

米国の財政問題： 混迷を極める財政再建交渉

滝井 光夫 *Mitsuo Takii*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員
桜美林大学 名誉教授

要約

米国経済は順調な成長を続けているが、オバマ政権は2009年度にGDPの10%に達した戦後最大の財政赤字の縮小には十分な成果を挙げていない。しかも共和党保守派との対立によって予算が成立せず、2014年度冒頭の16日間、政府機関が閉鎖される事態となった。また、債務上限の引き上げをオバマケアの凍結などとリンクさせた共和党の瀬戸際作戦によって、政府は何回もデフォルトの危機にさらされた。2013年超党派予算法の成立によって、両党間の角逐は終わったかにみえるが、楽観はできない。本論は、継続歳出決議および債務上限引き上げの状況を明らかにしつつ、混迷を極める2011年以降の経過を、2011年予算管理法、「財政の崖」、歳出の強制削減、2013年超党派予算法および2014年統合歳出法の成立過程などを辿りながら、財政再建策を巡る民主・共和両党の攻防を検証する。

1. 共和党保守派の強行路線

オバマ政権はブッシュ政権が残した大きな重荷を背負って発足した。重荷の第1は、史上最大の減税政策とアフガニスタン・イラク戦争による巨額の財政赤字、第2はサブプラ

イム問題から発した金融危機による戦後最大の不況である。

オバマ政権は、政権発足後真っ先に成立させた総額7,800億ドルの2009年米国再生再投資法およびこれを超える8,600億ドルの2010年減税・失業保険延長・雇用創出法とい

う主に2つの景気対策によって、戦後最大の不況から脱却した。

4 四半期連続した大幅なマイナス成長は2009年第3四半期(7-9月)からプラスに転じ、全米経済研究所はオバマ大統領就任半年後の2009年6月、景気は底入れしたと発表した(発表は2010年9月20日)。実質GDP成長率は、2年連続のマイナス成長から2010年以降プラス成長が続いている。

しかし、大規模な景気対策の結果、連邦政府の財政赤字は、2008年度の4,586億ドルから2009年度には1兆4,127億ドルに3倍増となり、GDP比は3.2%から10.1%に急上昇した。財政赤字がGDP比で10%を超えたのは、1930年度以降では第二次大戦中以外には例がない。その後、財政赤字は2012年度の1兆870億ドル(GDP比7.0%)まで4年連続で1兆ドルを超え続けた(図1参照)。

オバマ政権は財政赤字を1期目の任期が終る2013年度末までに半減する目標を立て、基礎的財政収支(プライマリーバランス)を2015年度までに均衡させるため超党派の委員会を設置した¹。しかし、政府見通しで

は、2013年度末の財政赤字は9,729億ドルで目標からはほど遠く、基礎的財政収支を2015年度に均衡させる目標も達成はほぼ不可能とみられる。

民主、共和両党は、10年間で4兆ドルの財政赤字を削減する方向性²は類似しているが、「政府の大きさと役割」を巡って根本的な相違がある。政府の関与を重視する民主党は中低所得層への福祉の充実、国防予算の削減、富裕層に対する増税を主張する。一方、小さな政府を標榜する共和党は増税を断固拒否し、国防予算を除く歳出の大幅削減、低所得層へのメディケイドやフードスタンプの削減を主張している。

こうした両党の政策は伝統的なものだが、2010年の中間選挙でティーパーティー(茶会)に支持され、圧倒的な勝利を収めた共和党は小さな政府を志向する方向性を一段と強めた。また、共和党内で中道派、穏健派議員が減少したことも民主党との妥協を困難にした。

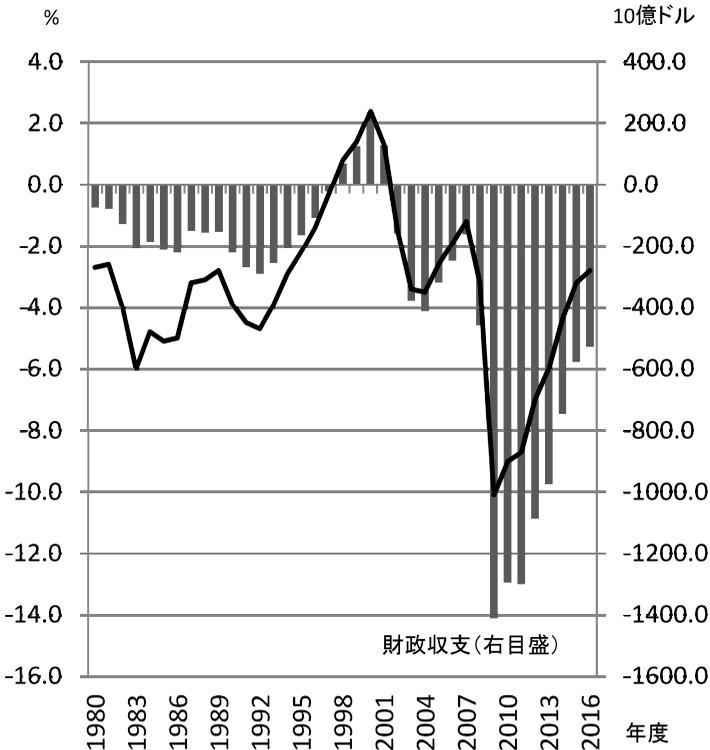
さらに、2010年3月に成立した民主党悲願の医療保険改革法(以下オバマケアと略)が茶会勢力を反オバマで結束させた。彼らは、オバマケ

