

トランプ米大統領の有言実行姿勢と政権運営の試練

浅川 公紀 筑波学院大学名誉教授

トランプの公約

ドナルド・トランプ米大統領（70）は2月28日、ワシントンの米議会上下両院合同会議で今後1年間に向けての施政方針演説を行った。米国の大統領は通例、1年の初めに一般教書演説を米議会および国民に対して行うが、一般教書演説では過去1年間の政策の成果、現状と将来の展望を明らかにする。就任直後の大統領は過去1年間の政策の成果を回顧することはできないので、今回の演説は単に上下両院合同会議での大統領演説と呼ばれた。トランプ大統領が初めて、米議会、国民に対して公式に内政、外交の政策を明らかにする機会だった。

トランプ大統領は1月20日の就任日以降、連日のように大統領令に署名し、議会の承認を得なくてもいい行政措置を発表してきた。その内容は大統領選挙前の2016年10月22日にペンシルバニア州ゲティスバーグでトランプ陣営が公表した「就任後の100日間計画」の内容にほぼそのまま沿ったものである。

さらに、大統領当選後の11月21日にトランプは、「米国を再び偉大にする有権者との契約」を公表し、その中で100日間計画の内容とともに、環太平洋経済連携協定（TPP）からの離脱、ホワイトハウスや議会高官による退任後5年間のロビー活動禁止なども正式に打ち出した。

2月28日の議会での演説でも、基本的には10月、11月に公約として公表した政策内容を改めて強調するものだったと言っていい。このように公約をほぼそのまま大統領令で実施し、さらに米議会の承認を必要とする法制化を目指す措置に関しても公約内容をかなり忠実に繰り返したのは、自分を「有言実行」の強い指導者として印象付けるためだった。議会演説でも、大統領としての公約実行力をアピールすることに大きな重点が置かれた。これはトランプ大統領当選を可能に

した支持基盤、とくに白人ブルーカラーや共和党保守派の信頼と支持を維持するためである。

トランプのプライド

2月28日の演説で、トランプ大統領がもう1つ力点を置いたことがある。それは自分の中核的支持層だけでなく、可能な限り幅広い層の米国民から支持を得ることだった。

トランプは人一倍、自分がどう評価されているかを気にする。ワンマンで独裁的な側面を持ちながら、同時に自分のイメージを気にする政治家である。トランプは大統領選や大統領就任後も、自分への批判には即座にツイートで反論し批判する者を攻撃してきた。これはプライドが高く、自分の評価に異常なほど固執する性格の表れである。

1月20日の大統領就任式に集まった群衆の数をめぐり、2009年のオバマ就任式で集まった群衆の数との比較をめぐり、過去最大の人出だったという主張を繰り返した。写真を見ればオバマ大統領就任式に比べトランプ就任式の群衆がかなり少なかったことは歴然としていたが、トランプはその主張を曲げなかった。

11月8日の大統領選投票でもヒラリー・クリントンが一般投票では勝っていたが、トランプはそれは数百万人の不法移民が違法に投票したからだと主張し、調査まで要求



筑波学院大学名誉教授

浅川 公紀

(あさかわ・こうき)

1944年山梨県生まれ。早稲田大学大学院政治学研究所修了。筑波女子大学教授、筑波学院大学教授、武蔵野大学教授、同・国際交流センター長を歴任。専門は国際政治、米国政治外交論、日米関係論。著書に『国際政治の構造と展開』、『戦後米国の国際関係』、『アメリカ外交の政治過程』、『アメリカ大統領と外交システム』など多数。

した。さらに自分に否定的な報道をする CNN やニュー
ヨークタイムズを「偽のニュース」とか「米国民の敵」
と揶揄（やゆ）し、大統領が出席するのが恒例になっ
ているホワイトハウス記者会の夕食会への出席も拒否
した。こうした例は枚挙にいとまがない。

