

米国バイデン新政権が多難の船出

◆第46代米国大統領はバイデン氏が当確

2020年11月3日に実施された米国大統領選の結果は、民主党のバイデン氏が過半数を大きく上回る選挙人を獲得し、第46代米国大統領就任に大きく近づいた。現在もトランプ大統領陣営による投票結果への異議申し立てが続いているが、今後は12月14日の選挙人による投票結果が21年1月6日に発表され、順当にいけば、1月20日正午からバイデン新政権がスタートする。

バイデン氏は、8月の民主党大会を前に左派のサンダース氏と政策協定を結び、新政権の優先事項として、新型コロナ、経済再建、人種平等、気候変動の4点を掲げた。特に感染拡大がとまらない新型コロナ対策と経済再建対策は喫緊の課題であり、経済再建策として気候変動対策に資する財政出動を検討する点も特徴的である。亀裂の入った同盟国との関係修復や、技術や貿易などを巡って対立の続く中国への対応も待ったなしである。このような状況下、バイデン氏の政権移行チームは11月23日から順次、外交・安全保障、気候変動、経済などの要職人事案を発表し、政権移行手続きがスタートした。

本稿では、バイデン新政権の優先事項の中から、気候変動政策、経済政策と、要職人事が先んじて発表された外交・安保（対中国）政策、及び通商政策について考察する。

表1) バイデン政権における要職人事案（12月10日現在）

| 役職 | 候補名 | 主な経歴 |
|---------------------|--------------|---------------------------------|
| 国務長官 | アントニー・ブリンケン | ・国務副長官、副大統領安全保障補佐官（オバマ政権時） |
| 国土安全保障長官 | アレハンドロ・マヨルカス | ・国土安全保障副長官、米国移民局長（オバマ政権時） |
| 国家情報長官 | アプリル・ヘインズ | ・国家安全保障担当大統領副補佐官、CIA副長官（オバマ政権時） |
| 国防長官 | ロイド・オースティン | ・中央軍司令官、陸軍大将（オバマ政権時） |
| 大統領国家安全保障補佐官 | ジェイク・サリバ | ・副大統領安全保障補佐官、国務省政策企画官（オバマ政権時） |
| 気候変動担当特使 | ジョン・ケリー | ・国務長官（オバマ政権時）、民主党大統領候補（04年選挙時） |
| 財務長官 | ジャネット・イエレン | ・連邦準備制度理事会（FRB）議長（オバマ政権時） |
| 行政管理予算局（OMB）局長 | ニーラ・タンデン | ・アメリカ進歩センター所長 |
| 大統領経済諮問委員会（CEA）委員長 | セシリア・ラウズ | ・プリンストン大学公共政策国際関係大学院長 |
| 疾病対策センター（CDC）所長 | ロシエル・ワレンスキー | ・ハーバード大学医学大学院教授 |
| 厚生長官 | ハビエル・ベセラ | ・カリフォルニア州司法長官 |
| 大統領首席医療顧問（COVID-19） | アンソニー・ファウチ | ・国立アレルギー感染症研究所長 |

（出所）<https://buildbackbetter.gov/> などをもとに（株）旭リサーチセンター作成

◆気候変動政策：パリ協定に復帰し、「50年カーボンニュートラル」を目指す

気候変動政策は、バイデン政権で大きく方向転換が予想される。トランプ政権

は気候変動問題自体に懐疑的で、オバマ政権時のグリーンニューディール政策を否定してきた。温室効果ガス（GHG）排出削減の国際枠組みであるパリ協定はオバマ政権時に合意、発効したが、トランプ政権のもとで20年11月に離脱した。米国内の環境規制では、自動車の燃費や温室効果ガス排出に関する連邦規制を緩め、カリフォルニア州に認めてきた独自の環境規制を設ける権限を無効にした。オバマ政権が打ち出した既存の発電所を対象とした排ガス規制も実現しなかった。

