

米国財政 2 上院合意へ前進、連邦債務のデフォルトは寸前で回避の見通し

連邦政府機関の一部閉鎖は 15 日目を迎え、連邦債務の上限引き上げ交渉は、デフォルト（債務不履行）の回避策が尽きるとされる 10 月 17 日まで残り 2 日を切った。しかし、昨日 10 月 14 日午後になって、ようやく上院の民主・共和両党指導部の政府再開と債務上限引き上げを目指す協議が前進し、15 日の合意への期待が高まってきた。デフォルトも期限寸前にはなるが回避される可能性が高くなってきた。ただ、少数の保守強硬派の強い影響を受けている下院共和党が上院の合意に従うか一抹の不安は残る。以下、ここまでのオバマ政権・民主党と共和党の交渉の経緯を整理し、短期的な展望を考えてみた。

1. 財政交渉の最新情勢：上院の協議が 15 日に合意へ**(1) オバマ大統領と下院共和党の協議は物別れ、12 日から上院の両党指導部が協議**

連邦政府の機能再開と債務上限引き上げを目指す交渉の舞台は、12 日から上院に移っている。11 日夕方には医療保険改革法案の見直しを求めて強硬姿勢を続けてきた下院共和党が譲歩して、債務上限を 6 週間引き上げ、その間に政府機能再開や財政問題などを協議するという案をオバマ大統領に示した。しかしオバマ大統領は、政府再開が含まれず債務上限の引き上げの期間も短すぎる、医療保険改革法を骨抜きにしたいという同党の主張に譲歩がないとして難色を示し、受入を拒んだ。大統領は電話で会談したバイナード下院議長に、暫定予算と債務上限引き上げを人質に取って医療保険改革法の見直しを求める共和党の姿勢自体を改めるよう求めた。オバマ大統領と下院共和党の協議が暗礁に乗り上げたことを受けて、デフォルト回避では一致している上院の民主・共和両党指導部がすぐに 12 日から新たな協議を開始した。

上院の協議では、共和党指導部が冒頭に、半年間の暫定予算と 14 年 1 月末までの債務上限引き上げを認めつつも医療保険改革法の一部見直しを求めたという。これに対して民主党は医療保険改革法の変更は受け入れられないと拒否の姿勢を示したが、昨日 14 日の株式市場の取引開始までの大筋合意を目指して協議を続けることにした。しかし、13 日も両党指導部は合意への楽観的な展望を示しつつもなかなか双方の歩み寄りがなく、結局、合意のないまま 14 日を迎えてしまった。

その 14 日午前は、株式市場でデフォルト懸念がくすぶって株価が小幅下落するなか、ようやく上院の両党指導部の協議が前進し始めた。協議を主導する民主党のリード院内総務と共和党のマコーネル院内総務は、そろって建設的な議論が進んでいるなどと楽観的な見方を示した。超党派の協議に参加している民主党のマンチン上院議員は「合意は 70～80% のレベルに達している」と答え、共和党のコーカー上院議員も協議の進展を認めている。

(2) 3 カ月の暫定予算案と 4 カ月の債務上限引き上げへ

上院の両党指導部の具体的な合意内容は 15 日未明の時点で、両党指導部の側近からの情報として複数のメディアが、14 年 1 月 15 日までの暫定予算案と 14 年 2 月 7 日までの債務上限引き上げで民主党のリード院内総務と共和党のマコーネル院内総務は合意する見通しと報じている。株式市場でも 14 日午後は協議前進の報道が好感されて強含みに転じ、ダウ平均は結局 4 日続伸で終わった。

注目される合意内容のうち暫定予算案は、歳出（裁量的経費）は現在の強制削減を織り込んだ年

間 9,670 億ドルの水準を維持するとの見方が多い。民主党は当初、暫定予算における歳出の強制削減の回避を主張していたが、反対する共和党に譲歩して、この歳出規模に落ち着く見通しであるという。一方、暫定予算の期限を 3 カ月分、1 月 15 日までとするのは、1 月半ばが 2014 年度の歳出の強制削減の発動期限であるからという。2014 年度の強制削減はその規模が 13 年度よりも大きく 210 億ドルとなるため、民主・共和両党とも強制削減の発動を回避したいという共通認識がある。そのため、暫定予算の期限を 1 月 15 日にすれば、強制削減を回避するためにも同日までに 14 年度予算を成立させようという機運が超党派で高まるはずという意図があるという。また、上下両院に対して、税制と歳出の長期計画や 14 年度予算に関する民主・共和両党による公式な協議の結論を 12 月 13 日以前に出すという条件が今回の合意に盛り込まれるという複数の報道もある。

