

**米国財政 1 予算協議の決裂は確実、10月1日から政府閉鎖へ**

10月1日から政府機関が閉鎖される可能性が非常に高くなった。医療保険改革法を骨抜きにするために政府閉鎖を人質にして瀬戸際交渉を進めようとする共和党とそれに応じる意志のないオバマ政権・民主党の間に妥協の機運はなく、28日本日を含めて残り3日間は政府閉鎖へのカウントダウンだけが進むだろう。しかもこの先には、約20日後の10月17日までに連邦債務上限を引き上げられなければ、米国がデフォルト（債務不履行）の危機に陥るといって政府閉鎖以上に深刻な問題も待っている。今回は、なぜ政府閉鎖が回避できなくなりつつあるのかを分析し、今後の展望を考えてみた。

**1. 交渉の時間切れで不可避になりつつある10月1日からの政府閉鎖****(1) 期限まで残り3日、短期の暫定予算の成立見通し全く立たず**

9月28日昼現在、米国議会は予算審議を続けているが、このまま9月30日までに2014会計年度（13年10月～14年9月）の予算（歳出法）か当面の暫定予算が成立しなければ、連邦政府機関の大部分は運営の裏付けとなる予算を失い、10月1日から閉鎖の事態に追い込まれる。しかし現在、オバマ政権・民主党と共和党は激しく対立し、短期的な暫定予算でさえ成立の見通しは立っていない。

下院では共和党提案の12月15日までの暫定予算案が9月20日に可決されたが、医療保険改革法の関連予算の除外という条件付きだった。上院では多数派の民主党がこの条件に反対し、期間を11月15日までに短縮、条件なし、すなわち医療保険改革法の関連予算を復活させるという修正を加えた。この修正暫定予算案は27日午後に上院で可決され、下院に送られた。これに対して、下院共和党は28日午後に、上院案に医療保険改革法の本格施行を一年遅らせる、同法の医療機器税を廃止するという二つの修正を加え、同日中に下院で採決すると発表した。下院共和党は事実上の協議の相手である上院民主党に対して譲歩するどころか、強い反発を示し、政府閉鎖はやむなしとの意向を示したに等しい。下院がこの修正案を可決しても、上院がそれを可決する見通しはまずない。

**(2) 医療保険改革法を骨抜きにする最後の機会と判断した共和党が予算協議を利用**

今回の交渉におけるオバマ政権・民主党と共和党の対立点は、これまでの財政交渉のような財政赤字や歳出の削減ではない。医療保険改革法（通称オバマケア）の関連予算の削除を認めるか否かという過去にない異例の対立の構図である。

その医療保険改革法は、2010年3月にオバマ政権と当時は上下両院の多数派を占めていた民主党が、共和党の上下両院議員全員の反対を押し切って成立に漕ぎ着けた。そのため、反発した共和党は10年の中間選挙で下院の多数派を奪還してからは、同法による医療保険加入義務付けが始まる2014年より前の同法廃止を目指して、これまで40回以上も同法潰しに挑んできた。しかし、その成果は全く上がっていない。2回は下院で同法廃止法案を可決するまで進んだが、民主党が多数派であり続ける上院では同法案がたなごらしにされて廃案に追い込まれた。

この間、世論調査では医療保険改革法への不支持が支持を上回り続けてきた。同法により医療保険未加入の3000万人超の国民は医療保険を受けられるようになるが、既加入の多くの国民は保険料の負担が増える見通しであることが主因である。だが、子供が26歳になるまで親の医療保険の対象

でいられるようになったなど、医療保険の既加入者が新たに受ける恩恵も少なくなかったこともあり、上院の民主党議員の一部に翻意を迫るような同法廃止の機運が社会で高まることはなかった。上院でも世論の追い風を受けて民主党議員の一部を切り崩すことは可能と楽観視してきた共和党にとっては大きな誤算だった。共和党は連邦最高裁が医療保険改革法に違憲判断を下すことにも期待していたが、逆に12年6月に連邦最高裁は同法が合憲と判断した。そして同年11月の大統領選と上院選ではオバマ大統領と民主党がそれぞれ勝利して、ついに同法廃止を目指し続けてきた共和党は窮地に追い込まれた。

