

理事長 中尾武彦の



米国は社会の公平に舵を切れるか — バイデン大統領の内政と外交 —

みずほリサーチ&テクノロジーズ 理事長 中尾武彦 2021年5月10日

新政権の政策を評価する理由

ジョー・バイデン大統領の1月20日の就任から4月末には100日が経過した。4月13日に「バイデン政権の100日」と題するオンラインのフォーラムにパネリストとして参加した際、司会者からバイデン新政権のこれまでのパフォーマンスにABCD評価ならどれを付けるのかとの問われたのに対して、私はAだと答えた。それはなぜか。バイデン政権は、ワクチン接種を加速させ、100日以内に2億2000万回の接種の提供を実現した。コロナ禍への対応と長期的な雇用、産業、人材強化のための果敢な財政出動案を次々に打ち出した。同時に、企業や富裕層を対象にした増税策により長期的な財政のバランスを図り、労働法制や金融規制でもこれまでのビジネス優遇の政策からの転換を図っているように思える。

また、バイデン政権は、日本や欧州諸国など伝統的な同盟国と協調して中国の戦略的な、あるいは技術的な台頭に対抗する姿勢を明確にした。一方で、中国を含めた各国と協力して気候変動対策を進めることを呼びかけており、それらも評価できる。4月28日に上下両院議員を前に行った初の施政方針演説（通常の年の一般教書演説に当たる）でも、今挙げた諸政策の方向性、背景となる政権の考え方は明らかになっている。

就任までは、バイデン大統領がどの程度、明確な自身の政策を打ち出すのかという点については、率直に言ってそれほど期待が高かったとは言えない。78歳という高齢、温和な性格（2020年の選挙中にトランプ大統領からは退屈な人間という意味で、Sleepy Joeとまで言われていた）、6期、36年にわたる民主党上院議員時代に両党の妥協を模索してきた日本で言えば国会対策委員長のような役回り、オバマ政権の副大統領として自身の主張を表にする機会が少なかったことなどが、そのような憶測を生んでいた。しかし、就任後100日の成果は、予想を裏切るものだったと言ってよいのではないかと。

果敢な政策を次々に打ち出すことを支えているのが、経験豊かで有能な閣僚やホワイトハウスの補佐官たちだ。FRB（連邦準備制度理事会）の議長を務め、経済金融問題に精通しているジャネット・イエレン財務長官、上院外交委員会のスタッフからオバマ政権で国家安全保障担当副補佐官や国務副長官を務めたアントニー・ブリンケン国務長官、国務省の政策立案局長からバイデン副大統領の国家安全保障担当補佐官を務めたジェイク・サリバン国家安全保障担当補佐官、やはりオバマ政権のもとでアジア担当の国務次官補だったカート・キャンベル・インド・太平洋調整官などがその筆頭格だ。

カマラ・ハリス副大統領やイエレン財務長官、キャサリン・タイ米国通商代表などの女性や白人以外の登用も目立つ。政策の立案に当たって、スタッフの意見をよく聞き、まとめていくバイデン大統

領の手法もよい効果を生んでいる。予測不可能なツイッター発言で混乱を生み、多くの閣僚やスタッフが早々にやめていったトランプ政権のあり方とは正反対だ。

中間層のためのより大きな政府、3つの財政出動案と増税案

バイデン政権の政策の方向性を示すキーワードの1つが、「中間層」(middle class)のための米国を取り返すということだ。バイデン政権は、そのために、既に1つの大型歳出法案を成立させ、2つの大型財政出動案を提案している¹。

第1の歳出法案は、3月11日に大統領が署名して成立した10年間で総額1.9兆ドルの「米国救済プラン法」(American Rescue Plan Act)だ(参考まで2020年の米国のGDPは約21兆ドル)。ワクチン接種の加速により経済の正常化を図るとともに、コロナ禍で傷ついた家計を支援して景気浮揚につなげることを目的としており、総額のうち大部分の1.7兆ドル以上が2021年と2022年に支出される。ワクチン接種体制の整備、失業手当の追加、家計に対する現金給付、学校支援、州・地方政府に対する新型コロナからの歳入減の補填などを内容としている。通常上院では60以上の賛成がないと議事妨害停止の決議ができず法案を通せないが、過半数で通すことができる財政調整プロセス²(budget reconciliation process)を使って議会を通したことも注目された。実際、下院は賛成220、反対211、上院は賛成50、反対49で、ほぼ民主・共和の党派性を反映したぎりぎりの賛成で可決されている。

