

# ねじれ議会で政策遂行停滞の懸念 中国への対抗策は強化

米国中間選挙で議会が「ねじれ」になったことからバイデン政権は難しい政策運営を迫られることになる。実は現政権はこれまでに公約の多くについて、規模は縮小しながらも法律として成立させてきているが、残り2年で追加的な政策を実現するハードルは高まった。また、対中国を意識したさまざまな産業政策・通商政策を打ち出しており、今後、具体化が進められる見込みだが、それによって日本にも影響が及ぶことになる。このほか、インフレ抑制に向けた金融政策の動向および政府債務の上限引き上げを巡る動きからも目が離せない。

## (1) 中間選挙で「ねじれ議会」に

11月に行われた米国の中間選挙では政権与党・民主党が下院で議席を減らし、共和党が僅差ながら過半数を奪還した。上院ではジョージア州で再選挙となったため最終結果は持ち越したとなったが、既に民主党が50議席を獲得し、ハリス副大統領を含めて多数を確保している。つまり、上院は民主党、下院は共和党という

「ねじれ」状態になったもので、バイデン政権にとって今後2年間の政権運営が難しくなることは避けられない。

民主党は事前予想に反して善戦した。過去、大統領の党は1期目の中間選挙で議席を大きく減らすことが多く、トランプ政権下の共和党も2018年には下院で40議席を失い多数派から陥落している。今回、民主党は下院の過半数を失ったものの、

議席減は1桁にとどまり、健闘した。

選挙戦で共和党はインフレ高進などバイデン政権の経済失政を厳しく追及した。事前の調査で国民の最大の関心事がインフレだったからだ。

また、トランプが支援した候補の多くが20年の選挙に不正があったと注目の「選挙否定者」であったことも注目点であった。一方の民主党はインフレの主因はロシアのウクライナ侵攻であるとし、それよりも民主主義

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
執行役員調査部長  
中塚伸幸  
なかつかのぶゆき 85年三和  
銀行(現三菱UFJ銀行)入行、  
ニューヨーク駐在、企業調査部  
長などを経て、18年より三菱  
UFJリサーチ&コンサルティング  
調査部長。

を守る、人工妊娠中絶の権利を守る、といったことが重要な争点だと主張した。結果的には、若年層・女性・無党派層の多くがトランプ系「選挙否定者」の主張を是とせず、中絶の権利や民主主義の重要性を支持し、民主党に投票したのであった。

## (2) 規模は縮小も公約の多くを実現

今後のバイデン政権の経済政策を展望する前に、これまでの2年間の実績を押さえておきたい。バイデン大統領の支持率は40%台と低迷している。人気があるとは言いがたく、トランプが大統領だったときの支持率とあまり変わらない。これは、米国では党派分断が鮮明になり、そもそも党派を超えた高い支持を得ることが難しくなっているという面もある。

【図表1】バイデン政権の主な実績

当初の三大計画	
•「米国救済計画」	⇒1.9兆ドルの大型経済対策として21年4月成立
•「米国雇用計画」	⇒1兆ドルに歳出規模を縮小した 「インフラ投資・雇用法」として21年11月成立
•「米国家族計画」	⇒5000億ドルに歳出規模を縮小した 「インフレ抑制法」として22年8月成立
対中国を意識した措置	
•「米国イノベーション・競争力法案」	⇒ 半導体産業の強化に対象を絞った520億ドル規模の「CHIPS法」として22年8月成立
•「インド太平洋経済枠組み(IPEF)」	を22年9月に交渉開始
•先端半導体等の中国向け輸出を制限する措置	を22年10月発表
その他	
•学生ローンの免除措置	を22年8月発表

(出所)筆者作成

しかし支持率低迷の割には、実はバイデン政権は公約に掲げた内容を規模は縮小しつつも着実に法制化してきている(図表1)。就任早々「米国救済計画」「米国雇用計画」「米国家族計画」の三つの大型プランを打ち出したが、このうち、1・9兆ドル規模の「救済計画」は21年4月に成立した。これは、家計への現金給付などを盛り込んだ大型の経済対策で、コロナ禍からの早期回復を目指したものであった。その景気浮揚効果は大きく、21年の米国は実質5・9%

三つ目の「家族計画」は教育支援策や税制の見直し等を幅広く盛り込んだ歳出額1・8兆ドル規模の計画であったが、これを基に気候変動対策や人的投資も加えられ、「ビルド・バック・ベター法案」として議会で審議が進められた。しかし、やはり共和党は巨額の歳出案を受け入れず、加えて民主党内からも反対があ