その共和党が、14年1月からの医療保険加入義務付けを阻止して同法を骨抜きにできる最後の機会として飛び付いたのが、今秋の14年度の予算協議と債務上限引き上げ交渉である。予算協議は政府閉鎖、債務引き上げ交渉は連邦債務のデフォルト（債務不履行）をそれぞれ人質にとって、医療保険改革法の骨抜きに追い込む瀬戸際交渉を展開できると考えたのである。ただ下院共和党の指導部は当初、二つの瀬戸際交渉を同時に展開するよりは、現実になる場合のインパクトがはるかに大きいデフォルトに絞って交渉を進める方が有効であると判断して、予算協議では瀬戸際交渉を採用しない方針を選んだ。だが、これをみた党内保守派は「指導部は手緩い」と突き上げ、圧力に耐え切れなくなった指導部は方針を転換して、予算協議でも瀬戸際交渉を展開することにした。具体的には、医療保険改革法の施行関連の資金を除外した12月15日までの暫定予算案を編成し、9月20日に同党が多数派の下院で可決し、民主党が多数派の上院にも可決を迫ったのである。共和党指導部は関連予算の除外で同法を骨抜きに追い込めるし、上院では民主党議員に同法不支持の多い世論と政府閉鎖の恐怖感から強い圧力を掛けて、造反を誘えんと期待していた。

### (3) 政府閉鎖を人質にした下院共和党に世論は反発、オバマ政権と民主党は一切譲歩せず

しかし、今回も下院共和党の指導部は世論を読み誤った。下院で共和党提案の上記暫定予算案が可決された後に発表されたCNBCの世論調査によれば、医療保険改革法の関連予算の除外に対する支持は38%にとどまり、不支持の44%を下回った。しかも、除外が政府閉鎖や連邦債務のデフォルトという結果を伴う場合は、不支持が59%に跳ね上がり、支持はわずか19%にとどまった。追い込まれたのは、民主党ではなく政府閉鎖を人質にとる瀬戸際交渉を選んだ共和党だった。

この結果を受けて、上院では民主党指導部が下院から送られた暫定予算案を修正し、医療保険改革法の関連予算を復活させ、期間も11月15日までに短縮した。この修正暫定予算案は、上院共和党が一致団結すればフィリバスター（議事妨害）により廃案に追い込むことが可能だったが、同党指導部は早々にフィリバスターを断念した。そんなことをすれば政府閉鎖が現実になり、自らが窮地に追い込まれることは自明だったからである。同党の保守派のクルーズ上院議員が24日午後から21時間余りのマラソン演説を行って医療保険改革法の関連予算の除外を訴えたが、政府閉鎖という手荒な手段を厭わない強硬姿勢をみせた同議員は上院共和党内でも孤立した。それをみた上院民主党は勢いづき、27日午後には上院で民主党が修正した暫定予算案を可決、同案を下院に送られた。採決結果は賛成54と反対44、両党から一人も造反が出ない党派対立の激しさを象徴していた。

## 2. 残された交渉期間はわずか3日、政府閉鎖へのカウントダウンだけが進む見通し

### (1) もはや本質的な交渉は不可能

上院が暫定予算案を可決し、政府閉鎖まで残り3日間しかなくなった現時点では、医療保険改革法を巡る攻防という今回の交渉の本質において共和党とオバマ政権・民主党の一方が譲歩するか双方が妥協して政府閉鎖を回避することは無理である。交渉の本質から距離を置き、全ての交渉当事者がダメージを受ける政府閉鎖の回避に目的を集中した交渉をできれば、一週間など超短期で無条件の暫定予算が成立する展開も考えられるが、今の交渉にそうなる可能性はほとんどないだろう。

11年春の政府閉鎖が間近に迫った予算協議では、短期間の暫定予算の成立を繰り返す中で交渉が進み、最終的に政府閉鎖は回避されて11回計年度末までの政府の運営を裏付ける暫定予算の成立に漕ぎ着けたが、その再現はありそうもない。

