

このたびの東日本大震災でお亡くなりになられた方々にご遺族様に謹んでお悔やみ申し上げます。被災された皆様におかれましては、心よりお見舞い申し上げます。被災地そして日本の一日も早い復興をお祈りいたします。

ワシントン報告をお送りいたします。

米國政治 2 オバマ政権・民主党と共和党の協議不調、9 日から政府閉鎖の見通し

4 月 9 日からの米国の連邦政府機関の一部閉鎖（Government Shutdown）が、避けられない見通しになった。現在の連邦政府の暫定予算の期限は 8 日まで。しかし、議会では上院民主党と下院共和党の歳出削減を巡る対立が続き、8 日 0 時の時点でも 2011 財政年度（2010 年 10 月～11 年 9 月）の歳出法案はもちろん、新たな暫定予算法案（＝期限を延長する法案）の成立の目処も立っていない。既に各連邦政府機関は、1995-96 年以来となる一部閉鎖への準備を進めつつある。

7 日夜、オバマ大統領は、ホワイトハウスに共和党のベイナード下院議長、民主党のリード上院院内総務を招いて政府閉鎖を回避するための緊急会談を行なった。5 日以降で四度目の緊急会談だったが、過去 3 回と同様に何の合意も得られなかった。オバマ大統領は「政府閉鎖は許し難い」と語り、ベイナード議長とリード院内総務は大統領と共に閉鎖回避のための努力と協議を限界まで続ける意向を示し続けてはいる。しかし、残り 22 時間、8 日 24 時までに合意が成立して、歳出法案か暫定予算の延長法案が成立することは期待し難い。我々は、現在の暫定予算が 8 日 24 時に失効し、9 日から予算が執行できなくなる連邦政府機関の一部が閉鎖に追い込まれる展開を予想する。

1. 限界に達した暫定予算の小刻みな延長
2. 共和党と民主党の双方の油断が拡大、誰も望まない政府閉鎖が現実になづく
3. 標準シナリオは「9 日からの連邦政府機関の一部閉鎖」
4. 政府閉鎖なら米国の国民生活に大きな影響
5. 共和党のダメージは大きくなる見込み
6. 保守派重視を続ける共和党から無党派層が離れていく可能性

1. 限界に達した暫定予算の小刻みな延長

(1) ティーパーティー運動に押され、今年度の歳出大幅削減を求める共和党

米国では、2011 財政年度（2010 年 10 月～11 年 9 月）の後半に入ったにもかかわらず、依然として連邦政府の歳出法案（予算案）が成立していない。歳出削減を巡る民主党と共和党の対立が最大の原因である。下院では多数派を占める共和党が 2 月中旬に、裁量的支出の水準を 2008 年度並みに縮小することを目指し、2011 財政年度の現行水準の連邦政府の歳出から 610 億ドルを削減する法案（HR1）を可決した。しかし民主党が多数派を占める上院は、3 月上旬に同法案を否決した。

議会は歳出法案を巡る民主・共和両党の対立が続く中、10 年 10 月以降に暫定予算法案を合計 6 回可決して、暫定予算の失効と連邦政府機関の一部閉鎖という混乱を回避してきた。しかし共和党内では、ティーパーティー運動の支持を受ける下院の 87 人の新人議員を中心とするグループが、ベイナード下院議長の率いる同党下院指導部に対して、610 億ドルの歳出削減よりも連邦政府閉鎖の回避を優先して民主党に譲歩したとして強く反発している。下院では共和党が多数派になってから暫定予算法案が 3 月中に 2 回可決されたが、現在の暫定予算の法案の採決では、共和党から 54 票もの反対票が出た（前回は 6 票）。上記グループの多くの議員は現在、党指導部に 610 億ドルの歳出削

減の実現を求めて一步も引かない構えであり、6日も7日も連邦議会議事堂近くで屋外集会を開催して、「歳出削減の目標から譲歩するな」「政府閉鎖を恐れるな」と叫び、氣勢を上げていた。