就任以降の一連の大統領令はイスラム圏 7 カ国から
の一時的入国禁止や不法移民摘発など大きな反発を
米国民に引き起こし、連邦裁判所も大統領令実施差し
止め命令を出した。これはトランプ大統領のプライド
を大きく傷つけたことは間違いない。

米国の大統領は就任後間もないこの時期には米国民
から 60% 前後の支持率を維持するのが普通だが、ト
ランプの場合は歴代最低に近い 38% から 50% の間を
低迷してきた。

トランプのイメージチェンジ

このため、議会での施政方針演説では自分のイメー
ジを改善し、「大統領らしさ」を演出することに主眼
が置かれた。トランプが信頼している長女のイバンカ
は、いつものような攻撃的論調ではなく落ち着いた論
調に変えるよう強く助言していたという。大統領選挙
運動中から父親の私設アドバイザーを務めてきたイバ
ンカは、ホワイトハウスのウエストウイング（西棟 2
階）に専用オフィスが与えられた。当初、無給で肩書
もないとされたが、大統領補佐官の肩書が与えられ、
父親への助言が続く。

演説の仕方も、テレプロンプターに流されるスピー
チライターが書いた原稿をそのまま読み上げ、即興的
で不規則な発言を封印するものだった。演説の内容も
不法移民や移民への厳しい姿勢でマイノリティーに冷
たいというイメージを緩和するためか、黒人公民権運
動に言及し、米国内で起きている反ユダヤ的差別行為
について「嫌悪と悪意を非難する」と述べるなど、寛
容と多様性を擁護するような発言を冒頭に持ってきた。

演説のテーマはかつての楽天主義に満ちたレーガン
演説を想起させる「アメリカン・スピリット（米国精神）
の再生」で、米国の自由、正義、真実などの価値観を
強調し、「米国の 250 周年はより平和で公正で自由な
世界で迎えられる」と将来のビジョンを打ち出す伝統
的な論調にした。米国第一主義を重視する姿勢は変え
なかったが、米国益優先に終始した就任演説とは異な
り、より融和的な言葉を用いたソフトな表現をした。

同盟国の役割と経済的負担の増大を要求する際に
も、「米国の外交政策は世界と直接的で強固で有意義
な結び付きを求めている」と同盟国との協力関係をま
ず述べた。米国が米国第一で孤立主義に走ることへの
懸念に応えるように、「同盟国は、米国が再度、世界
をリードすることができる国になったと知るだろう」
と強調した。保護主義を強調する場面でも、「私は自由
貿易を強く支持するが、それは同時に公平な取引で
なければならない」と述べ、自由貿易支持を公言する
ことを忘れなかった。環境規制を含む規制の削減を訴
えながら、「空気と水をきれいにしたい」とも語った。

これまでのトランプの演説に比べ、はるかにバラン
スが取れ、「最も大統領らしい」（NBC テレビ、トム・
ブロコウ元アンカー）演説だった。

演説直後の世論調査では、米国民の過半数が好感を
表明し、市場も演説に好感し合格点を与えた。CBS テ
レビの世論調査では、演説を聴いた視聴者の 82% が
トランプを「大統領らしい」と答え、民主党支持層も
54% が演説を好意的に受け止めた。

CNN テレビのコメンテーター、バン・ジョーンズ
は、トランプが承認した 1 月 29 日のイエメンでのイ
スラム過激組織「アラビア半島のアルカイダ」（AQAP）
掃討作戦で死亡した米海軍特殊部隊指揮官ライアン・
オーウェンズ隊員を讃えた場面について「トランプは
大統領になった」と評価した。視聴者やマスコミ関係
者は、オーウェンズの未亡人を紹介した時がハイライ
トだったと評している。1 時間の演説でスタンディ
ング・オベーションが約 90 回あったが、その 1 つである。