## (2) 最後に医療保険改革法を骨抜きにする意志を示した共和党、政府閉鎖は覚悟か

むしろ今の共和党には、政府閉鎖よりも医療保険改革法を骨抜きにするという自らの意志を表明することが大事なようだ。オバマ大統領は27日に急きょ声明を発表して、共和党に上院案を可決して政府閉鎖を回避するように訴えた。しかし共和党は応じず、ベイナー議長は28日正午から開いた下院共和党の会合で、前述のように上院案に医療保険改革法の施行一年先送りと医療機器税の廃止などの修正を加えた案を下院で採決することを決めた。共和党内でも穏健派は自党に与えるダメージへの懸念を深め、政府閉鎖の回避を優先すべきという声を上げたが、その影響力はあまりに小さかった。下院の28日午後の再修正案の可決は確実だが、医療保険改革法を何としても骨抜きにするというメッセージを前面に打ち出した同案を上院民主党が受け入れるはずがないし、下院共和党も覚悟の上だろう。政府閉鎖まで残り3日間という貴重な時間を共和党は無為に使い、政府閉鎖へのカウントダウンだけが進むことになりつつある。現時点での見通しを整理すれば、10月1日から政府が閉鎖される可能性が9割超ではないか。

## (3) 20日後には連邦債務のデフォルト・リスクも、そこまでの展開は予想不可能

米国の財政が抱える大きな問題は、上述の政府閉鎖だけではない。連邦債務の上限引き上げの期限が10月17日に迫っているという、潜在的なダメージの大きさをみれば政府閉鎖の比ではない大問題が残っている。ルー財務長官は最近、10月17日に連邦債務のデフォルト回避の緊急措置が尽きるとして、直ちに債務上限の引き上げを求める書簡を上下両院・両党の指導部に送った。要するに、このまま債務上限が引き上げられなければ、10月17日には連邦債務がデフォルトになってしまうのである。デフォルトは政府閉鎖とは比較にならない破壊的なダメージを米国経済はもちろん、世界経済にももたらす可能性が高い。米国債を初めとするあらゆる金利が急上昇し、株価は急落し、消費者と企業の信頼感は急落し、米国経済は景気後退に陥るといった想像もしたくない展開が待ち受けているのである。

連邦債務のデフォルトに比べれば、連邦政府の閉鎖の方が米国経済に及ぼすダメージは小さい。そのため、先に政府が閉鎖され、それで生じたダメージの大きさに懲りた民主・共和両党が歩み寄り、債務上限の引き上げに速やかに応じてくれる方が、前述の超短期の暫定予算を繰り返して政府閉鎖を回避したまま10月17日を迎えるよりもまし、という見方も一部にはある。しかし、政府が閉鎖された後にオバマ政権・民主党と共和党がどのような対応に動くかは、実際に閉鎖された後にならないと分からない。この問題については、10月に入り政府が実際に閉鎖されるかどうか、閉鎖された場合にどのようなダメージが生じ、それにオバマ政権と民主党、共和党がそれぞれどのように反応するかを確認してから、先の展開を考えるしかないだろう。

## 3. なぜ政府閉鎖という異常事態が迫る展開になってしまったのか

### (1) 誰も予想しなかった今秋の予算協議の難航と政府閉鎖

今年の財政協議は、年初にかろうじて財政の崖を乗り越えたが、その後の財政赤字削減を巡る議会の民主・共和両党の交渉は停滞し、時間切れとなって3月1日から歳出の強制削減が始まっている。当初は異なる主張をする二つの党が話し合い、妥協点を見出して合意に至ることが政治の機能であるすれば、現在のオバマ政権・民主党と共和党は機能不全の実績が既にある。そのため、今回の交渉が前進せず政府閉鎖という結果になりそうなことも、当然の帰結と言えなくもない。

ただ、強制削減が発動された後の財政は意外にも政治の関心の対象から外れていった。皮肉にも歳出の強制削減、財政の崖の解決策としての富裕層への増税、景気回復の進展が重なって、財政赤字が急速に減り始め、15会計年度には同赤字のGDP比が2%前後と問題ない水準まで縮小する見通しが立った。しかも強制削減の景気への影響も、当初の予想ほどは大きくなかった。そのため、民主・共和両党とも財政への関心が急速に低下していった。両党とも9月の14年度予算の協議はさすがに重視していたが、交渉が難航して政府閉鎖という異常事態が迫る展開になるとは両党も市場も予想していなかった。