95-96年の連邦政府機関の一時閉鎖は、94年の中間選挙で大勝した当時のギングリッジ議長率いる議会共和党とクリントン政権との激しい対立の末に発生した。このときは、政府閉鎖という異常事態によって多大な悪影響を受けた国民の怒りが共和党に向かい、逆にクリントン大統領は支持率が回復して96年秋に再選を果たした。ペイナー議長は当時の共和党指導部の一員であり、この痛恨の失策の当事者の一人だった。それだけに同議長は、連邦政府機関の閉鎖だけは避けたいという思いが強く、少なくともこれまでは党内の反発を抑えて暫定予算を延長し続けてきた。

しかし最近になって複数のメディアや有識者が、ペイナー議長など指導部の党内の支持基盤は意外に脆く、ティーパーティー運動の強い圧力に応じざるを得なくなってきたと語っている。同議長が歳出削減の要求を緩めることがあれば、ティーパーティー運動は議長に反旗を翻し、議長はリーダーシップを失っていく恐れがあると指摘する識者もいる。ペイナー議長にも、党内に2012年の大統領選の有力候補者が未だに浮上しないという異常事態が続く中、貴重な支持勢力であるティーパーティー運動と対立することは得策ではないという判断は当然あるだろう。そこから、連邦政府機関の一時閉鎖のリスクに多少踏み込んででも、歳出削減を徹底する共和党指導部の姿勢を同運動に示そうという判断が下ることは十分に理解できる。

さらに共和党内部には、95-96年と今回では世論の受け止め方は違う、連邦政府機関の閉鎖という事態になっても、国民の怒りが一方的に共和党に向かうことはないだろうという期待もある。実際、ワシントン・ポスト紙の世論調査¹では、「連邦政府が一時閉鎖される場合、オバマ政権と共和党のどちらが非難されるべきか」という問いに対して、回答はオバマ大統領と共和党どちらも37%、両方が15%という全く差のない結果が出た。同紙によれば、95年の政府閉鎖の際の世論調査では、ギングリッジ議長（当時）と議会共和党を非難する有権者が46%を占め、クリントン大統領（当時）を非難する有権者の27%と圧倒的な差がついていた。今回は、現時点では共和党だけが非難される構図ではない。その上に、15年前の連邦政府機関の閉鎖とその後の党勢低迷の経験のない多数の共和党議員がいる。4月最初の週末に連邦議会議事堂前で屋外集会を開いた議員グループとティーパーティー運動関係者も、「連邦政府機関の閉鎖など恐れる必要はない」「我々の求める歳出削減を貫徹しよう」と強気の発言を繰り返していた。

(2) 共和党への譲歩はもう限界と意識するオバマ政権と民主党

共和党だけでなく、オバマ政権にも、これ以上の小刻みな暫定予算の延長は受け入れられない、一刻も早く9月までの歳出法案を可決する必要があるという思いがあった。4月4日夜には、政府閉鎖を避けたい共和党指導部から暫定予算を1週間延長する法案が示されたが、翌5日にペイナー議長、上院の多数派である民主党のリード院内総務と会談したオバマ大統領はこの提案を拒んだといわれる。この会談でペイナー議長が400億ドルの歳出削減という提案をしたが、やはり合意は成立しなかったという報道もある。この会談の後に大統領報道官の記者会見に飛び入り参加した大統領は「短期の暫定予算で財源をつなぐようなことは政府を運営する正しいやり方ではない」と明言した。同日には上院歳出小委員会に出席したガイトナー財務長官も、暫定予算による政府機能の維持は米国に対する信認を弱める恐れがあり、進行中の景気回復を損なうリスクがあると述べた。

オバマ政権と民主党は、共和党の求める610億ドルの歳出削減は、雇用回復にようやく弾みが付き始めた脆弱さを残す景気回復を失速に追い込みかねない危険すぎる選択と受け止めている。オバマ政権と民主党も歳出削減の必要性は認めており、先週までの共和党との交渉を通じて、330億ド

¹ Washington Post Poll、調査期間は2011年3月31日～4月3日、成人1,008人から有効回答。
http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/postpoll_shutdown_04042011.html

