

迫る 2025 年米連邦政府閉鎖

与野党の対立激化を背景とした政府閉鎖の長期化リスク

丸紅米国会社ワシントン事務所

シニア・マネージャー（国際関係、政府関係担当）上原 聡

uehara-so@marubeni.com

- 米議会は上下両院とも 9 月末以降まで休会しており、明確な打開策も見えないなか、会計年度初日（米国の会計年度は 10 月 1 日から翌年 9 月 30 日まで）の政府閉鎖はほぼ避けられない状況にある。今回の対立では、与野党いずれも政治的に優位に立てると判断。その結果、膠着状態が長期化するリスクが一段と高まっている。
- 民主党は、医療保険制度改革法（ACA – 通称オバマケア）に基づく保険料税額控除の拡充措置の延長および医療関連予算の復元を要求に結びつけることで、これまでにない強硬な姿勢を示している。これは、従来、政府閉鎖の長期化を避ける傾向にあった同党のスタンスからの明確な転換であり、短期的な政治的コストを甘受してでも、長期的な成果を見据える姿勢の表れといえる。
- 政府を掌握する共和党は、政府閉鎖下に至った場合には現状に比べてより大きな裁量を持ち、この局面を連邦政府縮小を進める好機と位置づけている。とはいえ、対立が 2026 年まで長期化し、仮にスタグフレーション下で有権者が医療費の上昇に直面するようになれば、共和党が中間選挙で有権者からの反発を招くリスクもある。民主党は、まさにこの展開に賭けているのかもしれない。

ワシントンでは再び、連邦政府予算をめぐる議会の瀬戸際交渉が始まった。こうした光景は近年、もはや恒例行事と言っても過言ではない。ただ、今回の対立は過去と異なり、明確な出口戦略が見当たらないのが特徴だ。共和党は、上下両院と行政府を掌握している現状を背景に、民主党との妥協に応じる必要性を感じていない。一方、フィリバスター（議事妨害）を回避するため 60 票を要する上院において共和党が 53 議席、民主党が 47 議席を占める構図では、予算関連法案や「つなぎ予算案（Continuing Resolution: CR）」の可決には一部の民主党票が不可欠となる。

しかし、民主党から必要な支持を取り付けるのは容易ではない。同党は、仮に妥協が成立してもトランプ政権が合意を順守する保証はないとの見方を強めている。その理由としては、トランプ大統領が過去に議会の承認を得た資金を取り消そうとした一連の事例を挙げている。具体的には、大統領が一方的に資金執行を停止し、会計検査院（GAO）が予算統制法（Impoundment Control Act）違反と判断したケースや、立法手続きを経て成立した正式な歳出削減（リシジョン）などである。

予想通り、先週下院で可決された 11 月 20 日までの CR は上院で否決された。一方、上院民主党が提出した、ACA 補助金の延長およびメディケイド資金の復元を含む総額 1 兆ドル超の対案も、共和党により退けられた。両院はユダヤ教の新年（ローシュ・ハシャナ）の休会期間に入り、上院は 9 月 29 日、下院は新年度まで再開予定がない。トランプ氏は当初、民主党指導部との会談に同意していたものの、後にこれを取り消し、現在、与野党間の協議は停止したままである。

このままジョンソン下院議長が早期召集に踏み切らない限り、または両院指導部が迅速に妥協案を取りまとめない限り、新会計年度初日の政府閉鎖はほぼ確実な情勢となっている。もはや問われているのは「閉鎖の有無」ではなく、「どれほど長引くか」だ。

1. 歳出制度と政府閉鎖の仕組み

連邦政府の裁量的支出（discretionary spending）は、12本の歳出権限法案によって運営されており、これらの法案が各省庁や政府機能に対して、会計年度を通じた予算執行権限を付与する仕組みとなっている。この歳出権限法案が会計年度初日までに議会で成立し、大統領の署名により発効していない場合、該当する機関の予算執行権限は失効し、資金の支出が認められなくなる。