トランプに批判的傾向が強いワシントンポスト紙
も、オーウェンズ指揮官の未亡人に長いスタンディ
ング・オベーションが起きた場面について、「この一瞬
によって演説は長く忘れられないものとなる」と評し
た。オーウェンズはトランプ政権になってから最初の
米兵戦死者であり、その作戦はトランプ大統領が指示
した最初のテロとの戦いの作戦活動だった。この意味
で、大統領らしさを演出しイメージチェンジを図った
ホワイトハウスの試みは成功したと考えていい。

容易でない多数派形成

トランプが打ち出している政策は、伝統的な共和党
保守派が心から歓迎するもの、条件付きで歓迎するも
の、憂慮するものが混ざり合っている。中間層の
大幅減税、法人税引き下げ、学校の自由選択、規制

緩和、憲法を重視する保守派最高裁判事の指名、国防費増額などは、共和党保守派が伝統的に支持してきた政策に合致しており、ほぼ無条件で保守派に歓迎されている。しかし、労働者の保護、雇用流出の防止などの名目で打ち出している北米自由貿易協定（NAFTA）や TPP への反対、中国やメキシコからの輸入に課税すると主張している高額関税などの保護主義的政策、イスラム圏7カ国からの入国禁止などは、他国との関係や米経済にとってもマイナスの影響が大きいとして、共和党保守派の多くも懸念を抱いている。

トランプは貿易に言及し、「北米自由貿易協定（NAFTA）が承認されてから、製造業の雇用の4分の1以上を失った。中国が2001年に世界貿易機関（WTO）に加入してから6万の工場が失われた。昨年の世界に対する米国の貿易赤字は8000億ドルに達した」と、多国間貿易合意を否定する立場を改めて強調した。また「職を奪う環太平洋経済連携協定（TPP）から米国を撤退させた」と、TPP 離脱を成果として訴えた。さらに、「我々が米国製品を輸出すると、ほかの多くの国々はとても高い関税や税金を我々にかけてきている。それなのに、外国企業が彼らの製品を米国に出荷する時、我々は殆ど何の負担も課していない」とし、公平な貿易を強調した。

トランプの議会演説の翌日の3月1日、米通商代表部（USTR）はトランプ政権の通商政策報告書を議会に提出した。報告書は、世界貿易機関（WTO）の紛争解決手続きが米国に不利益になる場合は「従うことはない」と表明し、WTO ルールよりも大統領が権限で関税引き上げ、輸入制限などできるとしている国内法を優先するとした。トランプはメキシコに35%、中国に45%の関税を課すなどの主張をしてきたが、これらはWTO ルールに違反する可能性が高かった。これで世界的に定着しているWTOの自由貿易ルールを、国益を中心に無視しうる可能性を鮮明にしたことになる。

WTO ルール軽視といい TPP 離脱といい、国際社会が数十年かけて構築してきた自由貿易規則を世界最大の超大国である米国が軽視または無視するわけで、その世界経済への否定的影響は無視できないものがある。それは長期的には米国にもマイナス効果として返ってくる恐れがある。米国内にも議員をはじめ貿易における米国第一主義の政策を憂慮する人々は少なくない。

トランプは当初、米連邦裁判所の判決で実施差し止めになっているイスラム圏7カ国からの90日間入国禁止、シリア難民の永久入国禁止、他の難民の120日間入国禁止の大統領令に替わる修正大統領令を3月1日に署名し公表する計画だった。その計画は2月28日深夜に延期された。これは議会演説でせっかく得た支持率の上昇が議論を呼ぶことが分かりきっている新しい大統領令で台無しになることを恐れたためと見られる。

トランプは3月6日、入国制限の新しい大統領令に署名したが、最初の大統領令対象7カ国からイラクを除外し、さらに既にビザ、米国永住権を保有している個人に対しては一時的入国禁止を免除する内容だった。トランプは入国規制の内容を緩めることで司法からの挑戦を回避することを狙ったものだが、依然としてイスラム教徒が多数を占める国を対象としており、他にもテロのリスクが高い国があるのに6カ国だけを特定した根拠が不明確なことから、訴訟の継続は避けられない見通しだ。