債務上限引き上げは、相当額でカバーできる期限が 2 月 7 日となれば、10 月 17 日に迫ったデフォルト回避への事実上の期限が約 4 カ月先送りされることになる。上限引き上げ幅を巡っても、1 年を求める民主党とできるだけ短くしたい共和党の距離は相当あったが、4 カ月で双方が歩みつつある。上院の協議では 6~9 カ月の引き上げも検討されたが、下院共和党が反発して 17 日の引き上げ期限が迫っているのに上院案の修正を目指しかねないとの配慮から 4 カ月分に落ち着いたという。ただ、4 カ月でも下院共和党は短縮を求める恐れがあると懸念する声の上院共和党内にはある。

(3) 医療保険改革法の見直しでは共和党が一方的に譲歩へ

民主・共和両党の最大の対立点であった医療保険改革法の見直しについては、共和党の一方的に近い譲歩で上院は決着する見通しになってきた。下院共和党が暫定予算と債務上限引き上げの条件としていた医療保険改革法の関連予算の執行低位氏や同法の執行の 1 年延期は、すでに交渉対象でなくなっている。上院共和党は下院の同党に比べて大幅に交渉条件を後退させ、医療保険購入者に対する政府補助金の給付の所得要件の厳格化と医療保険改革法に定められた医療機器への課税の廃止や開始延期の二点に要求を絞って上院民主党と協議に入った。これに対して民主党は、前者の要求には応じたが、後者の医療機器税は 2 年間の延期を認めたという報道と交渉条件から外れたという異なる報道が流れている。いずれにしろ、医療保険改革法では一切譲歩しないと主張していた民主党にとっては僅かな譲歩、同法を骨抜きにするために暫定予算や債務上限引き上げを人質にする瀬戸際戦術まで繰り出した共和党にとっては大幅な譲歩で、両党が歩み寄ることになる。

共和党が一方的な譲歩を余儀なくされそうな理由は、この無謀な瀬戸際戦術を選択したという同党の判断の誤りに尽きる。医療保険改革法を骨抜きにするために財政交渉を利用するという共和党の言いがかりに根本的な無理があった。しかも、その結果として政府機関の一部閉鎖が生じ、デフォルト懸念が増大したことから、世論の共和党に対する非難は同党にとって危機的な水準に達している。14 日に発表されたワシントンポスト紙と ABC テレビの共同世論調査（10 月 9-13 日）によれば、今回の予算交渉における共和党の対応を、有権者の 74% が支持しないと答えた。同党に対する不支持は政府閉鎖前の調査（9 月 25-29 日）の 63% から閉鎖開始の直後（10 月 2-6 日）の 70%、今回の 74% へと増加する一方である。同調査では議会民主党とオバマ大統領への不支持も増加傾向だが、それぞれ 61%、53% であり有権者の 4 分の 3 から不支持とされた共和党が突出している。しかも今回の調査では無党派層の共和党への不支持が 76% に達し、来年 14 年秋の中間選挙に向けて共和党には深刻すぎる状態となっている。しかも、市場参加者やビジネス界も、デフォルトが現実味を帯びるという異常事態を受けて、株安や一部の金利上昇とドル安、企業・家計の信頼感低下など経済に実害が表れ始めたこともあり、共和党に対する批判を強めている。共和党にとっては、もはや瀬戸際戦術は持続不可能なのである。

2. デフォルト寸前での債務上限引き上げへ

(1) 上院は16日可決、時間切れで下院共和党に上院案の可決迫る

しかし、上院が15日の早い時間帯に合意しても、債務上限引き上げ法が成立してデフォルトが回避されるタイミングは事実上の期限である10月17日に限りなく近くなるだろう。複数のメディアは、上院の民主・共和両党が15日中に合意しても、上院の本会議で合意内容を盛り込んだ暫定予算案と債務上限引き上げ法案が可決されるのは16日になる可能性が高いという。リード院内総務は法案が整った後に採決に全上院議員の同意が得られるのなら、数時間で可決させることが可能である。しかし上院の民主・共和両党は、下院共和党に上院を通過した法案の修正など一切考えさせないために、あえてデフォルトが迫るタイミングで下院に上院案を送り、下院共和党に上院案の可決かデフォルトかの決断を迫るしかないと考えているという。逆にいえば、このような手段でしか下院共和党を抑えられない弱さを、オバマ政権と上院の民主・共和両党は抱えているのである。