ルの歳出削減（暫定予算の 100 億ドル削減を含む）では合意ができていた。その後、ペイナー議長が党内の財政強硬派に配慮して一層の削減額の上積みを求め、それにオバマ政権と民主党が反発しているのが現在の対立の構図である。オバマ政権と民主党にとっても、これ以上の歳出削減という譲歩の余地はなくなりつつあり、共和党との合意が難しくなっている。

2. 共和党と民主党の双方の油断が拡大、誰も望まない政府閉鎖が現実になっ

以上の共和党、オバマ政権と民主党それぞれの立場と現在の考え方を見て分かるのは、それぞれに今なら交渉相手を押し切れるという過信と油断が膨らんでしまったことである。

共和党には中間選挙で大勝から有権者は同党の最優先の政策課題である歳出削減を強く支持しているという考えがある。有権者の支持を欠く民主党は、今強く押せば政府閉鎖を恐れて共和党の求める歳出削減に応じてくるに違いないとも考えているだろう。もし民主党が譲歩せず政府閉鎖の事態になっても、非難されるのはオバマ政権と民主党だという思いもある。

逆にオバマ政権と民主党には、95-96 年の失敗の記憶が鮮明なペイナー議長らが連邦政府機関の閉鎖だけはなんとしても回避しようとするだろうという過信と油断がある。ペイナー議長自らが、党内で 2 月の歳出法案をまとめる前には、先週までに民主党が容認した 330 億ドルの歳出削減に近い水準を主張していたことが、オバマ政権と民主党のペイナー議長はいずれ妥協するに違いないという楽観につながった面もある。さらに、実際に政府閉鎖になれば、非難されるのは 95-96 年と同様に共和党という確信もオバマ政権と民主党にはあったと思われる。

これまでは、共和党、オバマ政権と民主党が共有していた「政府閉鎖は避けたい」という意識がそれぞれの譲歩を引き出し、暫定予算は延長され続けた面がある。しかし今は、互いが交渉相手の持つ政府閉鎖への恐れを過大視し、政府が閉鎖されても世論の責任追及は相手に向かうだろうと過信しているために、自らの譲歩へのインセンティブが働かなくなっている。逆に相手が譲歩して政府閉鎖は避けられるだろうという思い込みを双方が持ち続けてしまったのである。

3. 標準シナリオは「9 日からの連邦政府機関の一部閉鎖」

7 日夜、オバマ大統領はホワイトハウスにペイナー下院議長とリード上院院内総務を招いて政府閉鎖を回避するための緊急会談を行なった。5 日以降で 4 度目の緊急会談だったが、過去 3 回と同様に合意は全く得られなかった。オバマ大統領は、会談を重ねるごとに共和党との距離は縮まっていると前進を強調しているが、残された時間は 24 時間を切っている。今後の交渉に劇的な進展がなければ合意はまず無理である。

歳出削減額を巡る交渉は、5 日までにペイナー議長が示した 400 億ドルと民主党が合意済みの 330 億ドルから接近を図る方向で続いているという見方がある。7 日にはペイナー議長の陣営が要求を 390 億ドルに引き下げる一方、オバマ政権と民主党は 340~350 億ドルに引き上げて、その差は 50 億ドル近くまで縮小したという報道もあった。これまでの経緯を勘案すると、この 50 億ドルの範囲内で新たな合意が成立すれば、ティーパーティー運動、共和党穏健派、民主党、オバマ政権全てが譲歩を強いられつつも面子を保てるように思える。しかし、この 50 億ドルは見かけの数字であり、歳出削減の具体的な対称を巡って共和党とオバマ政権・民主党の間には解消し難い対立と交渉相手への不信が残っている模様である。残り 24 時間、この差額の縮小から合意に至る展開は期待し難い。

オバマ大統領は、2011 年度歳出法案（本予算）の成立に向けて重要な進展があるのなら、暫定予算の短期間の再延長を容認する姿勢を示しているが、この方向での合意も期待できない。7 日には下院は共和党が提案した歳出を 120 億ドル削減して暫定予算を 1 週間延長する法案を可決したが、オバマ大統領から署名拒否の声明を突きつけられた。しかも共和党はこの法案に歳出とは無関係であり民主党とのイデオロギー対立を煽る二つの付帯条項（Policy Riders）を加えていた。環境保護庁