アは個人の権利を侵害し、政府に巨額の財政負担を強いるとして、その実施の延期や撤廃を求め続けているが、民主党には、最高裁から合憲の判断を得、すでに制度として実施に移されたものを変更する意図は全く

ない。オバマケアを巡る両党の対立は財政再建の行方を左右し続けた。

こうした状況について、ハーバード大学ケネディ・スクールの国際政治学者スティーブン・ウォルト教授は、次のように書いている。

図1 米国の財政収支（1980～2016年）



(注) 統合予算ベース、2013年度以降は推計

(資料) 2014年度予算教書から筆者作成

「共和党の茶会派が、米国経済、世界経済を相手にロシアン・ルーレットに興じているのは危険極まりない。ある論者は、テッド・クルーズ 新人上院議員（後述）の狂気を、別の論者は初の黒人大統領に対する人種差別主義者の反対運動を非難し、原因はフォックス・ニュースの害毒の影響とか、共和党を利するグリマンダリング（いびつな選挙区割りの変更）³にあるという者もいる。国が減んでも下院議長ポストにしがみつこうとするバイナー下院議長の甲斐性のなさを指摘する者もいる。しかし、真の原因は、米国の安全が依然として保たれ、米国を取り巻く国際環境が安定していることにある。共和党の自己中心主義を直すには、深刻な外からの脅威が一番必要なかもしれない」⁴。

2. 暫定予算と政府閉鎖

共和党と民主党の対立、しかも上院は民主党、下院は共和党が制するねじれ議会は予算審議に大きな影響を与えている。その結果のひとつが新年度入り前に歳出予算法が成立し

ていない状態である。オバマ政権下の2009年度から現在の2014年度までの6年間、新年度が始まる10月1日以前に省庁別の12本の歳出予算法が全部そろって成立したことは一度もない。

もともと、10月1日が新年度の開始日となった1977年度から2011年度までの35年間に、12本の歳出予算法がすべて新年度入り前に成立していたのは1977、89、95、97年度の4年度だけであった⁵から、このことだけで議会が異常だとは決めつけられない。

10月1日以前に新年度予算が成立しない場合には、議会は暫定予算である歳出に関する継続決議（Continuing Resolutions）を成立させて新年度入りする。

米国再生再投資法などの景気対策法は新たな法律として可決され、社会保障費などの義務的経費の支払はそれぞれ根拠法に従って実行される。また、暫定予算は基本的には前年度予算をベースにプロラタ（比例案分）方式で決められるため、暫定予算であっても政府機関の運営に重大な影響を及ぼすものではない。しかし、年度初めに年度内予算が確定しておらず、予算

期間もこま切れでは、安定的な政府の活動を妨げることになる。

継続決議による暫定予算は期間が限定されるため、継続決議は年度内に何回も繰り返して成立させなければならない。オバマ大統領就任以降、継続決議の回数は、2009年度2回、2010年度2回、2011年度8回、2012年度5回、2013年度2回、2014年度は3回となり、合計すると6年間で22回、1年度当りの継続決議回数は

3.7回となる⁶。オバマ政権の前のブッシュ政権8年間(2001～2008年度)における継続決議の回数は合計56回(1年度当たり7回)と多く、大減税法が成立した2001年度にはこの年度だけで何と21回⁷となった。