しかも、この両党指導部の作戦もリスクは少なくない。上院では一人でも即時の採決に反対すれば、法案審議を行うしかなく、その場合の上院の採決は17日より後の18日になってしまう。下院共和党の党内対立が激化して、上院の両党指導部の作戦通りに採決が進まない恐れもある。穏健派のバイナー下院議長など共和党指導部にとっては、今となっては上院の作戦通りに進むことが望ましい。しかし同党指導部が無謀な瀬戸際戦術に追い込んだ保守強硬派には、医療保険改革法を骨抜きにできない結果を受け入れるくらいなら、デフォルト突入の方がましと判断しかねない怖さがある。それ以前に、保守強硬派の一部議員は、10月17日に上限を引き上げなくてもデフォルト回避の術はある、利払いさえ続ければデフォルトは回避できるのに財務省が共和党を脅している、などと17日の期限自体を受け入れていない。バイナー下院議長が、こうした保守強硬派の強烈な反対を押し切って16日中に上院案の採決を決断できるか。議長が保守強硬派の抵抗を押し切ろうとすれば、政治的に大きなダメージを受けてしまう可能性は高い。それを恐れる議長が、まだ時間はあるとして上院案の修正に動いてしまい、結果として時間切れになってしまう恐れは払拭できない。

(2) デフォルトは寸前で回避へ、デフレ懸念の増大と悪影響の顕在化は止められず

それでも、蓋然性の高いシナリオは、デフォルト寸前のタイミングで下院が上院案を可決することだろう。下院の現在の過半数は218人であり、民主党の200人は団結して上院案に賛成することは確実である。共和党の穏健派には、先週時点で無条件の暫定予算案や債務上限引き上げ法案に賛成するとの意向を示した議員は18人以上いた。政府閉鎖前の予算審議では、穏健派もバイナー議長を守るために下院共和党案に賛成してきたが、バイナー議長が自ら上院案の採決を決断すれば保守強硬派に同調する必要はないと考えるだろう。バイナー議長も、これまでの債務上限引き上げ法案や暫定予算の採決では共和党の過半数が反対しても採決に踏み切り、民主党の賛成と共和党の一部議員の賛成で可決させてきた実績がある。その実績に保守強硬派は反発してバイナー議長に今は圧力をかけているが、議長はデフォルト回避がかかれば合理的な判断をする可能性の方が高いだろう。

それでも、期限寸前まで債務上限が引き上げられなかったことにより、市場、企業、家計のデフォルト懸念は一時的であっても拡大することは避けられない。11年夏の債務上限引き上げ交渉は、デフォルトこそ回避できたが、デフォルト寸前での回避であったため、デフォルト懸念が株安など市場に悪影響として顕在化し、企業と家計の信頼感の低下が投資や消費の抑制をもたらして、景気にも悪影響を及ぼした。それでも11年夏は財政赤字や歳出削減を巡る交渉の難航であり、最後はオバマ政権と民主党が譲歩して交渉はまとまるとの見方が多かったため、デフォルト懸念は交渉成立の直前に少し高まっただけであった。今回は医療保険改革法の見直しが事実上の交渉対象であり、オバマ政権・民主党も共和党も譲れないとの見方が多かったから、デフォルト懸念は11年夏よりは

高まった状態で最終的に回避されるだろう。そうなると、市場や経済が受ける悪影響は、11 年夏よりも大きくなる可能性が高いと考えざるを得ない。ただし、現在の米国経済は 11 年夏に比べてはるかに安定しているため、11 年夏のように景気後退懸念が生じることはなく、一時的な減速にとどまると思われる。

なお、上院か下院のどちらかで手続きや審議が遅れ、債務上限引き上げの成立が 10 月 17 日以降にずれ込むことがあっても、17 日未明の時点で債務上限引き上げは確実との見通しが市場等でコンセンサスになっていれば、デフォルトは事実上回避されるだろう。17 日になっても財務省に当面の支払を実行できる現金は残っているとの見方が大勢である。しかし、17 日になる前に債務上限が引き上げられる場合と比べれば、市場、企業、家計などのデフォルト懸念が大きくなることは避けられないため、市場参加者のリスク回避指向の高まり、企業や家計の信頼感の低下はより大きく生じてしまい、市場や実体経済が受ける悪影響も少し大きくなってしまいうだろう。最悪のシナリオであるデフォルトの可能性は、上院の民主・共和両党指導部が合意に近づいたことにより、極めて小さくなったと考えられる。