による温室効果ガスの排出規制を阻止する条項とワシントン特別行政区における中絶行為への支出禁止条項であり、いずれも保守派の重点課題だが、民主党を挑発するに等しい選択だった。これは、単独法案では成立が絶望的な政策課題の実現を狙った共和党の戦略だったという見方もある。しかし我々は、政府閉鎖まで1日半を切った時点でイデオロギー対立の誘発を厭わない共和党の姿勢から、同党内部でのティーパーティー運動の影響力の強さと、政府閉鎖の回避の政策課題としての優先順位の低さを示しているのだと考える。

共和党の政府閉鎖の回避への決意の弱さは、5日に同党が発表した2012財政年度の予算案にも表れている。10年間で歳出を5兆8,000億ドル削減することを目指し、そのためにメディケア（高齢者・障害者向け公的保険）やメディケイド（低所得者向け医療保険）など公的医療保険制度の改革を通じて義務的経費の大幅削減に踏み込む。一方で、税制簡素化による個人・法人に対する税率引き下げを目指す。この時点での予算案の発表は、ティーパーティー運動の関心を2012年度予算案に振り向け、2011年度予算案ではオバマ政権・民主党と妥協することを目立たなくするための一種の戦術という見方もある。しかし、民主党の反発を招くことが確実な2012年度予算案を示した共和党の姿勢からは、民主党と妥協して連邦政府の閉鎖を絶対に回避しようという決意は読み取れない。

一方で民主党も、これまで政府閉鎖の回避への決意を示してはいない。歳出削減の積み増しは続いているが、共和党の保守派とは一線を画す穏健派の支持を得られる水準には達していない。我々には、民主党も本音では政府閉鎖は不可避と考え、閉鎖の責任追及が自らに及ばない程度に歳出削減の上積みに応じているという様子に見える。そして、共和党と民主党の決意がこの程度では、両党の合意は難しく、政府閉鎖は避けられないだろうと我々は考えるのである。

4. 政府閉鎖なら米国の国民生活に大きな影響

これからの残された期間中に合意が得られず、9日から政府閉鎖となる場合には何が起きるのか。OMB（行政予算管理局）は、連邦政府機関が一時閉鎖になれば、連邦政府の約80万人の職員が無給の一時帰休（furlough）になるとの推計を示している。OMBによれば一部閉鎖となっても続けられるのは、警察など生面の安全や財産保護に必要な緊急性の高い業務や、国防や国土安全保障、最重要の外交関係、公営の交通サービスなどの例外業務など、限られた機能だけである。各政府機関では、職員を要職（essential）と非要職（non-essential）に分類し、要職だけが政府閉鎖となっても勤務を継続するともいう。各種メディアは、95-96年の経験も踏まえて、閉鎖や遅延が生じる具体的な公共サービスも明示している。例えば、パスポート・ビザの発給業務（在外公館を含む）も止まるという。米国のビザ申請件数は世界中で一日あたり約3万件といわれるだけに、一時的とはいえ発給が滞ることの影響は小さくない。全米に394カ所ある国立公園や連邦政府が管理する博物館や美術館は全て閉鎖される。当地ワシントンでは現在、毎年恒例の全米桜祭りが開催されているが、9日に予定されているパレードなど一部行事の開催が危ぶまれている。

経済面では、マクロで見た影響は限定的との見方が強いが、影響を受ける組織や個人の数はいくつかの模様である。例えばFHA（連邦住宅局）による住宅ローンの債務保証、SBA（中小企業庁）による中小企業向け融資保証などの一部手続きが止まる見通しである。また政府閉鎖の時期が秋と年末年始だった95-96年と異なり、今回は所得税の確定申告の時期と重なっている。税還付の一時停止や遅延は不可避となるだろう。連邦政府と契約した企業の政府向けサービスは休止を強いられるなどの事態も想定されるという。日本企業への直接の影響は大きくないと思われるが、各種政府機関の許認可業務は停止する可能性が高いため、制約が生じる業種、企業は少なくないだろう。