米大統領には予算や法案の提出権がない。トランプが施政方針演説で語った政策を実現するためには、上下両院で多数を占める共和党の支持が不可欠である。しかし共和党内でも、トランプの政策には両手を挙げて賛成できないと考える議員が少なくない。

貿易政策や同盟国へのアプローチを含む外交・安全保障政策では、大統領と閣僚の間ですら温度差がある。例えば、「イスラム過激派のテロ」という言葉に使用に関しても、トランプ政権内で意見が一致しておらず、就任24日にして辞任したフリンに代わるマクマスター国家安全保障担当の大統領補佐官は、この用語の使用に賛成していない。

施政方針演説では、トランプが産児有給休暇を奨励する発言をした箇所以外では、民主党議員は殆ど拍手しなかった。トランプが医療保険制度改革法（バマケア）廃止に言及した時は、民主党議員の一部は親指を下げるジェスチャーで激しく反対した。後列の共和党議員の中にも拍手しない議員もいた。また演説後、会場に残ってトランプの退場を見送った民主党議員は2人だけで、あとは早々に退場した。

トランプ政権発足以来、議会での共和党、民主党の溝は深まっており、トランプの大統領令連発で民主党議員は反トランプ施政をますます頑なにしている。トランプ演説に先立って、民主党議員たちは記者会見し、トランプが署名した中東など7カ国から

の入国を禁止する大統領令で被害を受けた人々を議会演説に招待すると発表した。

トランプの政策を実施するための多くの法案に対して、民主党は上院審議でフィリバスター（議事妨害）に出ることが予想され、それを封じるには60人以上の上院議員の支持を確保することが必要だ。いくら共和党が上下両院を主導しているとはいえ、法案の成立は決して容易ではない。党派対立が足かせになって、立法上の成果が出なければ、2年後の中間選挙では行政府、立法府を支配した共和党が一番批判の矢面に立つことになる。トランプに与えられた時間は限られており、その政策の多くは議論を呼んでいるもので多数派の支持形成が容易ではない。

暗礁に乗り上げた立法作業

トランプ大統領の議会での施政方針演説は、どちらかと言えばビジョンを重視した格調の高い伝統的な大統領一般教書演説に近いものだった。しかし、具体的な政策内容を欠いたものだったことも確かだ。ニューヨークタイムズは社説で、演説に具体的な政策内容が殆どなかったことを批判し、ユートピアのような「トランプトピア」という理想論を語っただけだとしている。

演説で打ち出した一連の政策の中で、比較的具体的内容に触れたものは、オバマケアの代替制度に関する言及くらいだった。またトランプはメキシコとの国境の壁も近く建設に着手すると明言した。このことから、当面トランプ政策が実行に移す課題は、オバマケアの廃止と代替制度の発足、メキシコ国境の壁建設と移民制度改革だろう。

しかし3月下旬の時点で、トランプ大統領が国内政策の当面の最優先課題に位置付けたオバマケアの改廃、それに替わる医療保険制度の立法作業は完全に暗礁に乗り上げた。トランプ大統領は下院の共和党首脳部と連携してオバマケアの代替法案「アメリカン・ヘルスケア法」の早期承認を目指していた。しかし議会予算局（CBO）が代替法案が成立すれば、無保険者が向こう10年間で2400万人に増えるなどの厳しい分析を明らかにした。下院の共和党議員でも代替法案に反対する者が出始め、結局下院共和党首脳部は3月24日、承認に足る賛成票を確保できないと判断して代替法案を撤回した。これにより、オバマケアは当分継続することになり、トランプ大統領