③ 脱炭素が主眼だが、自国産業育成も

の高成長となったが、皮肉なことにこの多額の財政支出が金融緩和の長期化と相俟って歴史的なインフレを招くことになってしまった。二つ目の「雇用計画」は2・3兆ドル規模の大型インフラ投資法案であったが、財政膨張を嫌う共和党の支持を得られず、協議を重ねた末の妥協案として、追加歳出5500億ドルに既存予算を含めた計1兆ドルにまで規模を縮小し、「インフラ投資・雇用法」として21年11月に成立した。老朽化した道路など交通インフラの刷新のほか、電気自動車(EV)用充電ステーションの整備なども盛り込まれている。超党派でこの法案を成立させたことは評価できるであろう。

がこれらに関わる支出である。気候変動対策はバイデン政権の重要な公約であり、一定の支援策を実現させたことは、特に党内左派にとっては成果と言えるだろう。この支援策によつて温室効果ガス排出量を30年までに05年比で約40%削減することを見込む。具体的にはまず、再生可能エネ

り、審議は難航した。ただここでバイデン政権は粘り腰を発揮する。党内で異を唱えるマンチン議員らを説得し、最終的に歳出規模を約5000億ドルに縮小した上で「インフレ抑制法」として22年8月に成立させた。インフレ抑制という名称ではあるが、足元のインフレを軽減する効果はほとんどない。議会予算局(CBO)もインフレに与える影響はごく限定的と試算している。ただ、CBOは歳入の増加により向こう10年間の累計で財政赤字は2380億ドル削減されると予測している(図表2)。財政の健全性に配慮している点は日本も参考にすべきであろう。本法における歳出面の主眼は気候変動対策とエネルギー安全保障で、全体の8割に相当する3910億

【図表2】インフレ抑制法の歳入・歳出への影響

歳出の増加 (億ドル)		4,990
気候変動対策とエネルギー関連	3,910	
医療保険関連等	1,080	
歳入の増加		7,380
医療関連支出の削減	2,810	
法人税の最低税率15%の導入	2,220	
徴税機能の強化	1,010	
自社株買いへの課税	740	
その他	600	
財政赤字の削減		2,380

(注)2022-31年の10年間の累計  
(出所)CBO、CRFBより筆者作成

ルギーの利用を加速するために各種の優遇税制を導入する。例えば、太陽光パネルや畜電池などを製造する設備投資の税額控除、あるいは家庭での太陽光発電設備の設置における税額控除などである。また、EVの普及促進のための税制優遇も導入する。もつとも、税額控除の対象は北米で組み立てられた車に限られ、日本からの輸入車はこの減税メリットを受けられないなど、本施策は自国産業の育成策という側面も強い。搭載される蓄電池についても、リチウムなど素材の一定割合を北米や経済連携国から調達することが条件で、「懸念国」からの重要鉱物の調達を制限する方針も示されている。すなわち、基本的にはこれ

は米国製蓄電池を搭載した米国製EVを優遇する政策であり、中国製品などの排除を狙ったものと言える。気候変動対策と謳ってはいるものの中味は産業政策であり、制限が多いことからかえってEV普及を遅らせるとの懸念の声もある。

これらの歳出を賄うために本法では歳入も増強する。向こう10年間で計7380億ドルの歳入増を見込むが、このうち法人税の最低税率を15%にすることによる税収増が2220億ドルある。イエレン財務長官は就任以来、国際的に法人税の最低税率を設けることに意欲を示してきたが、21年6月にG7で、10月にはG20でそれぞれ合意がなされ、税率の「底辺への競争」には歯止めがかかることになった。この点もグローバル大企業への課税強化という民主党らしい政策の実現であるといえるだろう。このほか内国歳入庁の徴税機能の強化によって1010億ドルの税収増を見込むほか、自社株買いに対する課税によっても740億ドルの税収増を織り込んでいる。