第2の財政出動案は、3月31日に発表された「米国雇用プラン」(American Jobs Plan)に基づくもので、総額は8年間で2.3兆ドルに上る。高速道路や通信網の整備などインフラ関係が0.6兆ドル、電気自動車やクリーンエネルギー関連投資、研究開発や製造業の支援など国内産業強化が0.9兆ドル、学校や低所得者の住宅取得支援など生活基盤強化が0.9兆ドルとなっている。

バイデン大統領は4月28日の議会演説のなかで、「中国その他の国と競争するためには、公共投資とインフラが必要だ」と述べ、1930年代のフランクリン・ルーズベルト大統領のニューディール政策、1950年代のアイゼンハワー大統領の全米高速道路網の建設を彷彿とさせる。また、「風力発電のブレードを北京ではなくピッツバーグで作ることができない理由はない」、「研究開発で中国その他の国が迫ってきている」として、中国の技術的な台頭に対する対抗心を隠そうとしていない。

私が特に注目しているのは、このインフラ・産業強化の歳出拡大とあわせて、10年間で1.6兆ドル、15年間で2兆ドル超の増収となる税制改正案(Made in America Tax Plan)を発表したことだ。これには、トランプ政権の下で35%から21%に引き下げられた法人税率を28%まで戻すこと、海外の子会社を活用して事業を行い、節税をする大企業への課税の強化、化石燃料への税制上の優遇措置の撤廃、法人税徴収体制の強化が含まれる。

¹ 本稿の執筆に当たっては、みずほリサーチ&テクノロジーズの田村優衣エコノミストによる「バイデン政権の財政政策」『みずほインサイト』(2021年4月30日)のほか、安井明彦首席エコノミスト、小野亮プリンシパル、石原亮みずほ銀行ワシントンDC駐在員事務所長の報告を参考にした。

² 財政調整プロセスは、財政上の優先事項の審議を迅速にするために制定された1974年議会予算法に基づくプロセスである。歳出だけでなく、歳入の措置も含まれていなければならないが、米国救済プラン法にも、企業が関連企業間で世界規模で利子のコストを配分できる規定を廃止する増収項目が含まれている。なお、1974年議会予算法ではこのほか、「予算決議」の制度(各歳出分野に関するそれぞれの委員会が当時13本(現在は12本)の歳出予算法をばらばらに通す米国特有の予算編成プロセスに方向性を与えるためのもの)、政府の行政予算管理局(OMB)とは独立した議会予算局(CBO)なども設けられた。

同時に、世界の各国と協調して法人税率の下限を設定することによって、税率引き下げ競争を阻止すること、また、国境をまたいで経済活動を行う企業への国際課税のルールを変革することによって、巨大な利益を上げているにもかかわらず課税を免れてきたプラットフォーム企業に適切な課税を行うことを提案している。いずれも先進国のクラブであるOECDで2012年以来議論してきたことではあるが、世界最大の経済で、多くのプラットフォーム企業を抱える米国が、トランプ政権の非協力的な姿勢から転じたことは世界的な税制の潮流を変えることにつながる可能性がある³。

第3の野心的な財政出動案は、4月28日の議会演説と同時に発表された、10年間で歳出が1兆ドル、減税が0.8兆ドルに及ぶ総額1.8兆ドルの「米国家族プラン」(American Families Plan)だ。その意図について、バイデン大統領は、「習近平のような専制主義者 (autocrats) は、民主主義は21世紀の競争には勝てないと言っている。未来への競争には勝つには、家族、子供たちに、この世代最大の投資を行う必要がある」と再び中国を持ち出して説明している。

このプランには、①無償教育の拡充(幼児教育、公立大学教育)、②チャイルド・ケアの保証、③有給の家族・医療休暇の提供、④子供を持つ世帯への税額控除の拡充と子供のない世帯への勤労所得税額控除の拡充が含まれる。2つの税額控除 (tax credit) 制度は、いずれも所得税額から一定の金額(たとえば、提案では6歳未満の子供1人当たり3600ドル)を控除するものだが、所得税額がそこまで達しない場合には税額が還付 (refund) される仕組みであり、特に低所得層への恩典が大きい⁴。