政府閉鎖には、全面的な閉鎖と部分的な閉鎖の2種類がある。12本の歳出権限法案のうち一部のみが成立した場合、未成立分に該当する機関やプログラムの予算執行権限が失効し、それらの機関は業務を停止する。この場合、部分的な政府閉鎖が発生する。一方、いずれの法案も成立していない場合、連邦政府の広範な機能が停止することとなる。ただし、社会保障（Social Security）やメディケア（Medicare）などの義務的支出（mandatory spending）は別途法的根拠に基づいて執行されるため、閉鎖の対象外となる。

実際には、数十万規模の連邦職員が一時帰休（furlough）となるか、もしくは給与支給のないまま勤務を継続せざるを得なくなる。また、国立公園や博物館の閉鎖、規制・許認可業務の停止、旅券発給や住宅支援などの行政サービスの遅延が生じる。一方で、航空管制や国境警備、軍事作戦などの不可欠業務（essential functions）は継続されるものの、政府閉鎖は広範な公共サービスを混乱させ、経済全体に不確実性をもたらす。

会計年度末までに通年の歳出権限法案が成立しない場合、議会は交渉の時間を確保し政府閉鎖を回避するために、CRを可決するのが一般的である。CRは、歳出権限法案の交渉が継続する間、前年度と同水準で各省庁の歳出を一時的に維持する措置である。しかし、政治的対立が長期化する場合、CRが会計年度全体にわたって延長されることもある（現行の2025年度予算がその典型例である）。この場合、歳出水準は前年度のまま据え置かれ、新たな政策優先事項への対応が難しくなる。また、インフレによって購買力が低下するため、時間の経過とともに各機関の運営負担が増大する。政府閉鎖は、こうした財政運営上の歪みを背景に、政治的にも経済的にも重大な影響を及ぼす可能性がある。

2. 近年の政府閉鎖を特徴づける三つの主要事例

与野党間の政治的分断の深刻化に伴い、政府閉鎖の発生頻度と長期化傾向は年々強まっている。党派間の信頼関係は大きく損なわれ、妥協の余地はほとんど残されていない。

この変化を象徴する最初の事例が、1995～1996年にかけて発生した政府閉鎖である。当時、ニュート・ギングリッチ下院議長とビル・クリントン大統領の対立が引き金となった。共和党は、1994年中間選挙での大勝（いわゆる「共和党革命」）によって、1952年以来初めて上下両院を制することとなり、その勢いを背景に、政府閉鎖をテコに歳出削減を迫る戦術に出た。この対立は21日間に及び、当時としては米国史上最長の政府閉鎖となった。

第二の事例は、2013年に発生した政府閉鎖である。このときは、オバマ政権下で拡大する連邦支出に不満を抱いた保守派有権者による「ティーパーティー運動」の台頭が背景にあった。共和党が多数を占める下院と、民主党が多数を占める上院が、オバマ大統領の目玉政策であるACAの存続をめぐる対立し、妥協に至らなかった。その結果、16日間にわたる政府閉鎖が発生し、当時としては史上2番目の長さとなった。

第三の事例は、2018年12月、トランプ大統領の1期目に発生した。このときは、米墨国境における壁建設のための予算承認を民主党が多数を占める下院に要求したトランプ氏の強硬姿勢が引き金となり、35日間にわたる対立が続いた。この閉鎖は、1995～96年の記録（21日間）を更新し、現在に至るまで米国史上最長である。

そして現在、ワシントンは再び政府閉鎖の瀬戸際に立たされている。政治的党派対立はこれまでになく先鋭化しており、与野党いずれも相手に責任を押し付けることで中間選挙に向けた優位を得られると考えている。ただし、両党が政府閉鎖による経済的・政治的ダメージをどこまで許容する用意があるかは、今後数週間の推移を見守る必要がある。