は大敗を喫した。

トランプ大統領がもう1つの重要優先課題にした入国規制問題でも、3月6日に署名されたイスラム圏6カ国からの90日間新規入国禁止、全ての国からの難民の120日間入国禁止の新大統領令は、1月の大統領令と同じく、ハワイ州、メリーランド州などからの違憲訴訟に直面し、複数の連邦裁判所が差し止め命令を出したため、当面は執行されないままになっている。

トランプ大統領が就任以来、大統領令を連発して大統領権限をフルに活用したが、実際の施策の変更には立法府を通して法案を承認させる必要がある。長期的な実効性を伴う政策の実施に向かおうとするや否や、立法府である議会、司法府である裁判所の壁に阻まれ、トランプの主要な政策は実施できないままになっている。このままゆけば、政権発足後の最初の100日が目立った成果なしで終わることになりかねない。

その1つの原因は、ライアン下院議長が下院の下院自由議員連盟（フリーダム・コーカス）と呼ばれる保守派議員のブロック、あるいは共和党穏健派をまとめることができていないことだ。民主党議員が反トランプで結束している現状では、少なくとも共和党議員をトランプ支持で結束させなければ主要法案を承認することは不可能だが、それが現実にはことのほか難しいことが明白になった。トランプ大統領は当面、オバマケアを放置し、大幅減税に取り組み意思を表明しているが、議会で同様の壁に直面する可能性が高く、トランプの統治能力に対する疑問が広がっている。

議員の多くや企業関係者などは、1兆ドルのインフラ投資、大幅減税、国防予算の10%、500億ドル以上の増額などの財源が何になるのかを気にしている。トランプはそれを殆ど明らかにしていない。トランプは、国防予算10%増額を発表した時に、それ以外の行政府予算を同額分削減すると語り、とくに海外援助などを大幅削減することを示唆した。

これに対して、ペトレイアス元中央情報局（CIA）長官、シェルトン元統合参謀本部議長、グリナート元海軍作戦部長など米軍元高官121人が連名で、予算を編成する議会の与野党指導者に書簡を送り、海外援助大幅削減に反対を訴えた。書簡は、「我が国が直面する危機の多くは軍力だけでは解決できない」とし、国務省や米国際開発庁（USAID）などによる外

交や海外援助は「紛争を防止し米軍兵士の危険を減らすために極めて重要だ」と指摘した。

トランプは3月16日に裁量経費だけに焦点を当てた来年度の予算の概要を議会に提出したが、期待されていたインフラ投資や税制改革の内容については一切含まれておらず、それに対する失望感が市場に広がり、株式市場は下落した。全体の約4分の3を占める社会保障費などの義務的経費は全く触れられていない。インフラ投資も減税もその財源を示す必要があるが、その財源確保においてトランプ政権内部ではっきりした目途がついていないと見られる。

国防費を拡充する半面、非国防費を大きく削減する提案を示した。国土安全保障費を含む国防費を2017年度比で540億ドル（GDPの0.3%）増額、その財源を全額手当するため外交・内政予算を軒並み削減する。「米国第一」に向けて国防・安全保障中心に予算を大きく組み替える。トランプはインフラ投資や減税などの税制改革などを含んだ全体像を示す予算教書を5月にまとめ、議会に提出予定だが、その内容によってはホワイトハウスと議会の予算折衝は難航することになる可能性もある。

(2017年4月16日)

IPP分析レポート NO.21

トランプ米大統領の有言実行姿勢と政権運営の試練

※本稿の内容は必ずしも本研究所の見解を反映したものではありません。

2016年4月28日発行

発行所 一般社団法人平和政策研究所

代表理事 林 正寿 (早稲田大学名誉教授)

◎本書の無断転載・複写を禁じます

一般社団法人
IPP 平和政策研究所
Institute for Peace Policies

住所 〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 3-18-9-212

電話 03-3356-0551 FAX 050-3488-8966

Email office@ippjapan.org Web <http://www.ippjapan.org/>