この「米国家族プラン」にも、10年間で1.5兆ドルの富裕層に対する増税案が盛り込まれている。すなわち、個人所得税の最高税率の37%から39.6%への引き上げ、年収100万ドル以上の富裕層へのキャピタルゲイン課税の優遇措置をやめ通常の税率で課税する措置、富裕層のキャピタルゲインが相続時に次世代に繰り延べられる制度の廃止、富裕層への税務調査の徹底などである。

「米国雇用プラン」には大企業への増税、「米国家族プラン」には富裕な個人への増税が組み合わされていることは偶然ではない。大統領は、議会演説で、「年収40万ドル以下の人々に増税を課すことを意図しているわけではない。大企業と上位1%の富裕層に公平な負担を求めるときが来た」、そして「米国雇用プランはブルーカラーが米国を作る青写真だ。この国はウォールストリートが作ったのではない。中間層が作ったのだ。」とも述べている。

財政政策以外の分野でも、契約労働者の権利の強化を図る労働法制改革、プラットフォーム企業の市場支配力に制限を加えようとする競争政策、最近のアルケゴス・キャピタル・マネジメントを巡る巨大損失や特別取得目的会社 (SPAC) を通じた上場の方法など、金融セクターの健全性、安定性や透明性に問題を生じかねない金融活動への規制の強化にも取り組みつつある。投資銀行を経て政府の金融関係の要職を務めてきたゲーリー・ゲンスラー氏が証券取引委員長に就任したが、デイトレーダーなどの一般投資家や消費者の保護などに辣腕を発揮すると目されている。

以上のような新政権の野心的な累次の財政出動案、増税策、さまざまな領域での規制改革は、①米国が世界での競争を戦い、社会の分断を食い止めるためには、必要な政策分野での介入、そして「大

³ 国際課税の改革の問題については、次回の「理事長の視点」で改めて取り上げることにはしたい。

⁴ この還付付きの税額控除は、1975年のフォード政権のもとで、勤労所得税額控除として始まったものだ。これに対し、扶養家族などに対する所得控除 (income deduction) 制度は、税額の計算の基準となる所得から一定の金額を控除するものであり、累進的な税率のもとでは所得が高いほどメリットが大きく、税金を払っていない家計ではまったくメリットがない。

きな政府」をいとわないこと、②コロナ禍の困難な経済状況のなかでも長期的には財政の健全性を維持する意思を持っていること、③これまでの大企業や富裕層優遇の姿勢から転換し、中間層の基盤を再強化することが必要であること、を明確に示したという点で、大きな意味を持っている。

バイデン大統領は、市場の失敗よりも公的セクターの失敗、非効率性に注目し、減税、規制緩和で経済の活性化を図ったレーガン大統領（1981年就任）やサッチャー英国首相（1979年）以来の新自由主義の流れを変える歴史的な役割を果たすだろうか。私自身、入省後まもない1982年から84年まで大蔵省（当時）主税局の調査課で外国税制、特にレーガン政権の税制改革をフォローし、その後日本を含めた各国の税制にも影響を与えたことを見てきた経験があるので、余計に感慨深い。

中国との対峙、民主主義のリーダーとしての米国

大統領就任前には、外交政策について、中国に対する融和的な政策をとったオバマ政権のときの高官が多いことやプリンケン長官は欧州経験が長いことなどから、アジアに対してどれぐらい関与するのか、中国に対してどの程度厳しく出るのかという疑問の声もあった。しかし、中国の内外での政策がより強権的、拡張主義的な方向に変質するなか、もとよりワシントンでは、対中政策について超党派の合意が形成されている。中国が対外的に開放され、世界経済のなかに統合されていけばいずれ自由主義的な方向に向かうと期待し、中国にエンゲージする政策を推し進めてきた人々のなかにこそ失望が広がり、対峙する姿勢に変わっている。人権については、もちろん前政権より厳しい⁵。

バイデン大統領の議会演説は、経済面での対抗に加え、外交や軍事でも、中国の「専制主義」と対抗し、民主主義を守ると宣言している。「習近平国家主席にも話したが、紛争を始めるためではなく、紛争を予防するためにインド太平洋地域に強力な軍事的なプレゼンスを維持する」、「中国を含め、世界のすべての国が同じルールでプレーしなければならない。国有企業への補助金や米国の技術、知的財産権の窃盗（theft）などの不正貿易慣行に立ち向かう」とも述べている。