継続決議の回数が多くなれば、当然のことながら暫定予算の期間も短くなる。2011年度の場合は長いもので2ヵ月、短い場合には僅か3日あるいは2週間であった。

表1 1977年度以降のファンディング・ギャップ

会計年度	予算権限の最終日・曜日	ギャップの終了日・曜日	ギャップの期間(日数)	大統領(党)	上院多数党	下院多数党
1977	1976/09/30 木	1976/10/11 月	10	カーター(民主)	民主党	民主党
1978	1977/09/30 金	1977/10/13 木	12	〃	〃	〃
	1977/10/31 月	1977/11/09 水	8	〃	〃	〃
	1977/11/30 水	1977/12/09 金	8	〃	〃	〃
	1978/09/30 土	1978/10/18 水	17	〃	〃	〃
1980	1979/09/30 日	1979/10/12 金	11	〃	〃	〃
1982	1981/11/20 金	1981/11/23 月	2	レーガン(共和)	共和党	民主党
1983	1982/09/30 木	1982/10/02 土	1	〃	〃	〃
	1982/12/17 金	1982/12/21 火	3	〃	〃	〃
1984	1983/11/10 木	1983/11/14 月	3	〃	〃	〃
1985	1984/09/30 日	1984/10/03 水	2	〃	〃	〃
	1984/10/03 水	1984/10/05 金	1	〃	〃	〃
1987	1986/10/16 木	1986/10/18 土	1	〃	〃	〃
1988	1987/12/18 金	1987/12/20 日	1	〃	民主党	〃
1991	1990/10/05 金	1990/10/09 火	3	ブッシュ(共和)	民主党	民主党
1996	1995/11/13 月	1995/11/19 日	5	クリントン(民主)	共和党	共和党
	1995/12/15 金	1996/01/06 土	21	〃	〃	〃
2014	2013/09/30 月	2013/10/17 木	16	オバマ(民主)	民主党	共和党

(資料) Jessica Tollestrup, Federal Funding Gaps: A Brief Overview, CRS, October 11, 2013 等から筆者作成

暫定予算であっても継続決議が途切れることなく成立していれば、予算に穴が開いて政府がファンディング・ギャップ (funding gap、財源不足) に陥ることはない。しかし、万一ファンディング・ギャップが発生すれば、国防や医療など緊急性の高い部門以外の政府機関は閉鎖 (government shutdown) され、一般職員は一時帰休 (furlough) となる。

1977 年度以降発生したファンディング・ギャップは、2014 年 1 月末時点で、合計 18 回あった (表 1 参照)。1977~80 年度の 4 年間は、ファンディング・ギャップは 6 回発生し、ギャップの期間も 8~17 日と長いが、毎回すべての政府機関が閉鎖されたわけではない。政府閉鎖は歳出予算が未成立の一部機関に限定されていたようである。

その後、1980 年および 1981 年に当時のシビレット司法長官が「ファンディング・ギャップ発生即政府閉鎖」の方針を採用し、Antideficiency Act (不足金返済制限法) が 1982 年に改定 (96 Stat.923) されて以降、歳出予算が成立しなければ政府機関の閉鎖は当然のことになった。しかし、

1982 年度以降は、1996 年度および 2014 年度を除いて、ギャップの期間は長くても 3 日と短く、しかもギャップの発生日が週末にかかることも多いため、政府閉鎖が米国経済に大きな影響を及ぼしたことはなかった。

政府閉鎖が米国経済および国民生活に大きな影響を及ぼしたのは、1996 年度におけるクリントン政権下の 2 度にわたる合計 21 日間の、そしてオバマ政権下の 2014 年度における 16 日間の政府閉鎖であった (後述)。

なお、ファンディング・ギャップを発生させず、政府閉鎖を回避するために、自動的に継続決議を成立させる方式 (Automatic Continuing Resolutions) を 1980 年代から、特に 1996 年の政府閉鎖以降、議会は真剣に検討してきたが、この自動継続決議方式は 2013 年の第 113 議会第 1 会期でも成立していない⁸。

3. 債務上限とデフォルト危機

政府閉鎖とともに、もうひとつの大きな問題は国債発行限度額 (以下、債務の上限) の引き上げである。

財政赤字の増大に伴い、発行する国債が増えるが、債務の上限は、1917年以降、Second Liberty Bond Act of 1917 (31 U.S.C. § 3101) に基づき、議会が立法によって規定しなければならない。議会が上限を引き上げる法案を可決しなければ、政府は上限を超える新たな国債の発行が不可能となり、財務省の支払余力が枯渇すると、米国政府はデフォルト（債務不履行）という、米国にとっては前代未聞の事態に陥ることになる。

デフォルトは政府が資金不足に陥るという点では政府閉鎖と同じだが、デフォルトの影響は政府閉鎖の比ではない。政府閉鎖の影響は主に国内に限定されるが、政府がデフォルトに陥れば、「米国における信用市場の崩壊および金利暴騰は直ちに世界に波及し、世界経済は壊滅的な（catastrophic）打撃を受けて、2008年の比ではない金融危機とリセッションに陥る」（2013年10月10日、ルー財務長官の上院財政委員会での証言⁹⁾）。

しかも、共和党は債務上限の引き上げを歳出予算の大幅な削減、あるいはオバマケアの実施延期や廃止な

どとセットで民主党に要求し、要求を勝ち取るために危険な瀬戸際作戦を展開している。これが、前述のウォルト教授がいうロシアン・ルーレットである。

表2はオバマ政権発足後、議会は債務の上限を7回引き上げ、現時点(2014年2月10日)の債務の上限は2013年5月19日に立法化された16兆6,990億ドルであることを示している¹⁰⁾。

財務省は、2013年5月19日以降も国債を発行し続け、その後発行額が上限の16兆6,990億ドルに達したため、議会に対して上限の引き上げを求めた。しかし、議会が新たな債務の上限を決めないため、財務省は「特例措置」（後述）を使い資金を調達したが、その資金も使い切って、財務省の支払余力が枯渇する前日の2013年10月16日、議会はようやく2014年継続歳出法を可決し、債務の上限を引き上げた。

