

# 米議会、正常化への苦難の道

## 政府閉鎖回避の意味合い

欧米調査部 部長

安井明彦

03-3591-1307

akihiko.yasui@mizuho-ri.co.jp

- 2015年度予算が可決され、米国は政府閉鎖を回避した。今後の共和党の議会運営において、対立的な争点を時限性のある課題から切り離すことで、混乱回避への活路が見出せる可能性が示された。
- しかし、中間選挙で大敗した民主党では、リベラル派の存在感が高まっている気配があり、オバマ大統領の求心力低下と相まって、共和党への歩み寄りが難しくなりかねない点には注意が必要だ。
- 今後の財政運営については、混乱してきた予算審議プロセスの正常化が課題であり、まずは2015年春にかけて行われる予算決議の審議が試金石となる。

### 1. 政府閉鎖は回避

2014年12月13日、米議会が2015年度予算を可決した。ギリギリの交渉の結果、懸念されていた政府閉鎖は回避された。議会中間選挙で大勝し、2015年から上下両院の多数党となる共和党は、混乱の少ない議会運営を標榜する。何とか漕ぎ着けた政府閉鎖の回避は、「決められない政治」からの正常化に向けた苦難の道の始まりである。

そもそも2015年度予算の審議は、政府閉鎖が懸念されるほどの困難な展開は予想されていなかった。2013年12月に成立したBipartisan Budget Act<sup>1</sup>によって、民主党と共和党は2014～15年度の歳出上限に合意している。部門間の割り振りの問題はあるにせよ、最大の論点である歳出上限に合意済みであれば、それほど予算審議の難易度は高くない<sup>2</sup>。

2014年11月4日に投票が行われた議会中間選挙も、政府閉鎖への懸念を高めるような結果ではなかった。中間選挙での大勝を受けた共和党の議会指導部は、早々に政府閉鎖の回避を約束している<sup>3</sup>。2015年1月に招集される新議会において上下両院で多数党の座に就く共和党は、これまで以上に政策運営への責任を負う。オバマ大統領の政策運営を妨害するだけでは、有権者の批判が集中しかねない。2016年の大統領選挙を考えれば、共和党にとって決められない政治の継続は必ずしも得策ではない<sup>4</sup>。

こうした状況を一気に不透明にさせたのは、オバマ大統領による移民制度改革の断行である。2014年11月20日にオバマ大統領は、一部の不法移民に対する強制送還を猶予する改革を、行政権限で実施する方針を明らかにした。共和党は議会審議を迂回した大統領の手法に強く反発、党内からは予算審議を取引材料として大統領に改革の撤回を迫るべきだとする意見が浮上し、にわかに暫定予算の期限切れによる政府機関の閉鎖が現実味を帯びた。

もう一つの障害になったのが、中間選挙で大敗した民主党である。

政府閉鎖の回避に向けて、共和党は民主党との妥協を模索した。移民制度改革に対する党内の反発から、共和党は多数党を占める下院でも、2015年度予算を単独で可決するだけの票を確保し難くなった。加えて上院では、2015年1月に新しい議会が招集されるまでは民主党が多数党であり、その協力がなければ予算を成立させることは不可能であった。そして、少なくとも上院民主党の指導部は、下院共和党の指導部と2015年度予算の内容で合意し、オバマ大統領もその可決を支持した。

ところが民主党は、共和党との妥協に臨む足並みが揃わなかった。民主党内の一部のリベラル派議員が、2015年度予算に金融規制に関するドッド・フランク法を緩和する内容が含まれていた点等に反発し、一時は予算の成立が危ぶまれる状況となった。結果的に2015年度の予算は、当初の暫定予算が失効する当日の12月11日夜に下院での可決に漕ぎ着け、上院での可決は12月13日にずれこんだ<sup>5</sup>。

## 2. 2015年の議会運営への二つの示唆

2015年度予算審議の展開からは、2015年に招集される共和党多数議会下での米国政治の先行きについて、二つの示唆が得られる。

第一に、共和党多数議会の議会運営では、一定の期限内に処理しなければならない課題から対立的な争点を切り離すことで、混乱回避への活路が見出せる可能性が示された。

予算編成や期限切れを迎える制度の更新等、米国には一定の期限内に処理しなければならない課題がある（図表1）<sup>6</sup>。たとえ移民制度改革等でオバマ大統領と共和党が厳しく対立したとしても、処理しなければならない課題さえ順調に進んでいけば、大きな混乱は避けられる。しかし、時限性のある課題すら手間取るようだと、先行きに対する不透明性が高まり、経済等にも悪影響が及びかねない。