3. 民主党の戦略転換？

民主党が主導して政府閉鎖を引き起こすことは極めて稀である。近年の政府閉鎖の多くは、共和党による歳出削減や政策譲歩の要求を契機として発生してきた。仮に民主党が関与した事例でも、対立は比較的短期間で終息するのが通例である。たとえば2018年には、当時のチャック・シューマー上院院内総務が率いる民主党が、共和党に対し、若年移民の保護措置（DACA）の復活を条件とし、CRへの賛成を拒否した。しかし最終的に、共和党が移民政策に関する将来的な本会議審議の約束を提示したことで、民主党は譲歩した。この結果、シューマー氏は「シューマー・シャットダウン」と揶揄されるなど、閉鎖の責任を問われただけでなく、党内から「屈服した」との批判を受けることとなった。このほかにも、民主党が政府閉鎖の可能性を交渉材料として譲歩を引き出そうとした事例はいくつか存在するが、いずれも長期化には至らなかった。

民主党が採決を拒否することで政府閉鎖を引き起こす展開は極めて異例であり、長期化すれば現代政治において前例のない事態となる可能性がある。民主党が今回の交渉で拠り所としているのは、ACAに基づく補助金の拡充措置がまもなく失効を迎えるという事実である。ACAにおける保険料税額控除（Premium Tax Credit : PTC）は、ACA マーケットプレイス¹に登録した加入者の月額保険料の負担を軽減する制度である。現在、約2,430万人がACA マーケットプレイスに加入しており、そのうち約9割がPTC 拡充措置の恩恵を受けている²。

2021年、バイデン大統領は「米国救済計画（American Rescue Plan）」を通じて、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応策として、PTCの拡充および適用対象の拡大を一時的に実施した。その後、これらの拡充措置は「インフレ抑制法（Inflation Reduction Act）」によって2025年末まで延長されている。もしこの措置が期限切れとなれば、特に低・中所得層を中心に保険料が上昇し、一部では保険加入を維持できなくなる可能性がある。さらに民主党は、共和党が主導し今年7月に成立した法律「One Big Beautiful Bill Act（OBBBA）」によって削減されたメディケイドおよび関連医療プログラムへの連邦支援を復元することも目指している。

民主党は、CRの可決に必要な票の提供を拒むことで、共和党を交渉に引き出し、拡充されたPTCの延長および医療関連プログラムへの資金復元を実現できると考えている。仮に共和党がこれに応じない場合でも、上下両院と行政府を掌握する与党として、政府閉鎖の責任は共和党にあると民主党は主張している。

¹ ACA マーケットプレイスは、連邦政府が創設した保険取引所であり、個人や世帯が民間の医療保険プランを比較・選択・購入できる仕組みである。この制度では、標準化された補償内容に加え、所得に応じた補助金（プレミアム税額控除）や、メディケイドの適格性審査も提供されており、手頃な医療保険へのアクセス拡大を目的としている。

² カイザー・ファミリー財団（KFF）：ACA マーケットプレイス登録加入者データ（[リンク](#)）、拡充措置使用率データ（[リンク](#)）。尚、ACA マーケットプレイスの加入者数は、近年、メディケイド拡張を実施していない州（non-expansion states）で特に顕著に増加している。2020年から2024年にかけて、非拡張州の加入者数は平均152%増加したのに対し、拡張州では47%の増加にとどまった。こうした非拡張州の多くは共和党知事および共和党主導の州議会を持つ「レッドステート」であり、政治的理由からメディケイド拡張を拒否してきた経緯がある。その結果、低・中所得層がメディケイドではなくACA マーケットプレイスに流入し、加入者増加を牽引している。

