

2018年11月8日 全5頁

米中間選挙結果とインプリケーション

「ねじれ」発生で議会は停滞、大統領権限による政策は過激化も

ニューヨークリサーチセンター
シニアエコノミスト 橋本 政彦
主任研究員 鳥毛 拓馬

[要約]

- 11月6日に行われた米国中間選挙の結果、トランプ大統領が所属する共和党は、上院で過半数を維持する一方、下院では過半数を8年ぶりに民主党に明け渡すことが確定した。これにより2019年1月から開始する第116議会では、上下院の多数党が異なる「ねじれ議会」が4年ぶりに発生することになる。
- ねじれ議会の発生によって、とりわけ共和・民主両党で意見が対立する法案が議会を通過する可能性は大きく低下する。また、下院の過半数を民主党が獲得したことで、民主党によるトランプ政権に対する監視は強まることになろう。2016年の大統領選挙におけるロシアの介入疑惑に関する調査などが本格化すれば、政策議論は一層進みづらくなる。
- 他方、ねじれ議会下においても、超党派での合意が得られる政策は、実現の可能性が残される。代表例としてインフラ投資などが挙げられるが、具体的な内容に関して両党の意見が一致していないため、意見がまとまるまでには長い時間を要する可能性がある。
- 金融規制に関しては、一律に緩和あるいは強化されるということはいえず、法案ごとに個別具体的に実現可能性を見る必要がある。一方、これまで規制当局により進められている規則の見直し・緩和は継続するとみている。
- 議会を通じた政策実行が困難になることで、2020年の大統領選挙での再選を目指すトランプ大統領は、大統領権限を駆使した政策を一層過激化する可能性が指摘できよう。大統領権限で可能な政策の代表例である通商政策に関して、貿易相手国への強硬姿勢が続くとみられ、通商政策を巡る不透明感は、中間選挙以降も続くことになろう。