これに対して、バイデン氏は政権発足後、速やかにパリ協定に復帰する方針で、オバマ政権でパリ協定合意に尽力したジョン・ケリー元国務長官を特命大使に指名している。米国全体のGHG排出量を50年にネットベースでゼロとする目標を掲げ、政権発足後、目標達成に向けたロードマップを策定するとしている。GHG排出量で世界第2位の米国が「50年カーボンニュートラル」の輪に加わることで、世界的な脱炭素化の動きが加速するのは間違いない。

バイデン氏は選挙戦で、クリーンエネルギー革命を起こし、35年に発電部門のGHGネットゼロを実現する目標を掲げた。連邦政府所有地での再エネ開発を進めるとともに、30年までに洋上風力発電を倍増させるとしている。クリーンエネルギーの研究開発に10年間で4,000億ドルを投資するとともに、連邦エネルギー高等研究計画局（ARPA-E）に相当する研究機関を新設するとしている。

表2) クリーンエネルギー革命の研究開発テーマ

- ・電力網で使用される LIB のコスト削減（1/10 に）
- ・建設費半減の小型原子炉
- ・地球温暖化係数のない冷媒を使用した冷凍および空調
- ・ゼロネットエネルギービル
- ・シェールガスと同コストの再エネ由来水素
- ・鉄鋼、コンクリート、化学薬品の製造プロセスの熱利用の脱炭素化
- ・カーボンニュートラルな建設資材の再考
- ・食品／農業部門の脱炭素化：空気中の CO₂ 回収・貯蔵
- ・発電所の排気ガスからの CO₂ 回収・貯蔵・利用

（出所） <https://joebiden.com/clean-energy/> より（株）旭リサーチセンター作成

このほか、家電の省エネ、再エネの設置などで35年までに既存建築物のCO₂排出量を50%削減するとし、航空機や船舶でのバイオ燃料の利用拡大を図る。自動車の環境規制についてはオバマ政権以上に厳しい燃費基準を導入するとし、EV普及に向け30年末までに50万カ所の充電ステーションを新設するとともに、EV購入を奨励する自動車税控除も用意する。こうしたクリーンエネルギー革命関連で100万人の雇用創出を見込んでいる。

◆経済政策：国内製造業再生路線は変わらず、公共投資は富裕層への増税で賄う

経済政策ではトランプ政権同様、国内産業の基盤強化を重視しており、“Buy American”を掲げ、政権発足後4年間で4,000億ドルの連邦政府調達を行うとしている。クリーンエネルギー関連のほか、鉄・セメント・コンクリートや建設資材・設備、医薬・医療関連製品、通信やAIなどの先端産業が対象とされている。

また、環境・インフラ分野への公共投資額は4年間で2兆ドルを見込んでおり、老朽化した道路や橋などの更新、上下水道の改修、5Gネットワークの全国普及のほか、クリーンエネルギーによる公共交通機関の整備が行われる。トランプ政権もインフラ投資を重視したが、連邦政府の支出は少なく、環境評価手続きを簡素化するなど州政府や民間主体の投資を促すものであった。バイデン政権では連邦政府による投資が厚くなる見込みである。

トランプ政権と大きく異なるのは、税制改革である。トランプ政権は法人税率を35%から21%に引き下げ、税制改革は富裕層に有利だったといわれたが、バイデン政権の公約では逆に富裕層や企業を対象とした増税メニューが並んでいる。企業向け法人税率の28%への引き上げや、海外子会社収益への最低税負担の引き上げ、年収40万ドル超の富裕層への所得税率引き上げ、キャピタルゲイン税の引き上げなどが示されている。

トランプ政権は減税で民間投資を促し経済成長を図る路線だったのが、バイデン政権では公共投資や中間層向けの財政支出を充実させ、その財源は富裕層への増税で賄い、格差を是正する構図といえるだろう。

◆通商政策：同盟国重視で国際協調路線に修正も、自由貿易には後ろ向き

バイデン氏は同盟国重視と国際協調回帰を前面に出しており、通商政策でも同様の方針だ。トランプ政権が多用した74年通商法301条（不公正措置の是正）や62年通商拡大法232条（国家安全保障）などに基づく、米国単独での追加関税措置に疑問を呈していることから、これらの措置の新規発動は回避される見込みである。ただし18年から始まった301条に基づく中国との貿易摩擦は、20年2月の米中合意事項、特に中国による2,000億ドル相当の米国産品の追加購入約束が完全履行されていないこともあり、終息にはあと数年かかると思われる。