4. 交渉の主導権を握る共和党

共和党内での PTC をめぐる判断は一枚岩ではない。一方で、党の保守派の多くは、拡充措置の失効を「オバマケア（ACA）」を段階的に解体するという長期的目標と整合的な動きと捉えている。他方、接戦州・接戦選挙区の共和党議員は、有権者が医療費の上昇に極めて敏感であることを認識しており、保険料が大幅に上昇すれば反発を招くリスクがあると警戒している。もっとも、こうした政治的圧力が顕在化するのには当面先とみられる。拡充 PTC の失効時期は 2025 年 12 月 31 日であり、共和党関係者によれば有権者の多くがこの問題を強く意識するのは、年末に政府当局や保険会社から値上げ通知が届く段階になると予想される。

ここで浮上するのが、民主党は果たしてその時期まで政府閉鎖を持続できるのかという戦略的な問いである。失効までにはまだ数か月の猶予があり、有権者もこの問題を十分に意識していないため、拡充 PTC を交渉材料として活用するには現時点では効果が限定的という見方もある。しかし、年末にかけて加入者が保険料の値上げ通知を受け取り始める段階になれば、交渉上のレバレッジは一段と強まるとみられる。その切迫した局面で、共和党が拡充 PTC の短期延長に応じる可能性もあるが、民主党に史上最長級の政府閉鎖を甘受する覚悟があるかは不透明だ。たとえ議会とホワイトハウスの双方を掌握しているのが共和党であっても、混乱の責任を民主党が負うリスクは残る。

PTC 失効の緊迫性がまだ高まっていない現段階では、共和党側には政府閉鎖を容認するだけでなく、一部にはむしろ積極的に仕掛けようとする動きさえ見られる。「不足歳出防止法（Antideficiency Act）」³により、歳出が承認されていない場合、多くの政府機関は業務を停止しなければならないと定められているが、「不可欠業務（essential activities）」の定義には政権側の裁量が残されている。このため、トランプ政権は自らの政策課題を優先的に継続させ、逆に重視しない分野を停止させることで、政治的メッセージを打ち出す機会を得ることとなる。

政権側はまた、今回の政府閉鎖を、「肥大化した連邦官僚機構」を縮小する好機として位置づけている。これは、政策指針「プロジェクト 2025」で掲げる中核的目標の一つでもある。9 月 24 日には、予算を巡る司令塔である行政管理予算局（OMB）が各連邦機関に対し、政府閉鎖発生時に備えた大規模人員削減計画（reduction-in-force : RIF）の策定を指示する通達⁴を発出した。

5. 民主党のジレンマ

もう一つの要素として、民主党内に根付く「性質」的な傾向が挙げられる。伝統的に、民主党は共和党とは異なり、政治的な交渉力を高めるために国民に深刻な負担を強いることを避ける傾向がある。これに対し、共和党は、政策目的が達成できるのであれば、世論の反発や政治的コストを甘受してでも短期的な痛みを受け入れる姿勢をしばしば示してきた。今回のケースでも、民主党が同様の発想を取り、「医療保険を失うよりは、政府閉鎖による混乱のほうがまだましだ」と主張し、痛みを覚悟のうえで対立を長期化させるという選択肢も理論上はあり得る。しかし、こうした「痛みをいとわず原則を貫く」強硬な戦術は、むしろ共和党の政治文化に根ざしたものであり、民主党の性向とは相容れない。そのため、多くの観測筋は、民主党は数週間以内に妥協に転じる可能性が高いと見ている。

³ 政府が閉鎖された場合、「不足歳出防止法」に基づき、各省庁は大半の業務を停止しなければならない。行政管理予算局（OMB）は、政府閉鎖時の対応計画を統括しており、どの業務を「不可欠（essential）」として継続対象に指定するかについて一定の裁量を有している。実際には、これによりトランプ政権は、どの機関が業務を継続するかに相当の影響力を行使できることになるが、その権限は法令上の要件によって一定の制約を受ける。