さらに、歳入面でこれら以上に寄与が大きいのは薬価引き下げによる医療関連支出の削減である。その額

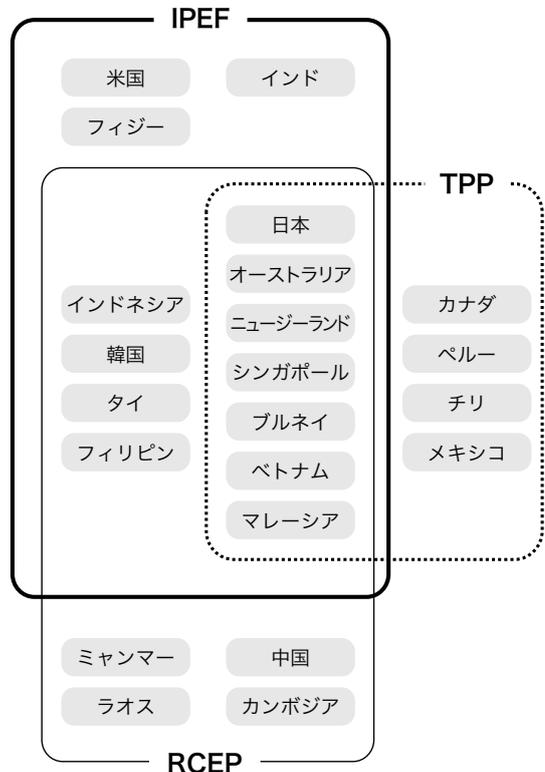
は2810億ドルに上り、高齢者が処方薬を購入する際の自己負担額に上限を設ける、高額医薬品の価格について政府が製薬会社と交渉できるようにする、といった措置が含まれる。当然、大手製薬会社は研究開発に支障を来すなどと抵抗したが、受け入れられなかった。

#### (4) 中国に対抗するCHIPPS法

バイデン政権の重要政策の一つは中国を念頭に置いた経済安全保障の強化であるが、この柱となるのが22年8月に成立したCHIPPS法(正式には「CHIPPS・科学法」)である。中国への対抗措置の必要性は超党派で共有されており、それが現実のものになった一例と言えよう。

実はこの法律は上院と下院で別々の内容で可決され、一本化に時間を要した経緯がある。上院では21年6月に2500億ドル規模の「米国イノベーション・競争力法案」が可決され、半導体産業への補助金520億ドルのほかに技術・研究開発を強化するための費用1900億ドルも盛り込まれていた。一方、下院で22年2月に可決された案には貿易・関税面の措置や企業の対外投資に関する規制

〈図表3〉IPEF等の参加国



(出所)筆者作成

など、上院案にはない内容が含まれていた。両者は折り合わず、結局、共通していた半導体産業への支援に絞って法制化がなされたものだ。

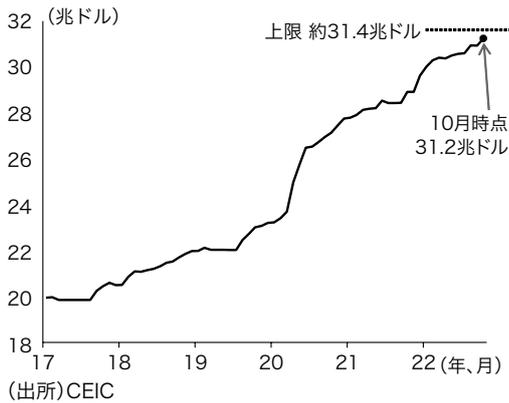
具体的には、半導体の生産や研究開発に527億ドルを支出、うち390億ドルは半導体製造のための補助金で、米国内に工場を建設する内外の大手メーカーが支給対象となる見込みだ。また、人材育成・研究開発にも132億ドルが充てられ、設備投資への税制優遇、地域イノベーションハブへの投資などが盛り込まれている。産業補助金はWTO規制に照らせばグレーな点もあるが、その

導入を急いだことは、半導体確保を最優先に位置付ける政権の危機意識の表れと言えるだろう。

さらにバイデン政権は中国への対抗策として22年10月、先端半導体および製造装置の中国向け輸出を規制する措置を発表した。米国企業がAIやスーパーコンピューター向けの先端技術を中国向けに開発・輸出する際は許可が必要となる。許可を得られない可能性もあり、米国由来の先端技術が中国の軍事力強化に利用されることを防ぐ狙いがある。

米国製の半導体のみならず、米国製のソフトウェアや技術を使って第

〈図表4〉政府債務の推移



三国で製造された半導体および同製造装置にもこの規制は適用されるため、韓国、台湾などの企業も影響を受ける。ただ、一定の猶予期間は設けるとしており、すでに韓国には1年間の猶予を認めたと報じられている。サムソン、SKハイニックスなど韓国大手は中国国内で半導体を製造しており、現地工場への製造装置等の供給がストップすることの影響は大きい。また、米国人が中国系企業で半導体製造に従事することも制限しており、既に多くの中国系米国人が中国系企業を退社したと伝えられる。米国は同盟国にも追従を求めており、その場合は日本企業への影