後述するように、2014年継続歳出法によって、同時に2014年1月15日を期限とする暫定予算も承認され、これによって、10月1日から始まった16日間の政府閉鎖にピリオドが打たれた訳である。なお、オバマ大

統領が同法に署名したのは、債務上限引き上げの期限が切迫した 10 月 17 日午前 0 時半であった。

ところで、「2014 年継続歳出法を可決し、債務の上限を引き上げた」と上述したが、2014 年継続歳出法には、「債務の上限が 2014 年 2 月 7 日

まで『停止』(suspend)された」と書かれているだけで、上限額が具体的に示されている訳ではない(期限をなぜ 2 月 7 日としたかについては説明されていないが、2 月 7 日は財務省の進言によるものではなく、議会の意図によるものと思われる)。

表 2 国債発行の法定上限の推移と債務残高

単位:10 億ドル、%

国債発行の法定上限			債務残高		
政権	上限引き上げ日	新規上限額	年度	金額	GDP 比%
クリントン政権	1996 年 3 月 29 日	550	2002	6,198	58.8
	1997 年 8 月 5 日	595	2003	6,760	61.6
ブッシュ政権	2002 年 6 月 28 日	6,400	2004	7,355	63.0
	2003 年 5 月 27 日	7,384	2005	7,905	63.6
	2004 年 11 月 19 日	8,184	2006	8,451	64.0
	2006 年 3 月 20 日	8,965	2007	8,951	64.6
	2007 年 9 月 29 日	9,815	2008	9,986	69.7
	2008 年 7 月 30 日	10,615	2009	11,876	85.1
	2008 年 10 月 3 日	11,315	2010	13,529	94.3
オバマ政権	2009 年 2 月 17 日	12,104	2011	14,764	98.9
	2009 年 12 月 28 日	12,394	2012	16,051	103.2
	2010 年 2 月 12 日	14,294	2013	17,249	106.5
	2011 年 8 月 2 日	14,694	2014	18,247	107.3
	2011 年 9 月 21 日	15,194	2015	19,148	106.8
	2012 年 1 月 27 日	16,394	2016	20,027	105.8
	2013 年 5 月 19 日	16,699	2017	20,876	104.5

(資料)2014 年度予算算書、Historical Tables7.1、7.3 および CRS R41633。債務残高は各年度末時点。2013 年度以降は推計値。なお、財務省によると、2014 年 2 月 6 日時点の債務残高は 17 兆 2,585 億ドルである。

債務の上限を2月7日まで「停止」するということは、政府が通常業務を遂行するために、2月7日まで財務省に16兆6,990を超える国債の発行を認めるという意味である¹¹。2月7日以前に議会が新たな上限を法律で定めれば、財務省は引き続き新たな上限まで国債を発行できるが、2月7日を過ぎても議会が新たな上限を決めない場合には、財務省は新たな国債の発行が不可能になり、このままでは政府はデフォルトに陥ることになる。そのため、財務省はデフォルト回避の最後の手段として、

「特例措置」(extraordinary measures)を発動し、暫定的に(on a temporary basis)必要な資金を調達することになる¹²。

特例措置とは、①財務省が州・地方政府に対して行う国債(SLGS)の発行停止、②公務員退職障害年金基金(CSRDF)および郵政公社退職医療保険基金(PSRHB)に対する新規国債の発行停止、③連邦職員退職貯蓄計画の政府証券投資基金(G Fund)が保有する国債の再投資停止、④為替安定基金(ESF)が保有する国債の再投資停止、という4つの措置およ

びその他の追加的措置をいう¹³。

特例措置による資金調達にも限界があり、その限界が近付くと財務長官は下院議長に書簡を送り(同文の書簡は上院院内総務にも送られる)、財務省が試算した資金調達の限界日を通知し、限界日以前に債務上限の引き上げを行うよう要請する。議会がこの要請に応じて上限を引き上げれば、デフォルトは回避される。

以上が、債務上限が引き上げられるプロセスだが、オバマ政権発足以降、共和党はすんなり上限の引き上げを認めない。このため、上限引き上げの法律を可決できず、財務省は常に特例措置を発動しなければならない状況が続いている。

2014年2月7日に迫った上限引き上げの期限に関して、ルー財務長官がバイナー下院議長に送った2014年1月22日付書簡をみると、上限引き上げ期限のもつ切迫性がわかる。

この書簡で、ルー長官は特例措置によって得られる資金が2月末で限界に達する見込みであり、今回は2011年および13年に比べて、支払額が大きく増えるため、資金調達の限界日が2月末よりさらに先に延び