また、コロナ禍への対応や、データ、AIの応用などの技術革新では、より国家主導的な体制が、より自由主義的な体制よりも優位なのではないかという体制競争の議論もあるなかで、「専制主義が未来を勝ち取ることはない」と言明し、そのためにも民主主義を強固なものにしなければならないと訴えている。そうでなければ、米国の議事堂を襲った暴徒たちを民主主義の失敗と取り上げ、あるいは、米国でも反対派を警察力で押さえつけているのではないかと非難する声に勝つことができない。

これもよく言われることだが、バイデン政権は、同盟国との協調した取り組みを重視する。同盟国を軽視しがちで、ロシアや北朝鮮を含めた国のリーダーとも取引できるというような姿勢をとっていたトランプ大統領とは真逆に、テロ、核問題、移民、サイバーセキュリティ、気候変動、パンデミック

⁵ バイデン政権の外交政策の方向性は、3月3日にプリンケン国務長官が国務省で行ったスピーチでも包括的に示されている。バイデン大統領自身と多くの高官がオバマ政権に属していたことに触れ、「現在の状況が異なるのだから、当然戦略やアプローチも異なる」としている。バイデン大統領の議会演説との共通点も多いが、①外交の有効性は軍事力にも依存しており、米国は世界で最も軍隊を持ち続ける、②米国の民主主義の強化は、外交政策に必須であり、もしもそれができなければ、ロシアや中国などの敵対勢力（adversaries）や競争相手の手に落ちてしまう、③世界中で民主主義をサポートしていくが、コストの大きい軍事介入や専制主義国家を力で転覆させるような手段には拠らない、④中国との関係は21世紀最大の地政学的なテストである、⑤新疆での人権抑圧や香港での民主主義踏みじりには立ち向かっていく、と言い切ったところが注目点だ。

クなど、あらゆる危機に同盟国とともに立ち向かっていくとしている。

気候変動は、米国と中国が協力できる分野の1つだ。バイデン政権は米国がリードして気候変動問題に対処することも政策の主軸に据えており、パリ協定には就任当日に復帰し、4月23日、24日の気候変動サミット（オンライン）を呼びかけ、2030年までに温暖化ガスの排出を2005年比で50%から52%削減することを表明した。それに先立って、ジョン・ケリー気候変動担当大統領特使はバイデン政権の閣僚級として初めて訪中し、中国のカウンターパートである解振華特使と上海で会談を行い、4月17日には気候変動分野での協力に関する共同声明も出している。

米国は世界の排出量の15%を占めており、28%を占める中国を巻き込んで取り組みを進めることの意味は大きい。実際、中国では、空気や河川、土壌などの環境悪化が国民の不満につながる社会問題にもなっており、気候変動対策についても、再生可能エネルギーの活用や排出権取引など多くの人が予想するよりはるかに熱心だ。アジア開発銀行も、中国の生態環境部と覚書を結び、最近では中国向け融資はほとんどが気候変動や環境問題に関するものとなっている。

3つのリスクの所在

バイデン政権の最初の100日は、公平性を重視する政策の強化、米国経済の持続可能性を高める財政規律、民主主義のリーダーとしての強い米国、アジア地域への軍事的なコミットメントの維持、国際的な協調の重視、などの点で期待以上であった。米国のあまりにも大きな所得格差や社会の分断を懸念する立場からは、米国社会の健全性、経済の長期的な強さを維持するためにも、いずれは進むべき道だったと思う。中間層出身で郡議会議員も務めたバイデン大統領や、同じく中間層出身でカリフォルニア大学バークレー校の労働経済学の教授でもあったイエレン財務長官などの考え方も影響しているのだろうか。富裕層のなかにも、ディズニー家のアビゲイル・ディズニーのように、自分たちにもっと課税すべきだという運動を起こす人が出てきている。

しかし、あるべき改革の方向性を示したり、野心的な提案を行ったからと言って、もちろん、そのとおりに予算や法律を通し、実現できるとは限らない。ここでは3つのリスクを取り上げる。

第1に、米国の党派的な分断だ。共和党は大きな政府に反対であり、党幹部は、既に増税法案を拒否する姿勢を示している。ビジネス界も企業や富裕層への増税には反対だ。たとえばキャピタルゲインへの課税強化はウォールストリートからシリコンバレーまで強い反応を引き起こし、米国経済のダイナミズムという「金の卵を産むガチョウを殺すような無謀な提案だ」とまで批判する声がある⁶。