3. 共和党に多くの原因がある政府閉鎖とデフォルト懸念の増大

(1) 最大の問題は医療保険改革法の骨抜きへ財政交渉を利用した共和党

デフォルトは回避できるとしても、財政赤字と政府債務残高の持続可能な水準への縮小が視野に入っているのに、デフォルト懸念を高める財政交渉になってしまうオバマ政権・民主党と共和党の党派対立の激しさは、今後の米国の政治・経済運営にとってのリスクとして残り続けるだろう。その米国の連邦政府に対して多額の債権を持つ日本の政府や投資家、米国との貿易・投資、米国での事業活動の多い日本企業としても、この激しい党派対立から政治が機能不全に陥り、デフォルト懸念が生じてしまうという米国の政治リスクの増大には今後、十分に注意していくべきである。そして、党派対立がなぜ増大してしまっているのかを正しく認識しておくことも重要である。対立の原因を正しく認識せずに、デフォルト懸念を引き起こしても譲歩しないオバマ政権・民主党も共和党のどちらにも非があるという単調な捉え方では、今回の問題の本質を見誤る可能性が高い。

今回の予算と債務上限引き上げの二つの交渉は、共和党が 10 年中間選で大勝してから始まったオバマ政権・民主党と共和党の財政交渉とは明らかに異質である。10 年中間選では小さな政府と財政赤字・歳出の削減を訴えた共和党が勝ったのだから、11 年からの財政交渉において財政赤字・歳出削減を求めた共和党には、少なくとも政治的に有権者の負託に応えているという正当性があった。11 年夏の債務上限引き上げ交渉のような米国経済を人質に取る瀬戸際戦術は非難されて当然だが、その目的にはまだ有権者の負託が含まれていた。しかし、今回の医療保険改革法を骨抜きにするために財政交渉を利用するという共和党の瀬戸際戦術は二つの意味で無理がありすぎる。一つは、医療保険改革法の見直しと予算や債務上限引き上げという政策との関係の乏しさである。医療保険改革法によって財政赤字が大きく膨らむ見通しでもあるのなら正当性もあるだろうが、中立的な議会予算局はそのような見通しは示さず、共和党がそのようなことを今回あまり主張していない。共和党が医療保険改革法の見直しを求めるのなら、無理に財政交渉に絡めずに要求すべきなのである。財政とは直接関係のない問題、債務の安全性を高めるわけでもない問題を財政交渉に結びつけた挙げ句、連邦債務のデフォルト懸念を増大させてしまう政党は、債権者にとっても十分に注意が必要である。

しかも共和党には、医療保険改革法を単独で廃止に追い込むことが難しくなったから、財政交渉に結び付けるようになったという問題点もある。同党は医療保険改革法の廃止や予算停止をこれまで 40 回以上試みたが、全て民主党が過半数を占める上院に阻まれてきた。しかも 12 年には共和知事の州の多くによる医療保険改革法の国民への医療保険加入義務付けに対する違憲の訴えに対し

て、連邦最高裁が合憲判断を下した。さらに 12 年の大統領選では医療保険改革法の撤廃を公約した共和党のロムニー候補がオバマ大統領に敗れ、上院選では民主党が過半数を維持した。民意は示され、政治的にも同法単独での廃止は絶望的になった。そうして追い込まれた共和党が、14 年 1 月からの国民への医療保険加入の原則義務付けの開始が近づいて、今回は窮余の策に出たに等しい。

(2) 30-40 人しかいない保守強硬派が多大な影響力持ち、世論軽視で暴走

共和党内で、このような無理な主張が通ってしまう現状も大きな問題である。この点は保守系メディアにとっても見逃せなかったらしく、下院共和党内で医療保険改革の見直しを財政交渉の条件とするように強く求めた保守強硬派は総勢 30~40 人に過ぎないという指摘も複数あった（30 人に満たないという説もある）。しかし、本来は同派の主張を支持していなかったが、同派から強い圧力を掛けられて支持に転じた議員が 50~60 人いて、党内で 100 人前後が医療保険改革の見直しを前面に出す瀬戸際戦術に採用を求める構図になったという。こうなるとベイナー議長はこの戦術を取り上げざるを得なくなり、しかも同戦術を支持していなかった穏健派議員も公然と反対すればベイナー議長を窮地に追い込み、民主党を利することになりかねないとして同戦術の支持に加わった。こうして、下院共和党 233 人の 10 数%に過ぎない保守強硬派が主張するだけだった瀬戸際戦術が同党で採用され、同派も少人数でありながら党内への強い影響力を獲得したのであるという。