る可能性は小さいと述べている。

同書簡の最後に、ルー長官は次のように、ペイナー下院議長に上限の引き上げを懇請している。

「議会だけが唯一、国債の発行を継続できる権限を持っている以上、米国が十全な信用を保持することは、議会の責任であります。議会はこれまで一度もその責任を放棄したことはありません。小職は、議会が2月7日以前、また確実に2月末までに債務上限を引き上げることによって、米国経済と金融市場に確実性と安定性を与えるよう要請いたします」。

4. 予算管理法制定と強制削減

議会は1980年代以降、さまざまな財政赤字削減策を法制化してきた。1991年度に財政均衡の達成を目指した均衡財政・緊急赤字抑制法（GRH法、1985年12月制定）、1990年11月制定の包括予算調整法（OBRA90、裁量の経費に対するCap制、義務的経費に対するペー・アズ・ユー・ゴー（PAGO）原則の導入）、OBRA90の期限切れに伴うOBRA93の制定、1997年8月成立の財政収支

均衡法（BRA97）などである。

こうした諸制度の効果もあって、1998年度には1969年度以来30年ぶりに財政収支の黒字化を達成し、2001年度まで4年間黒字が続いた（図1参照）。

こうした制度が久しぶりに導入されたのが、2011年予算管理法（Budget Control Act of 2011, P.L. 112-25, S.365）である。同法は、歳出削減と増税による赤字の削減を主張する大統領側と、増税は行わず歳出の大幅削減のみによる財政健全化を主張する共和党との対立が、国債発行限度額の引き上げを巡る対立に発展し、デフォルトに陥る瀬戸際で成立したものである。

上述の各種財政赤字削減策の作成にかつて関与したことがあるルー長官は、「同法が成立した2011年夏の状況はこれまでとは違い、一部の議員（筆者注：明言してはいないが明らかに共和党の保守派議員）は、大統領側から妥協を引き出して、自分達の目的が達成できないのなら、米国がデフォルトに陥っても致し方ない」と主張していた」と書いている¹⁴。

2011年8月2日に成立した2011

年予算管理法によって、政府閉鎖が回避されるとともに、債務上限が引き上げられてデフォルトの危機が回避された。しかし、三大格付け会社のひとつである S&P が 8 月 5 日、米国債の格付けを史上初めて AAA から AA+ に引き下げ、金融市場に深刻な影響を与えた背景には、上述した共和党の危険な瀬戸際作戦が影響した、とルー長官は示唆している。

2011 年予算管理法は債務上限の引き上げと財政赤字の削減をリンクさせたもので、債務上限は 3 回にわたり合計 2 兆 1,000 億ドル引き上げられ（表 2 の 2011 年の 2 回および 2012 年 1 月の合計 3 回）、これに対応して財政赤字を 10 年間で 1 兆 2,000 億ドル¹⁵ 削減することが義務付けられた。同法により、赤字削減方法は設置された財政赤字削減両院合同特別委員会（Joint Select Committee on Deficit Reduction or “super committee”）が協議して決め、議会はその内容に基づいて関連法案を制定する手順になっていた。

しかし、民主、共和両党間で合意が成立せず、合同特別委員会は赤字削減案を作成できなかった。このた

め、同法の規定により 2012～21 年度の 10 年間に 1 兆 2,000 億ドルが強制削減（sequestration）され、その第 1 弾が 2013 年 1 月 2 日に実施されることになった（次章 5 参照）。もともと強制削減は合同特別委員会に赤字削減の合意を促すための仕掛けとして設けられたものである。そのために、あえて共和党が嫌う国防予算の削減割合を高めていたが、強制削減が発動されることになったのは、予想外の事態であったという¹⁶。

なお、この強制削減は、強制削減を阻止する法律が新たに制定されれば変更ないし廃止されることになっている。

5. 「財政の崖」を巡る攻防

「財政の崖」はバーナンキ FRB 議長が、2013 年 1 月 1 日に到来するブッシュ減税および給与税減税の失効に伴う増税、同月 2 日に行われる歳出の強制削減（上述）および緊急失業給付の停止などによる総額 5,600 億ドル（GDP 比 3.7%）の大規模な財政緊縮によって、米国経済は急速に悪化すると指摘した問題である。

事態回避のため、オバマ大統領とペイナー下院議長との間で1ヵ月半に及び交渉が続けられ、2012年米国納税者救済法（American Taxpayer Relief Act of 2012, P.L.112-240, H.R.8）が2013年の元日も終りかける1日の深夜に成立し（オバマ大統領の署名は翌2日）、「財政の崖」はまさに崖っ縁で回避された。

同法案の下院採決は257対167で、共和党議員は151人が反対し、賛成した85人の約2倍もいた。1月3日には2012年選挙による新しい議員構成で第113議会が始まったから、納税者救済法の成立はまさに会期末ギリギリのタイミングであった。