同盟国であるEUやカナダなどとの貿易摩擦は、早急に終息していく方向だ。特

にEUとは、232条による鉄鋼・アルミへの追加関税や、航空機への補助金をめぐる双方の相殺関税、デジタルサービス税を巡る対立などがあるが、これらは当事者間での協議や、WTO、OECDなどを介した解決策を目指していくであろう。一方で、気候変動対策において双方が連携強化し、国境炭素税の議論が進展する可能性には留意すべきである。

FTA（自由貿易協定）交渉は停滞することが予想される。トランプ政権と同様に国内製造業を重視するバイデン氏は、米国企業の国際競争力が向上しない限り新しい貿易交渉には入らないことを明言しており、共和党も有利な条件を引き出せる2国間交渉に限って交渉のテーブルに着くスタンスである。22年にはラストベルト地帯の上院改選を含む中間選挙を控えているため、新たな通商交渉の優先順位は低い。21年6月末に失効する、大統領が迅速に通商交渉を行うための「2015年TPA法」も現時点で更新の動きはない。11月に日中などの15カ国がRCEP（東アジア地域包括的経済連携）に署名し、改めて戦略的な意味が増すCPTPP（TPP11）への参加や日米貿易協定の第二段階交渉なども、早くて中間選挙後のアジェンダと考えた方が良さそう。仮にCPTPPへの参加交渉をする場合でも、米国に有利な原産地規則や賃金・環境条項を求める可能性があり、すでに参加している11カ国の合意が得られるかは不透明である。

国際通商ルールを規律するWTOの改革では、国際社会と協力する意向だ。次期事務局長の選出については、WTO加盟国が全会一致での選出を目指すナイジェリアのオコンジョイウエアラ氏に対し、米国のみが反対している状況が変わる可能性も出てきた（出所：Wall Street Journal、11月26日）。これを契機に、紛争解決機関の上級委員任命など、多くの事案での国際協調を望む声は多い。

12月10日には、次期USTR代表候補として、オバマ政権下のUSTRで対中国政策を担当したタイ氏が指名された。現在は下院民主党の貿易政策顧問であり、USTR在籍中に中国をWTOに提訴した経験も持つ。新政権の通商政策は、最終的にはUSTRが2月に議会へ提出する“Trade Policy Agenda”で明らかになる。

◆対中国政策：人権や自治をめぐる経済制裁で、米中対立はさらに先鋭化

トランプ政権における主な対中通商政策は、「①追加関税賦課」、「②輸出管理強化」、「③対米投資審査強化」、「④政府調達市場からの排除」、「⑤資本市場から

の排除」、「⑥経済制裁」などであった。これらの政策の継続性を考えるにあたっては、政権交代で変わるものと変わらないものを切り分ける必要がある。前者は政権の支持基盤や思想に基づく政権固有の政策であり、後者は法制化された政策、すなわち超党派で議会承認を得た普遍的な政策である。

例えば301条による米中貿易摩擦は、公約で貿易赤字削減を掲げたトランプ大統領が、追加関税措置に関する大統領覚書を発出する形で始まった。また、歴代政権が封印していた国家安全保障条項である232条も、トランプ政権が米国第一の通商協定策定という公約を実現するため、各国との交渉ツールとして多用したものだ。つまり「①追加関税賦課」は、トランプ政権固有の政策であり、バイデン氏が貿易赤字削減や安全保障目的で採用する可能性は低い。

一方、18年にNDAA19（19年国防授權法）の中で成立したECRA（輸出管理改革法）やFIRRMA（外国投資リスク審査現代化法）、889条（特定中国企業からの政府調達規制）は、上下両院を通過した、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」に基づく法律であり、20年12月に下院で可決された「外国企業説明責任法」も同様である。よってバイデン政権でも、「②輸出管理強化」、「③対米投資審査強化」、「④政府調達市場からの排除」、「⑤資本市場からの排除」の大きな流れは変わらない。中国も20年9月に「信頼できないエンティティリスト」規定を施行し、12月には米国と同様の域外適用型の輸出管理法を施行しており、半導体や5Gなどの特定領域を中心に、米中間のヒト・モノ・カネのデカップリングは着実に進んでいくであろう。

