「局地戦」を仕掛けたものの、そのせいで、国際舞台では四面楚歌というのは、極めて分かりやすい。しかし、分かりやす過ぎる構図は、疑ってかかるべきでもある。中国の知財権侵害など、欧米で共同歩調を取るものは依然多く、状況はそれほど単純ではない。

通商法 301 条：中国への制裁関税：「貿易戦争」と WTO の限界

その中国による知財権侵害についてだが、6 月 15 日に、トランプ政権の通商法 301 条に基づく対中制裁品目リストが確定した。340 億ドル分を 7 月 6 日から先行して 25%課税し、残り 160 億ドル分は公聴会などを経て最終決定する。翌 6 月 16 日には、中国が米国と同じ総額 500 億ドル、340 億ドル分については 7 月 6 日から対抗関税を課すことを発表した。米国内で強いロビイング力を持つ大豆などを対象にした半面、航空機は見送った。

これに対し、トランプ大統領は 6 月 18 日、中国に行いを改める姿勢が見られないとして、さらに 2,000 億ドル規模の輸入品に 10%の追加関税を課す検討を USTR に命じた。中国はこの検討指示に対しても、対抗する姿勢をみせたが、そうなればトランプはもう 2,000 億ドル積み増すとの意向を示している。報復が報復を呼びエスカレートしていく構図となっているが、トランプにはこれに怯む気配はない。

301 条調査では、知財権侵害として、①対中投資の見返りとしての先端技術供与の強制、②技術ライセンス供与の不当な制限、③国ぐるみでの技術獲得のための対米 M&A、④国ぐるみでの米ネットワーク環境からの知財窃取を列挙する。米政権は、中国の産業計画「中国製造 2025」が、こうした不公正な手段によって入手した技術を用いて産業力の底上げを図り、グローバル市場を制するトップ企業を育成しようとするものであるとして、強く非難する。そのため、対中追加課税の対象となった品目は、産業機械や電子部品など、先端産業が中心となっている。この問題は、「貿易戦争」であると同時に、「技術覇権戦争」でもある。

中国の知財権侵害に対しては、先進国が一致して懸念し、これまでも改善を求めてきた。また、通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼・アルミへの課税に関しても、そもそもが、中国の過剰生産設備問題が発端であり、この是正に関してもまた、先進国が一致して是正を求めてきた。米国を含めた先進国各国は、WTO ルールに則ったアンチダンピング措置や国際会議などを通じて、問題解決に努めてきたのである。

もし、そうした現状のルールや秩序に基づいた対応で解決できていれば、トランプ政権が通商拡大法 232 条、あるいは通商法 301 条といった横車を押してくる余地はなかったかもしれない。しかし、現状の WTO ルールは、知財権、国営企業の優遇、投資関連などへの対応が不十分であり、問題は改善に向かわないか、向かったとしてもその歩みは満足できるものではなかった。そのことが、米国民や米国企業のフラストレーションとなり、その解消を公約に掲げたトランプを当選させ、今のトランプの強引なやり方へと繋がっているという面は否定できない。

また、WTO 加盟国同士で適用される最恵国関税率についても、平均税率を比較すれば各国間での差は依然として少なからず残り、新興国の高関税を何とか引き下げたいと考えているという点においては、米

国も EU も同じ立場にある。具体的には、巨大な貿易不均衡を抱える米中間をみても、米国の関税率が平均 3.5%、中国が平均 9.9%であり、ロス商務長官の WTO 最恵国関税制度への異論も、暴論ではあるが心情的には理解できなくはない。FTA は関税格差問題解決の一手段ではあるが、高関税国ほど、大幅かつ広範な関税削減を含む高品質な FTA 締結には応じない。

これらの WTO が抱える諸問題に関しては、WTO 改革を進めて解決していくのが筋ではある。しかし、全会一致が必要となる WTO は、ドーハラウンドの座礁にみられるように大きな変更を加えることは極めて難しく、上述のようなルール強化や関税削減が実現する可能性は低い。