納税者救済法によって、2011年予算管理法による強制削減の実施は2013年3月1日まで2ヵ月延期され、ガイトナー財務長官による特例措置の発動によって、債務上限引き上げ期限は2012年12月末から同じく2ヵ月先送りされた。その後、予算決議の可決と議員歳費の凍結をリンクさせた「2013年予算なくして給与なし法」（No Budget, No Pay Act of 2013, P.L.113-3, H.R.325）が成立し、上限の引き上げはさらに5月18日まで延

長され、前述のとおり翌19日に債務上限は16兆6,990億ドルに引き上げられた。

一方、強制削減については、オバマ大統領と共和党幹部との交渉が決裂し、2013年3月から9月末までの7ヵ月間853億ドル（配分は国防費、非国防費各半々）の削減が実施されたが、マクロ経済に対する影響は当初予想よりも軽微であった。

なお、納税者救済法の成立によって、オバマ大統領は就任4年にしてようやくブッシュ減税を修正することができた。しかし、共和党の反対で増税の対象は大統領が主張した年収25万ドル超（総所得者の2割）ではなく、年収45万ドル超（同2%）に大幅に引き上げられ、オバマ大統領が導入した給与税減税は2012年末で打ち切られるという代償を払うことになった¹⁷。

6. 2014年継続歳出法の成立

5月19日の債務上限引き上げ後、再び債務上限の引き上げと新年度予算を巡って両党間の攻防が続いたが、共和党がオバマケアの凍結などに固

執したため交渉は決裂し、2013年10月1日から一部を除いて全政府機関が閉鎖され、職員の一時帰休が実施された（表3参照）。

政府閉鎖中も政府と議会との交渉は続行し、10月17日に迫った債務上限引き上げ期限の前日、上院は2014年継続歳出法の下院案を81対18の圧倒的多数で修正して下院に差し戻し、下院はやむなく上院案を285対144で可決した。

成立した2014年継続歳出法（Continuing Appropriations Act, 2014, P.L.113-46, H.R.2775）は、下院共和党が債務上限引き上げ案に付けた条件（オバマケアの1年凍結、カナダ・ネブラスカ州間の油送管¹⁸の建設促進、連邦税制の全面見直しなど多岐にわたる）を上院がすべて排除し、債務の上限を2014年2月7日まで延長するとともに、2014年1月15日を期限とする暫定予算を決定したものである。

表3 政府閉鎖による一時帰休職員

省庁	職員数	一時帰休者の比率 %	一時帰休とならない職員の例
内務省	72,562	81	養漁場職員
財務省	112,461	80	硬貨紙幣印刷等関係職員
国防省	800,000	50	新兵募集担当職員
司法省	114,486	15	麻薬取締官
商務省	46,420	87	気象観測関係職員
労働省	16,304	82	鉱山検査官
保険福祉省	78,198	52	国立衛生研究所実験動物担当者
運輸省	55,468	33	航空管制官
エネルギー省	13,814	69	原子力潜水艦技術者
復員軍人省	332,025	4	復員軍人病院看護師
国土安全保障省	231,117	14	シークレット・サービス
社会保険庁	62,343	29	保険給付支払関係職員
環境保護庁	16,205	94	スーパーファンド管理者
NASA	18,134	97	国際宇宙ステーション関係科学者

（注）この表はすべての連邦政府機関を対象としていない。

（出所）NYT Sept.27, 2013. 原典は行政管理予算局。

2014 年継続歳出法の成立によって 16 日間の政府閉鎖は終り、瀬戸際でデフォルトも回避されたが、審議過程で共和党から噴き出したオバマケア攻撃にはすさまじいものがあった。

例えば、2012 年の選挙でテキサス州から選出され、強硬派の顔といわれるテッド・クルーズ上院議員（前同州法務長官）は、9 月 25 日の予算審議で、オバマケアを骨抜きせず、政府閉鎖を止めることに反対して、連続 21 時間 19 分の長広舌をふるって議事妨害（フィリバスター）を行った。演説の中で、同議員はオバマケアを受け入れるのはナチに屈するようなものだとして述べている。

また、オバマケアは 1850 年の逃亡奴隷法（他州に逃亡した奴隷を返還させる連邦法）と同様に、個人の自由を破壊するものだといった共和党議員もいたほどである。

なお、1995 年の政府閉鎖では、ギングリッチ下院議長が共和党議員を主導したが、今回は少数だが強力な共和党保守強硬派（リード上院民主党院内総務は彼らをアナーキストと呼んだ）が共和党指導部を主導し、

ベイナー下院議長は強硬派の主張が賢明ではないとしながらも、代案を示せず、強硬派に屈服するしかなかったという¹⁹。

政府閉鎖の影響については、多くの民間機関も発表しているが、行政管理予算局（OMB）および議会調査局（CRS）の報告²⁰によると、2 週間の政府閉鎖で 80～85 万人の政府職員が一時帰休となり、給与だけで 20 億ドルの損失となったという。さらに、料金や税金徴収の遅れ、社会保障番号証明アクセスの停止による小企業や住宅所有者への資金貸し付けの遅滞など、直接、間接の影響によって、2013 年第 4 四半期の GDP 成長率は 0.1～0.25%押し下げられたとしている。