2015年度予算の審議において、政府閉鎖の回避を目指す共和党は、二つのステップを用いて、党内の不満が強い移民制度改革を切り離した。まず2014年12月4日に共和党は、オバマ大統領が行政権限で実施した移民制度改革を無効とする法案を下院で可決した。それは民主党が多数党を占める上院では成立する可能性がない法案であり、ひとえに共和党議員に不満を表明する機会を与えるための儀式だった。次に2015年度の予算に関しては、移民制度と関連の深い国土安全保障分野を2015年2月27日までの暫定予算とする一方で、その他の分野に関しては年度末（2015年9月末）までの予算を編成した。2015年の早い段階に国土安全保障分野の暫定予算が失効するタイミングを設定し、共和党が上下両院の多数党となった後に移民制度改革を改めて論ずる姿勢を示すと同時に、その際においても、他の政府部門の予算を議論に巻き込まない仕掛けである。

2015年についても、新たに期限を迎える課題は山積している（図表1）。なかでも最大のヤマ場は、夏以降に予想される債務上限の引き上げである。また、中間選挙後の議会では、2014年中に期限を迎える課題のうち、既に述べたように、国土安全保障分野を除く2015年度予算は成立に漕ぎ着けた。しかし、各種租税特別措置の延長については、2015年適用分以降についての延長は先送りされており、下院で可決された2014年適用分<sup>7</sup>を遡及復活する法案が上院で審議されている。テロリスク保険法については、下院が6年間の延長を可決したものの、上院の審議は12月15日以降に持ち越されている。

一方で、2015年に先送りされた移民制度改革の議論を挙げるまでもなく、新議会でもオバマ大統領・民主党と共和党が対立する論点の浮上は避けられない。とくに2015年の早い段階での衝突が予想されるのが、地球温暖化対策を含む環境規制である<sup>8</sup>。

環境規制については、規制の強化に前向きなオバマ大統領・民主党と、これに強く反対する共和党の立場の違いが大きい。また、大統領が議会の審議を経ずに行政権限で規制の強化を進め易いことも、この問題が対立の火種となりやすい理由となっている。2015年の前半にかけては、次々と主要な規制の発表や実施が予定されており、共和党が予算審議等との抱き合わせによる妨害を試みる展開が懸念される（図表2）<sup>9</sup>。

既に今回の2015年度予算の審議にも、地球温暖化対策における対立の萌芽は見られる。今回の予算審議で共和党は、「緑の機構基金」への支出を認めようとしなかった。主に先進国の拠出によって途上国の温暖化対策を支援する同基金は、2015年12月の国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP21）での京都議定書に代わる国際的な枠組み合意に向けて、途上国の協力を得るための重要な要素とされている。中間選挙後の2014年11月に行われたG20ブリスベン・サミットで、オバマ大統領は同基金への30億ドルの拠出を表明しており、早速これに共和党が異議を唱えたことになる。

新議会に向けた第二の示唆は、共和党が対立点の切り離しに活路を見出そうとした場合でも、民主党の対応がカギになることだ。

中間選挙後の民主党では、経済に対する政府の関与を重視するリベラル派の存在感が高まっており、これまで以上に共和党への歩み寄りが難しくなっている気配がある<sup>10</sup>。既に述べたように、2015年度予算の審議では、オバマ大統領が支持する法案にリベラル派の民主党議員が反対する構図となり、民主党内の統率がとれなくなった。

図表 1 期限のある課題

2014年	12月11日	暫定予算期限切れ→国土安全保障分野(2015年2月27日までの暫定予算)を除き、15年度予算成立
	12月31日	各種租税特別措置期限切れ→2014年分の遡及復活を下院が可決
	12月31日	テロリスク保険法期限切れ→6年間延長を下院が可決
2015年	2月27日	国土安全保障分野暫定予算期限切れ
	3月15日	法定債務上限適用停止終了
	3月31日	メディケア診療報酬削減緩和措置(Doc-Fix)終了
	5月31日	高速道路等建設基金期限切れ
	6月30日	輸出入銀行設立権限期限切れ
	夏～秋	法定債務上限引き上げ期限
	9月30日	低所得児童向け医療保険(CHIPS)期限切れ
	9月30日	2015年度予算最終日

(注)2014年については、取組結果を矢印の後に表示(2014年12月14日時点)。

(資料)CQ資料等により作成。

政治的な混乱の回避には、全ての当事者の歩み寄りが必要である。上下両院で多数党となった共和党の出方に注目が集まるのは当然だが、そのアプローチを受け入れる側の民主党がリベラル寄りに大きく傾斜すれば、切り離さなければならない対立点が多岐に亘りすぎ、混乱回避の手法が通用しなくなるリスクがある。まして、オバマ大統領が民主党をまとめられなくなれば、党派間の協調への道は不透明さを増そう。