⁴ Politico が入手した OMB メモ（[リンク](#)）。

2025 年中間選挙を前に、党内結束の維持も重要な課題となっている。特に、シューマー上院院内総務やハキーム・ジェフリーズ下院少数党院内総務ら民主党指導部がトランプ政権の政策を十分に抑え込めていないとの印象が広がれば、党内の統一感は一段と揺らぐ可能性がある。すでに、党内の進歩派は党主流派への対抗軸としての立場を明確化しつつある。ニューヨーク市長選では、自らを社会主義者と称する州議会議員ゾーラン・マムダニ氏が優勢に立っており、ミネアポリス市長選でも、州上院議員オマル・ファテ氏が地元党組織との対決姿勢を鮮明にしている。さらに、シアトルやアルバカーキをはじめ、全米各地の地方選挙でも進歩派候補の台頭が見られる。こうしたなか、政府閉鎖をめぐる混乱が民主党の分裂を印象づける事態となれば、進歩派による草の根的な挑戦が加速し、2026 年の予備選に向けて党内分断が一層深まるリスクがある。

もっとも、こうした脆弱性を認識しながらも、民主党は依然として政府閉鎖を交渉のテコとして活用する構えを見せている。その背景には、いま譲歩を引き出せなければ、後になって交渉力を完全に失いかねないとの危機感があるのかもしれない。このため、民主党はこれまで以上に長期的な政治的コストを甘受する姿勢を示しているという見方もできる。しかし、仮に譲歩を勝ち取ったとしても、トランプ政権が合意内容を履行する保証はない。政権側はすでに、議会が承認済みの歳出を後から取り消す「リシジョン」を通じて、予算法の限界を試す動きを見せている。2025 年に成立したリシジョン法（Rescissions Act of 2025）の下で 90 億ドルを削減したほか、さらに 49 億ドルの対外援助削減を狙い、法的に疑義のある「ポケット・リシジョン」⁵の手法も追求している。こうした状況を踏まえたうえで、民主党は今回はより大きな痛みを許容してでも譲歩を引き出すことが唯一の選択肢だと判断しており、その政治的な賭けが、政府閉鎖を従来よりはるかに長期化させる可能性を高めている。

民主党の計算は、政府閉鎖そのものを超えた長期的な政治戦略に及んでいるのかもしれない。仮に危機が 2026 年まで長引けば、拡充補助金の失効による医療費上昇と、トランプ政権下で続くスタグフレーションの影響が重なり、共和党が選挙で不利に立たされる可能性がある。民主党は、政府閉鎖を引き起こした直接的な非難を当面は受けるものの、最終的に経済の悪化と医療費の上昇の両方の悪化に対する責任を共和党が負うとの有権者の判断が定着すれば、2026 年中間選挙での勝利も十分に見込めると読んでいるのかもしれない。つまり、短期的な痛みと長期的な政治的利益の可能性を天秤にかける、リスクの高い戦略である。

今回の政府閉鎖をめぐる一連の対立を経て、どのような民主党が姿を現すのか、その選択が党のアイデンティティを改めて映し出すことになるだろう。

⁵ 「ポケット・リシジョン（pocket rescission）」とは、1974 年予算統制法（Impoundment Control Act, ICA）の手続きを形式上踏襲しつつ、実質的に議会の承認を経ずに資金を失効させる手法を指す。ICA の下では、大統領は資金の取り消し（リシジョン）を提案する特別メッセージを議会に送付し、その間 45 日間（連続会期日数）まで資金の執行を留保できる。しかし、会計年度末まで 45 日を切った時期にリシジョン要請を送付することで、議会が承認するか否かにかかわらず、45 日経過前に予算が期限切れとなり、結果的に資金が失効する。このようなタイミングを用いた手法は、議会の歳出権限を迂回する「事実上の取り消し」と見なされ、ICA の趣旨に反する疑いがあるとして法的な正当性が問われている。

丸紅米国会社ワシントン事務所

1717 Pennsylvania Avenue, N.W. Suite 375, Washington, D.C. 20006

<https://www.marubeni.com/jp/research/>

(免責事項)

- 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正当性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- 資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど（以下「情報」といいます）は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用及び引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。