筆者の経験も書いておきたい。筆者は拙宅で米国経済の動向に関する調査報告書を書いていたが、10 月 1 日、商務省経済分析局、同省センサス局、労働省労働統計局などのホームページを開くと、「予算法不成立により閉鎖」との表示が出た後、画面は暗転して、作業ができなくなってしまった。10 月 17 日、再び画面を開くと、何と政府閉鎖中の発表デー

タも完全に書き込まれ、何もなかったように画面が元に戻っているのには驚いた。16日間の政府閉鎖と職員の一部帰休でしばらく混乱が尾を引くと思っていたからである。

それにしても、筆者と同様の被害を受けた人は世界中に少なくなかったはずだ。OMB 報告が指摘しているとおり、政府閉鎖は「完全に不必要な被害」を多くの人々に与えたのである。

7. 2014 年統合歳出法の成立

さらに、2014 年継続歳出法は、民主、共和両党および上下両院の議員で構成される合同予算会議を設け、共同で予算案を作成して、2013 年 12 月 13 日までに議会への報告を義務付ける規定も盛り込んでいる。

これにより、ポール・ライアン下院予算委員長（共和党）とパティーマレー上院予算委員長（民主党）が中心になって作成した 2013 年超党派予算法（Bipartisan Budget Act of 2013, P.L.113-67, H.J.Res.59）は、12 月 12 日下院を 332 対 94 で通過し、上院では同 18 日 64 対 36 で可決され

た（大統領の署名は 12 月 26 日）。

2014 および 15 年度の 2 年度をカバーする超党派予算法は、民主党が嫌う社会保障関係費の削減や共和党が反対する増税など、これまで対立してきた問題には触れず、共通のグランドに立って最小限の大枠で合意したものである。また、2011 年予算管理法による強制削減額を 2014 年 1 月に 450 億ドル、2015 年度に 180 億ドルそれぞれ減らして両年度の歳出額を増やし、減らした強制削減額を 2022～23 年度の削減額に上乗せすることとしている。

この合意に基づき、両院の歳出委員長は 2014 年 1 月 19 日から 9 月 30 日までをカバーする歳出予算（総額 1 兆 122 億ドル²¹）を 2014 年統合歳出法（Consolidated Appropriations Act, 2014, P.L.113-76, H.R. 3547）としてまとめた。この統合歳出法は、省庁別の 12 本の歳出から成る 1,582 ページの電話帳のような法案で、1 月 15 日下院（票決結果 359 対 67）、同 16 日上院（同 72 対 26）をそれぞれ通過し、オバマ大統領は 1 月 17 日に署名した。

なお、2014 年統合歳出法は 1 月 15

日までに成立しなければならなかったが、調整が長引いたため、1月16日から18日までの期間については、3日間の暫定予算を成立させて、ファンディング・ギャップの発生を抑えた。これは、国民から非難された共和党保守派が政府閉鎖の二の舞を避けることを最優先したからにほかならない。

こうして2011年から続いた歳出予算を巡る両党間の対立抗争は3年ぶりにようやく一段落したかにみえる。しかし、成長クラブ（Club for Growth）、米国のためのヘリテージ・アクション（Heritage Action for America）、繁栄のための米国人（Americans for Prosperity）、茶会愛国者（Tea Party Patriots）など、共和党保守派を支持する政治活動委員会は早速、オバマケアを放置し、歳出の抑制が手ぬるいとして統合歳出法を酷評している。こうしたことから、今後両党の和解が進むとみるのは楽観的にすぎるように思える。

いずれにせよ、2014年9月末までの歳出予算が成立したことによって、財政問題は大きな山を越えた。次の緊急の課題は、議会が2月末までに

債務の上限をどう引き上げるかという問題に移る²²。なお、2013年超党派予算法は2014および15年度の2年間の歳出の大枠を決めたもので、省庁別の具体的な歳出を規定したものではない。2014年度の省庁別歳出は2014年度統合歳出法として成立したが、2015年度については、超党派予算法に従って今後審議されることになる。

さらに、中間選挙が行われる今議会中には、未解決の移民法、農業法²³、銃規制法、2013年末で失効した緊急失業保険給付の復活などに答を出さなければならない。

昨年2013年（第113議会第1会期）は、成立した法案は55本と戦後最少で（これまでの最少は1995年の88本、前議会の第1会期（2011年）は63本）、最も生産性の低い議会だったといわれる。成立した法案数だけが議会の質を測る尺度ではないが、今年2014年の議会が移民法などの重要法案の立法化にどの程度成功するか、中間選挙の年だけに、国民は注視している。