## (2) 政府閉鎖とデフォルトが寸前で回避された11年よりもはるかに厳しい情勢

しかし、夏前は財政協議への政治の関心が低下してただけであり、実は民主・共和両党が歩み寄れない要因は数多くあったという評価が最近になって増えている。しかも、今回の予算と債務上限引き上げの二つの財政交渉は、11年にもあった同様の財政交渉よりも、はるかに交渉当事者間の合意と妥協が難しくなる要因を抱えているという指摘もある。

11年の交渉は、オバマ政権・民主党と共和党が激しく対立し、政府閉鎖と連邦債務のデフォルトはどちらも現実になる寸前まで交渉が続いた。それでも最終的にどちらの交渉も最悪の結果が回避できたのは、政権と両党に二つの共通認識があったことが大きい。一つは、前年10年秋の中間選挙で共和党が圧勝していたため、世論は同党の主張する財政赤字と歳出の削減を求めているという認識で政権と両党が一致していたことである。そのため、交渉の対象は財政赤字や歳出をどれだけ削減するかという金額や手法に絞り込まれていた。もう一つは、当時の政府債務の残高と見通しがあまりに大きく、やはり政権と両党ともに債務上限の交渉は必要であると考えていたことである。このため、債務が上限に達した後は、時間こそ要したが政権と両党が交渉の席に着いた。

しかし今回の財政交渉は、11年には存在した共通認識がない。今回の交渉における共和党は、世論の支持が少ない医療保険改革法について関連予算の除外や施行の先送りも世論は求めていると信じている。しかし、オバマ政権と民主党にそのような認識は全くない。むしろ前年12年秋の大統領選と議会の上院選で勝った民主党は、逆に自ら成立させた医療保険改革法の信任を受け、今は同法の完全な施行を世論が求めていると理解している。

債務上限引き上げについても、今回のオバマ政権と民主党は11年と異なり共和党と交渉する必要があるとは認識していない。共和党は医療保険改革法の施行の一年先送りを上限引き上げの条件の一つとして交渉しようと考えているが、オバマ政権と民主党は共和党に無条件での引き上げ同意を求め、交渉には一切応じない構えである。

## (3) 世論を正確に把握できず、指導部の統率力が低下する共和党の迷走

しかも今回の交渉をみると、11年に比べて上下両院とも共和党の政党としての二つの機能低下も指摘せざるを得ない。一つは世論を正確に把握する機能、もう一つは指導部の統率力の低下である。

今回の交渉において、メディアに登場する共和党指導部や主要議員はそろって、世論は医療保険改革法の廃止を求めているという。しかし、実際の世論は、共和党の今回の主張と相当異なっている。ニューヨークタイムズ紙とCBSテレビの共同世論調査(9月19-23日実施)によれば、医療保険改革法自体への支持は39%にとどまり、不支持の51%が上回っている。ここまでは共和党が正しい。だが、同法関連予算の除外により同法を事実上止めることへの支持は38%しかなく、同法の維持を支持する56%を大幅に下回っている。しかも、暫定予算から医療保険改革法の関連予算を除外することへの支持は31%にとどまり、債務上限引き上げと医療保険改革法を結び付けるべきではないという意見は60%を占めている。世論は、政府閉鎖や連邦債務のデフォルトのリスクをとってま

で医療保険改革法を骨抜きにしてほしいとは考えていないのである。保守系の団体や有権者が共和党議員に医療保険改革法の廃止を求めて熱心に働きかけているが、その意見は世論の一部に過ぎないこと、けっして世論の大勢ではない。保守派以外の声を把握する機能が党として低下していることが、共和党を弱くしているのである。

下院共和党の指導部にも保守派の議員も、世論は政府閉鎖や連邦債務のデフォルトを人質に取って医療保険改革法の骨抜きを目指す瀬戸際交渉など求めているという現実を正しく理解できる状態にあるのなら、政府閉鎖も債務のデフォルトも心配する必要はない。ニューヨークタイムズとCBSの共同世論調査では、仮に政府閉鎖が現実になれば非難する対象は共和党が44%であり、オバマ政権・民主党の35%を大きく上回っている。14年の中間選挙を見据えれば、共和党にとって非常に深刻な事態である。世論調査分析の専門家からも、政府閉鎖になれば共和党は責任を問われて、14年の中間選では上院で少数派に留まるだけでなく、下院も少数派に転落しかねないという指摘がある。