響も大きい。最先端の技術を持つ半導体製造装置メーカーASMLを擁するオランダはこうした米国の要請に対し慎重な姿勢も見せており、米国を軸とした協調体制の構築には時間を要する可能性がある。通商政策全般について見ると、この2年間はあまり進捗がなかったと言わざるを得ない。トランプ政権下で米国はTPPから脱退したが、バイデン政権下でもこれに復帰する可能性はゼロと言ってよい。トランプが賦課した対中関税は今もなお維持されている。バイデン政権はTPPに代わる新たな通商協定として、「インド太平洋経済枠組み（IPEF）」を導入した。22年5月に構想を表明し、9月に閣僚級会合が行われて14カ国で交渉入りしたが、具体的な内容の詰めはまだこれからである。IPEFで協議する分野は①貿易②サプライチェーン③エネルギー安全保障を含むクリーン経済④脱汚職など公平な経済の4分野であるが、関税についての合意はなく、参加国には米国市場への参入拡大というメリットがない。このため当初は参加国に限られるとの懸念があったが、最終的に

はインドやASEAN諸国など幅広い国々が参加した(図表3)。中国に対抗するという点で参加国が拡大したことの意義は大きく、日本がこれらアジア諸国と米国との間の橋渡しに貢献したとも報じられている。関税メリットはなくともIPEFが求める基準やルールを満たせば米企業との取引拡大につながる可能性はある。逆に人権や環境などの面で米国から厳しいルールを課されることへの警戒感もあり、例えばインドは国境を越える自由なデータ流通に難色を示し、一部交渉分野への参加を見送っている。IPEFの実効性をいかに確保していくかが通商政策の課題だと言える。

⑤ポイント：インフレ抑制と債務上限対応

内政におけるバイデン政権の今後の最大の課題は、インフレの抑制である。もちろんこれは主としてFRBの金融政策に委ねられており、中間選挙の結果に影響されるものではないが、最も注目されるところである。12月のFOMCでは0・5%の利上げとの見方が有力で、その場合、政策金利の水準は4・25〜4・5%になるが、最終的な到達点は5

%前後になるものと見込まれる。今後の利上げシナリオは、インフレと雇用関連の指標次第ではあるが、急速な利上げによる景気のオーバーキルも懸念され始めており、23年半には利上げ打ち止めとなる可能性が高い。金利上昇を背景にドル独歩高が続く中、現状では米政府はドル高を容認している。この先インフレがある程度落ち着き、かつ景気後退が深刻になった場合には、輸出促進のために政府がドル高是正の方向に動くのではとの見方もあるが、その可能性は低そうだ。

経済政策における今後のもう一つの大きなポイントは債務上限への対応である。政府債務の上限は21年12月に28・9兆ドルから約31・4兆ドルに引き上げられたが、その後も債務は増加を続けており、22年10月には31・2兆ドルに達している(図表4)。23年の前半にも上限に届いてしまうとみられ、米国債のデフォルトを回避するためには上限引き上げを議会で可決する必要がある。民主党は1月からの新議会を待たず、下院で多数を維持する今年中に上限引き上げを図りたい考えであるが、共和党は当然ながらこの件を新

議会での交渉材料に用いたい意向であり、協議は難航が予想される。また、23会計年度の予算についても現状は12月半ばまでのつなぎ予算が承認されているだけであり、政府閉鎖を避けるために本予算の議会承認も急がれる。「ねじれ議会」の下で23年にはデフォルトリスクと背中合わせの不安定な政権運営になることが懸念される。

このほかバイデン政権の公約で積み残しているものとしては、富裕層や大企業への課税強化、教育支援のための支出、大手IT企業の規制強化など、より左派色の濃い施策がある。ただ、いずれも共和党が下院の主導権を握る中では実現のハードルは高いと言えよう。

左派系の施策では、バイデン政権は8月に連邦政府の学生ローンを一定の年収制限の下で最大1人2万円<sup>ドル</sup>まで免除する措置を打ち出した。ただこれもインフレを助長するとして共和党が反対しており、各地で差し止めを求める訴訟を起こしている。免除が実現するまでにはまだ紆余曲折<sup>きゆうよせつ</sup>があるとみられ、この帰趨<sup>ききう</sup>も注目される<sup>と</sup>ところである。