表3：NDAA19（19年国防授權法）

| |
|--|
| <p>①輸出管理改革法（ECRA）：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・18年8月成立 ・軍事転用の恐れのある「新興技術」（Emerging Technologies）と「基盤技術」（Foundational Technologies）を新たに定義して輸出管理の対象に |
| <p>②外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・18年8月成立、20年2月施行 ・外国人の対米投資を審査する「対米外国投資委員会」（CFIUS）の権限を強化、新興・基盤技術を含むCritical Technologies関連投資を審査対象に * 新興技術：18年11月～19年1月パブコメ実施 * 基盤技術：20年8月～10月パブコメ実施 |
| <p>③政府調達管理（NDAA19 Sec.889）：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・18年8月成立、①19年8月施行、②20年8月施行 ①政府指定製品・サービスの「米国政府による調達」を禁止 ②政府指定製品・サービスを「主要な要素として利用する企業と米国政府の契約」を禁止 * Huaweiを含む中国企業5社（ビデオ監視機器、通信機器など）、国防長官が指定する企業の製品・サービスが対象 |

（出所）JETRO短信などをもとに（株）旭リサーチセンター作成

経済制裁については、トランプ政権でも新疆ウイグルの人権問題や香港の自治侵害問題に関し、財務省OFAC（外国資産管理室）による金融制裁などを発動してきたが、バイデン政権の方がより厳正に対処するとの見方が多い。民主党は伝統

的に人権や労働問題に敏感であり、20年7月には民主党が率先して下院で「香港自治法」を可決させている。また、次期国務長官候補のブリンケン氏は、人権や難民問題に特に強い関心を持っているといわれている。

ただし対中政策の実行手法は大きく変わるだろう。トランプ政権は、かつてのモンロー主義に回帰したかのような単独主義をとったが、バイデン氏は同盟国重視、国際協調を主張しており、単独で対中政策を実施しない見込みだ。ブリンケン氏も各種メディアに対し、「同盟関係こそ米国の力の源泉」と繰り返し述べている。しかしこの手法は、米国が経済制裁や特定領域での中国企業の排除などを進めるにあたり、同盟国に同調圧力をかける可能性が高いことを意味している。日本は米中両市場を重視しており、産業界としてどちらかのみを選択することはできない。日本は、あくまでも国際ルールに基づく行動を追求すべきである。

◆まとめ：政策の予見可能性は増すが、実行可能性には疑問符も

以上のバイデン政策は、トランプ政策と比べて論理的であり「予見可能性」が高いものになりそうだ。だが一方で、「実行可能性」にはやや疑問符も付く。なぜなら、大統領選と同時に行われた連邦議会選と州知事選で、民主党は大方の予想に反して大苦戦したからだ。上院の100議席は、ほぼ現状維持で共和党が過半を維持する見込みだ。下院の435議席は民主党が過半を維持するものの、共和党が10議席程度増やす見込みである。11州で改選が行われた知事選では、モンタナ州で政権が民主党から共和党へ変わり、他は現職が再選した。つまり、今回の選挙でバイデン氏は辛うじて勝利したが、民主党も「完勝した」とはとていえないのである。これが意味することは、前途多難な議会運営と不確実な政策実現性である。最初の難関は、要職人事案の上院での承認獲得であろう。

民主党内でも、中道派と左派の政策対立が復活しそうだ。すでに発表されている要職人事案に、サンダース氏とウォーレン氏の名前はない。上院から2名が抜けることの影響を考慮したためとされているが、22年の中間選挙を意識して、人事や政策で左派色を避ける狙いもあるようだ。これから党内左派や上院共和党とどのように向き合っていくのか。半世紀近くをワシントンDCで過ごした「プロ政治家」の調整力を、世界は固唾を飲んで見守っている。 【田中雄作】