〔注〕

1. 前田高志「第9章 財政システム」、地主敏樹、村山裕三、加藤一誠編著『現代アメリカ経済論』ミネルヴァ書房、2012年、p.193。
2. オバマ大統領が2011年4月発表した財政赤字削減計画（12年以内に4兆ドル削減）およびポール・ライアン下院予算委員長が同4月発表した「繁栄への道筋」と題した財政再建案（10年間で4兆ドル削減、同月下院が可決）。
3. 2010年の国勢調査によって選挙区の改定が行われたが、2010年の中間選挙で躍進した共和党は多くの州議会を制覇し、共和党に有利な選挙区の改定を行った。この新選挙区で2012年の選挙が行われた。なお民主党勝利の州では、民主党有利な区割り変更が行われている。
4. FP Monday, Oct. 14, 2013.
<http://www.foreignpolicy.com/voices/walt-walt>
ウォルト教授は「同盟形成には勢力均衡ではなく、脅威均衡が大きな役割を果たしている」と論じているという。
5. Jessica Tollestrup, Federal Funding Gaps: A Brief Overview, CRS RS20348, Oct. 11, 2013.
6. Jessica Tollestrup, Duration of Continuing Resolutions in Recent Years, CRS RL32614, March 22, 2011. 各年度の継続決議や歳出法の成立状況は議会図書館の次のサイト参照。
<http://thomas.loc.gov/home/approp/app14.html>.
7. 注5のJessica Tollestrup.
8. Jessica Tollestrup, Automatic Continuing Resolutions: Background and Overview of Recent Proposals, CRS R41948, Oct. 28, 2013.
9. <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2182.aspx>.
10. 債務上限引き上げについては次が詳しい。Mindy R. Levit et al., Reaching the Debt Limit: Background and Potential Effects on Government Operation, CRS R41633, Sep. 19, 2013. なお、CRSの資料は次のサイトで検索できる。
<http://digital.library.unt.edu/explore/collections/CRSR/>
11. 2014年継続歳出法のデフォルト防止規定はマコーネル共和党上院院内総務の名を採ってMcConnell Ruleと呼ばれるが、この解釈については、2013年10月17日付ニューヨーク・タイムズ電子版(NYT)、Annie Lowrey, Lingerin Confusion in Debt Ceiling Deal's

Temporary Fix 参照

12. 財務省は特例措置の個別の措置の発動とともに毎日の資金状況も議会に報告している。
13. 詳細は、ガイトナー前財務長官がリード上院院内総務に送った2012年12月26日付書簡参照。
14. 2013年10月4日付、Orrin Hatch 上院財政委員会共和党首席委員宛書簡。これら書簡は財務省ホームページから検索できる。
15. 1兆2,000億ドルは、債務上限引き上げ額2兆1,000億ドルから大統領が引き上げ権限をもつ9,000億ドルを差し引いた額。2011年予算管理法については、廣瀬淳子「債務上限引き上げと財政赤字削減の予算コントロール法成立」国会図書館「外国の立法」2011年10月号参照。
16. 安井明彦「歳出削減に追われる米国防予算－後手に回る戦略的な対応」みずほ総合研究所、みずほインサイト、2013年8月28日。
17. 詳細は滝井光夫『「財政の崖」をどう回避するか』フラッシュ159(2012年11月27日)、「辛くも回避された『財政の崖』」同161(2013年1月8日)、「債務上限引き上げ問題と歳出の強制削減」同166(2013年3月12日)参照。
18. カナダ・アルバータ州 Hardisty から米国モンタナ州 Baker を経由しサウスダコタ州を通りネブラスカ州 Steele City に至る直送ルートで Keystone XL Pipeline と呼ばれる。2008年カナダの TransCanada 社が申請し、2012年オバマ大統領は環境が完全に保全されないとして建設を拒否した。このパイプラインはネブラスカ州など8州に広がる世界最大の淡水帯層 Ogallala Aquifer を通るため漏油による飲料水や農業用水の汚染などから環境保護派が反対し、共和党は推進を求めている。2014年1月31日国務省はパイプライン建設が環境に与える影響は限定的とする報告書を発表した。今後90日後にはオバマ大統領に対する提言がまとめられ、最終判断が下される。なお Keystone Pipeline の他のルート〔Hardisty－Steele City－Patoka (イリノイ州)、－Cushing (オクラホマ州)－Houston, Port Arthur (テキサス州)〕は既に運用されている。
19. NYT Sep. 18, 2013. なお本稿作成にはNYTから多くの情報を得た。
20. OMB, Impacts and Costs of the October 2013 Federal Government Shutdown, Nov.7, 2013. CRS, The FY2014

Government Shutdown: Economic Effects,
Nov. 1, 20103.

21. 2014年1月13日時点の議会予算局（CBO）による推計額。
22. 債務上限引き上げ法案を下院は2014年2月11日、上院は翌12日可決し、15日大統領が法案に署名し制定された。本文で書いたように、同法は債務

の上限の適用を停止し、2015年3月15日まで財務省による通常の国債発行の継続を認めるものである。

23. 農業法の最終法案は2014年1月29日下院、2月4日上院をそれぞれ通過し、2月7日大統領の署名を得て制定された。