政権は財政出動と税制改正案については、再び財政調整プロセスに訴えて過半数で上院を通すことを考えていると言われている⁷。しかし、この手段を何度も使うことは、両党の決定的な対立を招く可能性があり、それに民主党議員の一部でも反対に回れば通すことができない。気候変動対策や関連する規制の具体化、労働法制や競争法、金融規制の強化などは、財政調整プロセスが使えず、超党派の合意が必要で、さらにハードルが高い。

⁶ フィナンシャル・タイムズ紙 2021年4月25日記事。

⁷ 本来は1つの財政年度（前年の10月から本年の9月まで）に一度しか使うことを予定していないプロセスだが、改正の形なら何度も使えるとの了解を既に議会の法律専門家から得ているとの話もある。

そもそも米国では、トランプの勝利を今でも疑わない人が数多くいる。ピューリサーチセンターの2021年4月の世論調査によれば、民主党支持者の73%は気候変動が大問題だと考えるが、共和党支持者では14%だ。同様に、新型コロナが大問題だと考える人は民主党支持者は68%だが共和党支持者は21%、経済的な不平等が大問題だと考える人についても60%と21%の差がある。共和党支持の所得があまり高くない人々のなかにも、大きな政府に反対する人は多い。学者のなかにも、サマーズ元財務長官のように、景気対策が大きすぎてインフレリスクを招くという人がいる。しかし、イエレン財務長官は、低金利の環境のもと今は大規模な歳出で行くときだと直ちに反論している。私自身は、財政政策については総じて国民の支持も多く、さまざまな妥協は必要であっても相当程度実現すると見ている。

第2のリスクは、中国との決定的な対立だ。中国の最近の覇権的な台頭（中国は認めていないが）に対して、自国の経済や産業、民主主義を強化することは当然必要だろう。米国の軍事的プレゼンスを維持して現状変更を認めない姿勢を明確にすることも、むしろ紛争を回避するための勢力均衡の考え方にある。その点、3月18日にアンカレッジで、ブリンケン国務長官とサリバン大統領補佐官が中国外交トップの楊潔篪共産党政治局員と王毅外務大臣と会談した際、冒頭に記者団の前で国際秩序や人権、民主主義、台湾や新疆の問題について強い調子での応酬を行ったことが話題となったが、そのあとにケリー特使が訪中して気候変動に関する共同宣言を発出したというのはよいニュースだった。

もともと、民主主義と専制主義と二項対立にしてしまえば、妥協の余地が縮まってしまうリスクがある。中国には、19世紀半ばのアヘン戦争以来欧米の列強や日本に主権を蹂躪されたというリゼントメントがあり、長い文明、技術、覇権の歴史を持っているというプライドもある。欧米人にはそれほどなじみがなくとも、日本人なら普通に知っているような偉大な思想家や詩人も多くいた。表現や思想の自由、基本的な人権は、西洋の価値というよりは人類が勝ち取ってきた価値だが、上から目線ではうまく行かない。日本や欧州などの同盟国も協力しながら、どのように中国の問題をマネージしていくのかは、ブリンケン国務長官も言うように21世紀における最大の地政学的なテーマだ。

第3のリスクは、第2のリスクに関係するが、貿易経済関係のデカップリングだ。このコラムでも何度か取り上げてきたように、貿易や投資を通じた各国間の経済の統合は、世界の成長を促進してきた最大の理由だ。中国自身が1978年の改革開放政策、2001年のWTO加盟などを通じて、また、他の先進国との研究や高等教育の交流を通じて大きな利益を得てきた。米国の消費者、産業、金融なども大きな受益者だった。中国はかつてのソ連とは違い、市場経済システムを採用し、世界経済と密接につながっており、デカップリングの被害は考えられないくらい大きい。

バイデン大統領は演説のなかで、中間層のための外交政策、さらには「バイアメリカン」政策にも言及している。これまでのように、大企業や富裕層ばかりが豊かになるような政策に一定の修正を加えることは理解できる。また、安全保障や知的財産権などの考慮ももっとあってよいだろう。しかし、これが第2次世界大戦の遠因にもなったブロック経済のような保護主義貿易につながっていく事態は避ける必要がある。米国と同盟国、中国や世界中の国が、賢明に対応していくことが求められる。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。