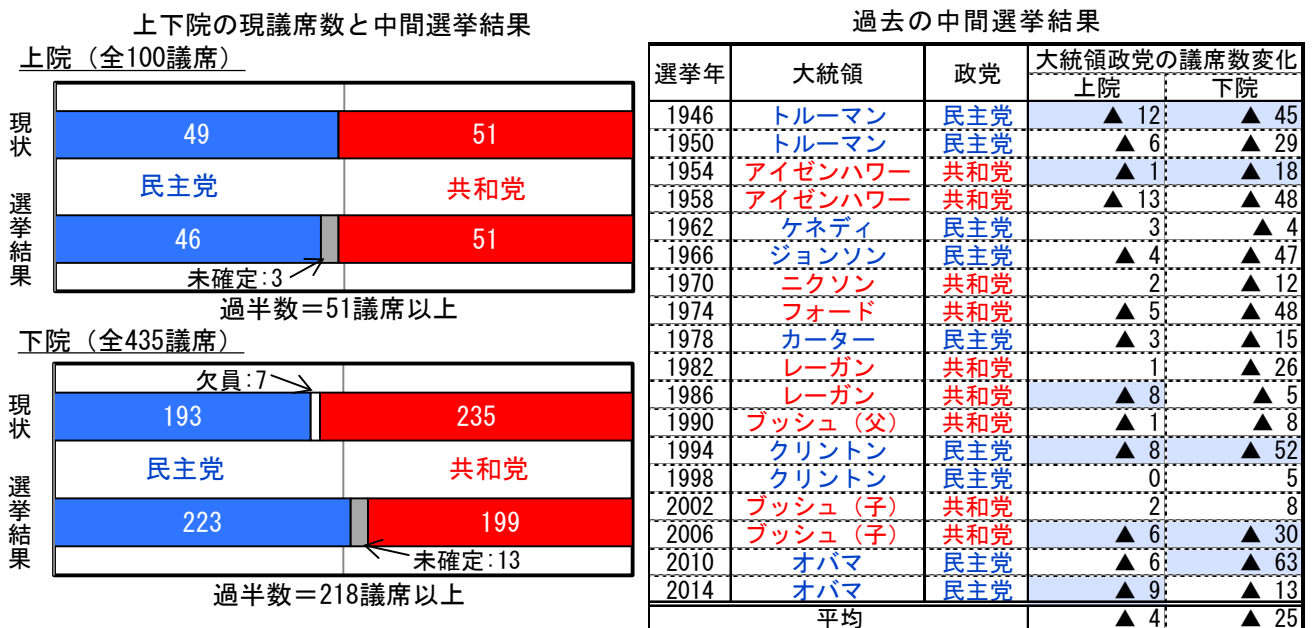
上院は共和党が過半数死守、下院では民主党が過半数奪還

11月6日（米国時間）、米国中間選挙の投票が行われた。本稿執筆時点（米国東部時間2018年11月7日午後6時）では、まだ全ての結果が判明していないが、トランプ大統領が所属する共和党は、上院で過半数を維持する一方、下院で大きく議席数を減らし、過半数を8年ぶりに民主党に明け渡すことが確定した。これにより2019年1月から開始する第116議会では、上下院の多数党が異なる「ねじれ議会」が4年ぶりに発生することになる。

世論調査や、政治分析サイトなどによる事前予想では、上院は共和党、下院は民主党が多数党となるとの見方が大勢を占めていた。個別選挙区での波乱はあるものの、全体の獲得議席数については、上下院とも概ね想定の範囲内であり、サプライズのない結果となった。

中間選挙は通例、大統領の対する信任投票と言われる。今回の選挙で共和党は、特に世論の変化が反映されやすいとされる下院で議席数を大きく減らしたことから、トランプ政権に対する国民の不満が選挙結果に表れていると解釈できよう。もっとも、過去の中間選挙の結果を見ると、大統領所属政党は議席数を減らす明確な傾向がある。下院に限って言えば、1946年から前回の2014年までの中間選挙、全18回のうち、大統領所属政党が議席数を増やしたのは2回のみ（1998年、2002年）であり、平均では25議席減少させている。特に減少数が大きかったのは、1994年（民主党クリントン大統領一期目）の52議席、2010年（民主党オバマ大統領一期目）の63議席である。今回の下院共和党の35議席程度の減少は、トランプ政権、共和党にとって痛手であることに間違いはないが、過去の中間選挙の結果と比べると、決して歴史的な大敗というわけではない。

図表1 上下院の現議席数と中間選挙結果、過去の中間選挙結果



（注）左図は米東部時間2018年11月7日午後6時時点、結果の一部は未確定。右図の網掛けは多数党の交代。
（出所）米国議会上院ウェブサイト、下院ウェブサイト、CNNより大和総研作成

ねじれ議会で政策議論は進みづらく

ねじれ議会の発生によって、とりわけ共和・民主両党で意見が対立する法案が議会を通過する可能性は大きく低下することになる。例えば、トランプ大統領が中間選挙投票日の直前に表明した、中間層向けの減税拡充を目指す税制改革第二弾などが実現する可能性は大きく後退したと考えられる。また、下院で過半数を奪還した民主党が、社会保障の拡充や移民政策の緩和を目指す法案を下院で可決しても、共和党が過半数を占める上院を通過することは難しい。

下院の過半数を民主党が獲得したことで、民主党によるトランプ政権に対する監視は強まる。実際に、民主党は、2016年の大統領選挙におけるロシアの介入疑惑に関する調査¹や、トランプ大統領の納税申告書の提出を求めることを明言しており、2019年に入ってすぐ、そうした動きが本格化する可能性がある。ただし、こうした問題に関する議論に議会での時間が割かれることになると、本質的な政策議論は一層進みづらくなるだろう。

また、議会での政策議論の停滞が予想される中で、特に経済、金融市場への悪影響が懸念される事項として、予算審議の行方に注意が必要であろう。議会での両党の対立が深まれば、期限までに予算が成立せずに政府機関の一部閉鎖という事態がこれまで以上に発生しやすくなるとみられる。2018年1月には上下院の過半数を共和党が握っていたにもかかわらず、移民政策を巡る対立を背景に、期限までに予算が成立せず、政府機関の一部が3日間にわたって閉鎖された²。また、トランプ大統領は、南部国境への壁建設のための費用が計上されていないことを理由に、予算案に対する拒否権の発動、政府機関の閉鎖も辞さない考えを何度も表明してきた。