それでも、瀬戸際戦術が世論に支持されるのなら、保守強硬派に先見の明があり、共和党をリードする優れた政策集団という評価になるだろう。しかし、今の世論の評価は全く逆である。医療保険改革法の見直しを求めた瀬戸際戦術も、その実現を求めて政府閉鎖を引き起こし、デフォルト懸念を高めた共和党も、前述の通り、ともに世論から強く非難され、その程度は政府閉鎖が長引き、債務上限引き上げの期限が近づくとともに強まる一方になっている。世論はオバマ大統領や民主党に対する非難も強めているが、共和党への非難は一際大きいのである。それでも保守強硬派は世論調査の結果に衝撃を受けるどころか、逆に共和党指導部の譲歩を阻もうと圧力を強めている。同派は、有権者もティーパーティー運動などを支持する保守派が多い選挙区から選出されている地盤に恵まれた議員が多く、共和党に対する世論の非難に敏感になれないともいわれる。

(3) 選挙に強い保守強硬派が残り機能不全の議会が長引く可能性、既に生じている国益の損失

しかし、これだけ世論の非難を受けている下院共和党だが、14 年中間選で民主党に多数派を奪還されるとの見方はまだ多くない。2010 年の中間選挙では知事選・州議会選でも共和党が躍進したため、同年の国勢調査に基づいて変更された下院選挙区の区割りも共和党に有利になっているからである。一方で、14 年の上院選はこれだけ共和党への逆風が強いと、同党の過半数奪還は難しくなってくる。15 年からのオバマ政権の残り 2 年間もオバマ政権・上院民主党と下院共和党が対立するという構図、下院共和党では保守強硬派の影響力が強い状態がそれぞれ続く可能性が今のところ高いのである。そうすると、財政赤字の縮小が続いているのに政府閉鎖やデフォルト懸念の増大が生じてしまうなど、議会の機能不全や、世論が解決を求める政治課題を議会が正しく把握できず、適切な政策も実現できないという状態が続く可能性もまた高いと考えざるを得ないだろう。

政府機関の一部閉鎖は 2 週間という予想外の長期になったとはいえ、世論は自らの影響は小さいといい、経済への影響もまだ限定されている。デフォルト懸念が 17 日に向けて高まり、市場と経済への悪影響が大きくなる可能性も高いが、デフォルトに突入しないかぎりには破壊的な事態になることも景気後退もない。その意味では、米国経済にとっての今回の財政問題は限定的な影響にとどまる可能性も高い。しかし、二大政党の一方が、一部とはいえ政府機関が閉鎖されてデフォルト懸念が高まることなど気にせず安易に瀬戸際戦術に走る米国の政治の現状は、楽観すべきではないだろう。財政問題の改善を受けて、今秋は議会に包括的な税制改革や移民制度改革の審議と実現が期

待されていたが、これまで成果はほとんどなく、政府閉鎖で貴重な時間を無駄にした可能性が高い。外交面でも、オバマ大統領はアジア重視の方針を掲げ、TPP の年内合意を目指す考えを主張しながら、政府機関の一部閉鎖のために、足踏みを余儀なくされた。大統領は 10 月前半に開催された APEC（アジア太平洋経済協力会議）首脳会議と TPP（環太平洋連携協定）首脳会議、東アジアサミットへの出席を取り止め、アジア歴訪も中止せざるを得なかったのである。

(4) 政府再開・デフォルト回避後の財政交渉に前進なければ、オバマ政権の今後に懸念も

今後のデフォルト回避と政府機関の再開をきっかけに、共和党が世論に敏感になり、上院の合意内容に含まれると思われる中長期の税制・歳出計画でオバマ政権・民主党と建設的な議論を展開できるように修正できるか。オバマ政権・民主党も共和党を非難するだけでなく、同党と続けるしかない対話から機会を見出して膠着した政治の現状の打開を図る、という現実重視の姿勢への修正を進められるか。政府機関の再開とデフォルト回避の後の政治の変化に期待する一方で、変化がなく政治の機能不全が続いてしまうようなら、議会の機能不全は長引き、オバマ政権のレームダック化が早くも始まってしまうという展開になってしまう可能性も考えておく必要がある。

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。