インターネットが普及していなかった95-96年に比べて、今回は多くの政府機関が多くの手続きや申請業務をウェブサイト上で行なうようになっているため、影響は意外と少ないという見方もある。確かに各政府機関のウェブサイト等は政府閉鎖になっても停止されることはない模様だが、ウ

ウェブサイト上で全ての処理が完結する手続きはあまり多くない。多くの職員が一時帰休を強いられる以上、ウェブサイトでの手続きにも遅延が生じる可能性が高いとみるべきだろう。

FRB はその運営の財源が連邦政府の歳出でないため、暫定予算が失効しても閉鎖されない。しかし、商務省や労働省など連邦政府機関の一時閉鎖が長引けば、経済指標の発表の延期が避けられず、FRB の経済分析に支障が生じて金融政策も影響を受けるとの懸念はある。なお、連邦政府機関の一部閉鎖の詳細については、CRS（議会調査局）が今年 2 月に発表した調査報告が参考になる²。

5. 共和党のダメージは大きくなる見込み

前述のワシントン・ポスト紙の 4 月 3 日の世論調査では、政府閉鎖に至る場合の共和党とオバマ大統領の責任は同等という結果が出ているが、我々は政党が受けるダメージの大きさでみれば、95-96 年と同様に今回も共和党の方が大きくなるとみている。その理由は、2012 年の大統領選・議会選挙で勝敗の帰趨を握る無党派層が、政府閉鎖を経て共和党支持から離れる可能性の高さである。

NBC/WSJ が 4 月初めに実施した世論調査³によれば、共和党と民主党の歳出削減を巡る議論について、共和党指導者に民主党との妥協を求めるのは、共和党支持者の 38%、ティーパーティー運動の支持者ではわずか 28%である。2010 年には共和党寄りだった無党派層の場合は 66%であり、ティーパーティー運動支持者と 40%近い意見の差がある。一方で共和党指導者に目標堅持を求めるティーパーティー運動支持者は 68%、共和党寄り無党派層で 30%。上記の世論調査が示すのは、共和党指導部が、ティーパーティー運動の圧力に押されて歳出削減で民主党との妥協を拒み続ければ、同党寄りの無党派層が共和党支持から離れていく可能性の高さである。

共和党の無党派層からの乖離は、政府閉鎖の懸念が強まる前から生じていた。2 月下旬に NBC/WSJ が実施した世論調査によれば、「あらゆる課題の問題解決と人々のニーズに対応するにあたり政府はもっと関与すべきか、それとも政府は過度に関与しているか？」という質問に対する回答は以下の通りであり、共和党支持層と無党派層で大きな乖離が生じている。政府の関与の縮小を求める声は共和党支持者の中では 4 分の 3 を占めるが、無党派層になると半分弱、逆に政府の関与拡大を求める声の方が多い。10 年秋の中間選挙前は無党派層でも政府の関与の縮小を求める声が 6 割あった。選挙を挟んで 4 カ月を経て、明らかに無党派層の意識には変化が生じている。この間、景気回復に弾みが付き始めていることから、無党派層が景気てこ入れを政府に求めたとは考えにくい。やはり、中間選挙前は無党派層にも政府関与の縮小を求めるティーパーティー運動や保守派の影響が及んで、無党派層の意識が保守派に傾いていたのであり、選挙を経て時間が経つと共に、その影響が風化して無党派層の本来の意識に戻ってきたとみるべきだろう。

表 NBC/Wall Street Journal 世論調査結果

	2011 年 2 月下旬		2010 年 10 月下旬
	共和党支持	無党派層	無党派層
政府は関与し過ぎ	75%	47%	60%
政府はもっと関与すべき	27%	51%	38%

（資料）NBC/Wall Street Journal

中間選挙の共和党の勝利は、無党派層にもティーパーティー運動の影響が及んで、共和党支持が広がった結果であった。二大政党制が確立した現在の米国政治では、共和党も民主党も、無党派層の支持なしには大統領選挙や連邦議会選挙に勝つことは難しい。無党派層には政府関与の縮小を求

² Congressional Research Service, Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects
<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34680.pdf>