なお、現在の暫定予算の期限は、今会期中の2018年12月7日までであるため、共和党にとって有利な予算を作成する最後のチャンスとして、トランプ大統領はこれまで明言してきた政府閉鎖を実行に移す可能性も考えられる。

インフラ投資には超党派合意の期待も、財源が論点

他方、ねじれ議会下においても、超党派での合意が得られる政策であれば、実現の可能性が残される。その代表例としては、インフラ投資などが挙げられよう。だが、インフラ投資の必要性という部分については超党派での合意が得られているものの、具体的な内容に関して両党の意見が一致しているわけではないため、意見がまとまるまでには長い時間を要する可能性がある。

トランプ政権が2018年2月に公表したインフラ投資計画“Infrastructure Initiative”では、10年間で1.5兆ドルのインフラ投資を目指すとしつつも、連邦政府による支出計画は2,000

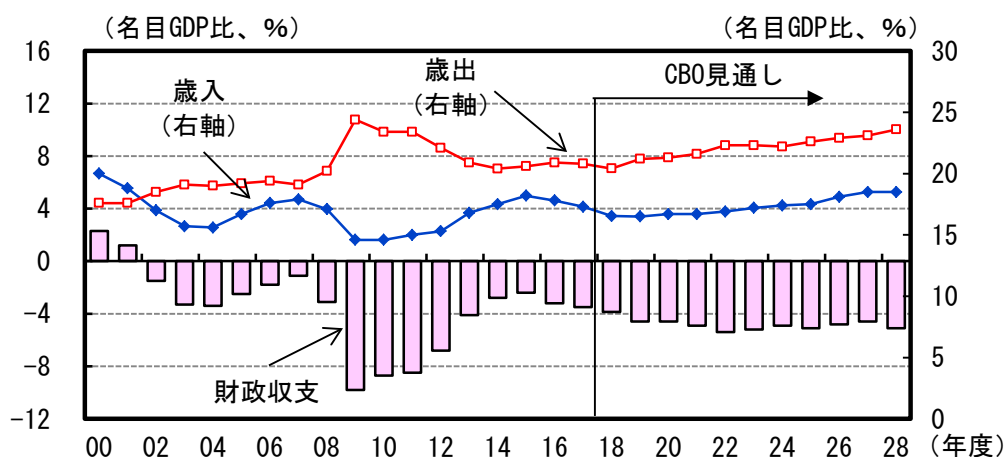
¹ 2016年の大統領選挙におけるロシアの介入疑惑について、下院で過半数を獲得した民主党は、大統領の弾劾裁判を発議すること自体は可能である。ところが、有罪判決には上院で3分の2の賛成が必要であるため、民主党単独での弾劾は不可能である。このため、下院民主党が直ちに弾劾手続きを開始する可能性は低いとみる。

² 2018年2月9日午前0時にも、2018年2度目となる暫定予算の期限切れが発生したが、同日中に新たな暫定予算を可決したため、政府機関の一時閉鎖は約9時間で解除された。

億ドルに留まっていた。規制緩和や、インフラ投資に関する権限を州・地方政府に委譲することによって、州・地方政府および民間部門による投資を促進するというのが、トランプ政権、共和党による方針として示されている。他方で、民主党は大規模な連邦支出による、連邦政府主導のインフラ投資の必要性を主張しており、トランプ政権によるインフラ投資計画に反対意見を表明している。

民主党が主張するような大規模な連邦支出を伴うインフラ投資を実現するためには、財源の確保が大きな論点となろう。2018年からの税制改革の結果、減税効果による民間部門への恩恵が顕在化する一方で、税収の停滞により連邦財政収支はこのところ悪化傾向にあり、先行きも財政赤字の拡大が見込まれている。2018年度(2017年10月～2018年9月)の財政収支が、7,790億ドルの赤字と、2012年度以来の大幅な赤字を記録したことを受けて、トランプ大統領は、閣僚に対し歳出を5%削減する案を策定するよう指示しており、大規模なインフラ投資実現へのハードルは高い。