その意趣返しというわけではなかろうが、米国は WTO 紛争処理の上級委員会の委員（裁判官）の選任をブロックすることにより、WTO 裁定が進まない状況を作り出している。米国のブロックのために、定員 7 名の委員が現在は 4 名（米国人、中国人、インド人、モーリシャス人）しかいない。審議のためには委員 3 名が必要だが、欠員が出ているために、米中間の紛争処理の場合には、どうしても 1 名は訴訟の当事国出身者になってしまう。上級委員会において、当事国出身者は当該案件については裁判官を務められない可能性が高いものとみられ（一審のパネルでは当事国出身者は就任禁止）、そうなれば、審議は開けない。もし、このまま米国が対中制裁関税を課せば、過去に明確な判例もあり、WTO ルールに抵触して米国が敗訴する可能性が極めて高い。しかし、米国が一審で敗訴し、これを不服として上級委員会へ上訴しても、裁判官の人選で審議は止まり動かなってしまうことが考えられる。さらに言えば、モーリシャス人の裁判官が今年 9 月で任期となるため、その後は、米、中、インドが絡んだ案件は上級委員会では審議できなくなってしまう恐れがある。

このように限界が多く露呈している WTO ではあるが、現状のままもし米国が WTO を離脱すれば、米国は輸出を行う際に WTO 加盟国に許された有利な関税レート（最恵国関税率）を使うことが出来なくなり、輸出産業に致命的なダメージをもたらす。したがって、WTO の上級委員会の機能を一部停止させはしても、早期の離脱や WTO 自体の破壊は、現状、米国にとってはコストが大きすぎる。しかし、中長期的に見て、重要な貿易相手国とのバイでの FTA が十分に進んだ暁には、米国にとり WTO 離脱のコストは実行可能な程度に低下するかもしれない。仮に米国が WTO を離脱することになれば、世界経済全体への衝撃は計り知れない。トランプ政権は、離脱カードを梃に WTO 改革や二国間交渉を進めようとすることになろう。

トランプの次もトランプ？

トランプは、歴代大統領と比較した時の政策の異色さ、言動の異色さから、「異端」の大統領と言われる。しかし、こうした「異端」が選ばれるにはそれなりの理由があると見るべきであり、その意味で、トランプ大統領の誕生は、過去からの歴史の中で位置づけられる。具体的には、トランプは、歴代政権の通商・外交政策が失敗であったと総括、その結果として、「米国は、諸外国からなめられて、いいようにされている」と批判した。そこで米国民もまたその見方に同意したからこそ、トランプ大統領が誕生した。

確かに、米国は、ここ 20 年ほどの間は特に、中国、ロシア、北朝鮮などとの関係で、後退を余儀なくされてきた。その間、一方的（ユニラテラル）に行ったイラク攻撃では、米国は物心ともに大きな代償を払うことになった。それでもブッシュは、全体としてみれば、国連や WTO などのリベラルな国際秩序を守護する立場を維持してきた。その後のオバマは、さらに国際秩序やルールに寄り添うスタンスをみせた。

しかし、米国民が 2016 年の大統領選挙において、それまでの通商・外交政策に下した審判は、NO であった。

トランプは、国際機関、多国間交渉といったマルチの場に背を向けて、二国間交渉重視へと舵を切った。マルチの場では、大国も小国も同じ発言権を持つことが多く、さらには、複数国が束になって米国と交渉をするといったスキームも可能であり、これらを通じて各国交渉力の均衡が図られることになる。しかし、それでは依然として一国だけでスーパーパワーを有する米国としては、潜在的な交渉力をフルに使うことが出来ない。二国間交渉であれば、それが出来る。加えて、たとえば WTO が知財権侵害などの新しい問題への対応力を失っていることなど、既存の国際秩序やルールは限界を迎えており、大きな期待が出来なくなっているという現実もある。

したがって、少なくとも短期的にみれば、米国の国際秩序軽視、二国間交渉重視は、国際交渉を有利に進めるためには合理的な選択であり、結果として、過去の政権よりも結果を出すことに成功する可能性は十分にあろう。力を背景に二国間でのディールを迫るトランプ方式は、通商・外交面において、今後も変わることなく続く。

他方、国際秩序やルールの無視は、長期的にみれば、国際政治経済情勢を不安定化させるとともに、鉄鋼・アルミ関税などで象徴的にみられるように同盟国間の関係を悪化させることにも繋がり、それは米国にとってもマイナスとなろう。こうした批判は、識者からしばしば言及されるものでもある。しかし、選挙では、実際にはどうなるか不確実な長期的観点よりも、確実に「勝ち」を実感できる短期の実績を国民は評価することが考えられる。実際、米国民は、こうしたトランプの実行力と公約実現の実績を評価しはじめているのは冒頭で述べたとおりである。次期大統領選挙でのトランプ再選の確率は徐々に高まっていると見るべきであろう。