³ Wall Street Journal, 2011/4/7, Shutdown Holds Risk for GOP
http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704101604576247100322182190.html?mod=WSJ_hp_LEFTTopStories

める意識は弱まっているし、共和党指導者には歳出削減で民主党との妥協を求める声が多い。しかし議会の共和党指導部の意識は変わらず、政府関与の縮小を求め続けて政府閉鎖という事態に陥れば何が起きるか。共和党から離れた無党派層が、政府閉鎖による混乱という実害を受けて、共和党への反感を強める展開が十分に予想できる。米国では、一方の政党への反感はもう一つの党への支持に結びつきやすいだけに、オバマ大統領と民主党への支持が増え、共和党は 2012 年の大統領選に向けて党勢拡大を図るべき 11 年に伸び悩みを余儀なくされる可能性が高いという見方になる。共和党内にある政府閉鎖でも構わないという意識は、やはり過信から生じた油断であると思われる。

6. 保守派重視を続ける共和党から無党派層が離れていく可能性

実は、この点はバイナー議長も強く認識している⁴。政府閉鎖は今でも民主党を利するだけであり、なんとしても回避する必要があると議長らは党内に警告しているという。しかし、同党内部ではティーパーティー運動の影響が今でも強く、無党派層の意識の変化に鈍感なまま、保守派の政治的要求に応えようとする同党全体の方向は変わらない。その方向への前進が無党派層を同党からさらに遠ざける悪循環を生む可能性も高い。

バイナー議長が政府閉鎖の回避を何よりも優先するのなら、民主党に妥協して共和党から多数の造反票が出ても、民主党の賛成で過半数の議席数を確保して暫定予算の失効を回避するという方法がある。しかし、それでは共和党内、特に民主党との交渉、その本質である妥協の重要性を知る議会経験が乏しい 87 人の新人下院議員からバイナー議長への反発が強まり、今後の党運営が覚束なくなる。結局、バイナー議長は下院で共和党だけで過半数の票を得られる歳出削減の水準までしか妥協できない。そう考えると、現時点での標準的なシナリオは、連邦政府機関の一部閉鎖だけでなく、その次の無党派層が共和党に反発を強めるという展開まで含まれることになる。その場合、世論調査では、保守派の共和党支持の忠誠度が高いため、共和党に対する支持の数値上の目減りは限定的になるだろうが、次の選挙に向けた共和党の支持基盤は無党派層の離脱により世論調査の数字の減少以上に劣化する可能性が高いともいえる。

前述の 5 日に下院共和党が発表した 2012 財政年度予算案も、我々には、保守派の期待には応えているものの、この内容で無党派層の支持を得られるのか、無党派層がそこまで財政再建を重視しているだろうかと疑問を感じる内容であるとみえた。むしろ、この予算案が共和党の無党派層の支持獲得に向けた戦略がずれ始めている表れであり、その軌道修正の意外な難しさまでも表していると我々は考えている。

それでも暫定予算の期限切れまではわずかが残された 22 時間がある。連邦政府機関の一部閉鎖は、景気への悪影響が大きく、長引けば米国に進出している日本企業への影響も小さくないだけに、我々自身は、政府閉鎖に至るという自らの標準シナリオが外れることを期待している。残された時間をバイナー議長らが活かして、党内の反発を抑えて民主党との合意を形成する可能性は大きくはないが残されている。そうなれば、前述の共和党の戦略のずれも修正され、2012 年大統領選に向けた展望も変わってくる可能性がある。その意味でも残された時間は極めて重要であり、バイナー議長など共和党指導部の動向を注意深く見守り続けることにしたい。

以上／上原・今村

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、特定の取引の勧誘を目的としたものではありません。当資料の提供する情報の利用に関しては、すべて利用者の責任においてご判断ください。当資料に掲載されている情報は、現時点の丸紅米国会社ワシントン事務所長の見解に基づき作成されたものです。当資料は信頼できるとされる情報に基づいて作成されていますが、当事務所は情報の正確性あるいは完全性を保証するものではありません。当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。当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は、出所をご明記ください。

⁴ John Boehner: Democrats 'win' in government shutdown <http://www.politico.com/news/stories/0411/52615.html>