図表2 CBOによる財政見通し



(注) 2018年度の歳出、歳入、財政収支は財務省公表の実績、名目GDPはCBO予想。

(出所) CBO、米国財務省、Haver Analytics より大和総研作成

金融規制当局による規則の見直し・緩和は継続

トランプ政権および議会共和党は、これまでの約2年間で金融規制の見直しを進めてきた。一部大規模金融機関の規制緩和にもなる見直しが行われているが、あくまでも部分的な修正であり、金融危機の再発防止を目的としたドッド・フランク法の基本的枠組みを大きく変更しているわけではない。また、基本的には中小金融機関の規制緩和が中心とされてきた。

今回、下院では民主党が過半数を獲得したことで、下院の金融サービス委員会の委員長には、金融規制強化を志向する民主党のマクシーン・ウォーターズ下院議員が就任すると報じられている。このため、今後、金融規制を強化、あるいはこれまでの見直しを巻き戻す法案が下院で審議・可決される可能性は否定できない。しかしながら、上院は依然として共和党が過半数を握っているため、そのような法案が議会を通過する可能性は極めて低いであろう。

また、2018年5月にドッド・フランク法の一部を改正する「経済成長、規制緩和、および消費者保護法」³ (Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act: 以下、改正法) が超党派で成立したため、「ねじれ議会」となっても超党派での規制の見直しは継続するとの指摘もあるが、実は、改正法の下院の採決では民主党議員の多くが反対に回っていた。一方、2018年7月に同じく下院で可決された資本市場改革法案である「2018年 JOBS および投資者信認法案 (JOBS and Investor Confidence Act of 2018)」⁴では、賛成406、反対4で可決されており大多数の民主党議員が賛成に回っている。したがって、今後の金融規制の見直しについてはその進展を一律に判断できず、個別の法案ごとに具体的にみる必要があるだろう。

なお、トランプ政権が指名したFRBやSEC(証券取引委員会)などの各規制当局のトップの下で行われている規制の見直し(例えば、ボルカー・ルールの最終規則の改正やSECが提案した最善の利益規則の導入⁵など)は、継続するだろう。

大統領権限での政策の方針は変わらず、通商政策の不透明感は続く

民主党が下院の過半数を握ったからといって、トランプ大統領の権限を制限することは容易ではない。むしろ議会を通じた政策実行が困難になることで、2020年の大統領選挙での再選を目指すトランプ大統領は、さらなる実績作りのため、大統領権限を駆使した政策を一層過激化する可能性も指摘できよう。

すなわち、大統領権限で可能な政策の代表例である通商政策に関して、中国をはじめとする貿易相手国に対する強硬姿勢を崩すとは考え難く、「ディール」重視の交渉姿勢を続けていくと考えられる。米国の通商政策は、米国のみならず世界全体から注目される状況が続いているが、通商政策を巡る不透明感は、中間選挙以降も続くことになりそう。

今回の中間選挙でのねじれ議会発生によって、議会での政策は停滞する可能性が高まったが、裏を返せば、今後の経済見通しの見直しを迫られるような、劇的な政策の変化は当面は起こりづらくなると言える。中間選挙の結果を受け、通商政策が最大のリスクである一方、自律的な成長メカニズムと、減税効果の押し上げによる内需中心の成長が続くという大和総研の経済見通しに変更はない。

³ 経済成長、規制緩和、および消費者保護法については、鳥毛拓馬「トランプ氏、ドッド・フランク改正法に署名」(2018年6月5日付大和総研レポート)参照。

https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/securities/20180605_020130.html

⁴ 2018年JOBSおよび投資者信認法案については、鳥毛拓馬「米国資本市場改革の動向」(2018年10月18日付大和総研レポート)参照。https://www.dir.co.jp/report/research/economics/usa/20181018_020374.html

⁵ SECが提案した最善の利益規則については、鳥毛拓馬「SEC、新たな投資家保護規則の提案」(2018年7月13日付大和総研レポート)参照。

https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/securities/20180713_020199.html