共和党指導部のリーダーシップの低下も大きな問題である。下院では12年の選挙で保守派議員が増えて全議員の7割を占めたことも影響して、穏健派の指導部と保守派の党内対立が強まっている。今回の交渉でも指導部は保守派の圧力に耐え切れず、債務上限引き上げ交渉で医療保険改革法を骨抜きにするという戦術の変更を余儀なくされた。上院でも、12年の選挙で初当選した保守派のクルーズ議員が指導部の方針に反してマラソン演説を行うなど、当選回数に序列が効いていた過去にない動きが生じている。このように共和党内の支配力が低下した指導部では、今後の財政交渉において妥結を目指す重要な局面で保守派を説得できないため、オバマ大統領や民主党指導部との指導者同士の交渉にも応じられない。共和党指導部が機能しないために、妥協・合意の機運が遠く可能性が高くなってしまふのである。

共和党指導部は交渉能力も低下している可能性がある。ルー財務長官による両院・両党指導部への債務上限引き上げ要請を受けて、下院共和党は26日に1年分相当の債務上限引き上げ案とその条件をまとめたが、条件には医療保険改革法の一年先送りだけでなく、税制改革、キーストーンパイプライン計画の承認、EPA（環境保護局）による二酸化炭素排出量の規制緩和、金融規制改革法の修正など同党の要望がただ多数並べられた。これからのオバマ政権・民主党との厳しい交渉に向けて、実現可能な要望に絞り込んだ形跡もなく、同党指導部が今後3週間以内に交渉をまとめるという意志を読み取ることはできない単純なリストだったのである。しかも、この案でさえ下院共和党の保守派の議員は歳出削減が少なすぎるとして反対し、指導部は再考を余儀なくされた。

穏健派である下院共和党の指導部をみれば、保守派の主張とは異なる現実を認識して、同党の自滅につながりかねない政府閉鎖を極力回避したいという意識は持っていることは分かる。だが、保守派の数の圧力の前には指導部は無力である。それだけ弱い同指導部が、この後、強硬に医療保険改革法の骨抜きを求める保守派を抑えて、オバマ政権・民主党との交渉をまとめられるのか、どうしても懸念は払拭できないのである。

#### **(4) 今後は複数回の政府閉鎖も、債務上限引き上げ交渉の展望はあまりに不透明**

このように、10月1日の政府閉鎖が不可避になりつつある現状の背景には、上記の多数の要因による米国政治の機能不全がある。当然、この機能不全は短期間で解消するようなものではないし、むしろ、今後の様々な両党間の協議の停滞をもたらす可能性が高いとみるべきだろう。

10月1日からの政府閉鎖を前提とすれば、その先に生じることが確実な混乱の鎮静化にも時間を要する可能性がある。一度の政府閉鎖に両党が懲りて、互いに譲歩して交渉が進み始めるといった展開を予想することは楽観的過ぎる。最初の政府閉鎖はさすがにインパクトが大きいので、すぐに暫定予算が成立するなどして短期間で終わるだろうが、その後の予算協議はやはり難航が避けられ

ず、二度目、三度目の政府閉鎖も十分に起こりうるだろう。その先、その間に待つ債務上限引き上げ交渉に至っては、予想は困難である。交渉が進まないようなら、デフォルトがもたらす破壊的なダメージを回避するために、11年の交渉過程でも対策として浮上したオバマ政権が議会の設定する上限を無視して債務を拡大させる展開もあり得るのではないか。議会による債務上限の設定の正当性には議論もあるだけに、デフォルトになるぐらいならこちらを選択する可能性は十分にあり得ると考えられるのである。逆にいえば、そこまで想定領域が広がるほど今後の展望は不透明である。

こうした状況では、予算協議と債務上限引き上げ交渉を巡るオバマ政権、民主党、共和党それぞれの動きを注意深く観察し続けるしかない。当面の焦点となる下院共和党の指導部の判断は今日と明日にも下される。実際に政府閉鎖となれば、具体的にどのような変化が起きるのか、それが米国、日本、世界の各経済にどのような影響が及ぶのかは、これから分かる。これから起こる重要な変化について、今後は速やかに報告していくことにしたい。

以上／今村

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相  
当性、完全性を保証するものではありません。

本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、当事務所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、当事務所の著作物であり、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。個人の私的使用および引用など、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。