### 3. 財政運営では予算審議プロセスの正常化が課題に

新しい議会において財政運営での混乱が回避されるか否かという点については、党派対立によって混乱してきた予算審議プロセスの正常化がカギを握る。

2000年代の米国では、厳しい党派対立を背景として、議会の予算審議プロセスが混乱の度合いを深めてきた。予算審議プロセスの混乱は、債務上限の引き上げを巡るデフォルト懸念の高まり（2011年）や、予算の失効による政府閉鎖（2013年）のような注目度の高い事件以外にも、暫定予算の恒常化・長期化や、本来は12の政策分野ごとに別々の法案として審議されるべき予算について、複数の分野をまとめた包括パッケージによって収拾を図るケースが増えていること等に現れている<sup>11</sup>。暫定予算について言えば、2013年度のように最後まで議会が予算を成立させられず、通年の暫定予算が組まれた年もあるほどだ（図表3）。

新しい議会でまず注目されるのは、予算審議プロセスの入り口となる予算決議（Budget Resolution）の審議である。本来、米国の予算審議プロセスでは、議会が4月15日を目標に翌年度の予算決議を作成し、予算の全体像に関する青写真を決定する。その上で、そこで定められた方針に従って、実際の政策分野ごとの予算審議が進められる。

ところが最近の米国では、予算決議の審議が円滑に進んでおらず、その後の予算審議プロセスを混乱させる一因となっている。予算決議は、その成立が4月15日に間に合わないことが恒常化しているだけでなく、2011年度以降は5年連続で成立すらしていない。予算決議が不在となれば、議員は歳出上限等に関する道標を得られず、その後の予算審議は漂流しやすくなる。

2015年に作成される2016年度の予算決議については、その後の円滑な予算審議プロセスの素地を作ることに加えて、注目すべき理由が二つある。

図表 2 環境規制関連スケジュール

2014年	11月26日	オゾン排出規制強化案の発表(実施済み)
	12月19日	石炭灰の貯蔵・廃棄に関する規制(最終版)の発表
2015年	1月1日	州横断型大気汚染規制(CSAPR)の実施
	1月8日	新設発電所からのCO2排出規制(最終版)の発表
	6月1日	既存発電所からのCO2排出規制(最終版)の発表

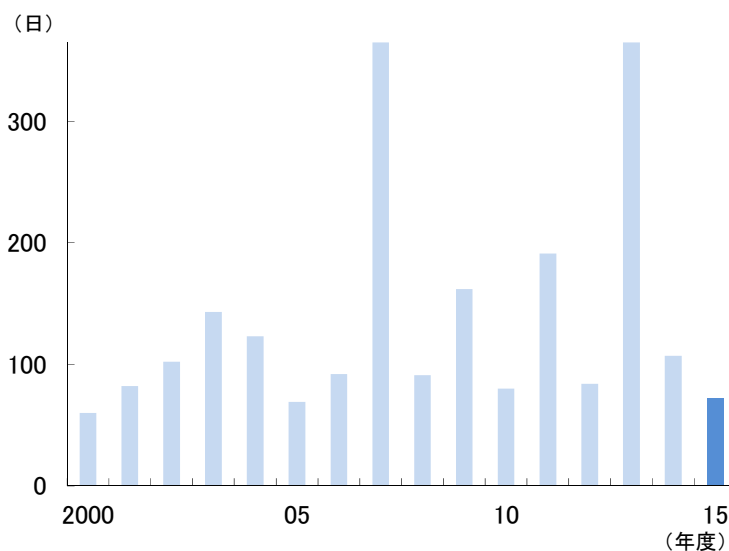
(注) 日付は予測・期限を含む。  
 (資料) Restuccia (2014), McCarthy (2014) 等により作成。

第一に、強制削減の見直しと歳出上限の行方が決まる機会になり得ることである。2014～15年度の歳出上限については、既に述べた2013年12月成立のBipartisan Budget Act によって、強制削減の度合いをやや緩和した上で、共和党と民主党が合意していた。2016年度以降の強制削減についても、引き続き緩和を模索する動きがあり、予算決議での取り扱いが注目される。

第二に、共和党がどのように財政調整法を利用し、オバマ大統領と対峙しようとするかが明らかになることである。財政調整法は、上院における少数党の議事進行妨害を受けずに、税制や義務的経費<sup>12</sup>の改革を審議できる特別な種類の法律である。多数党になるとはいえ、上院共和党は民主党の議事進行妨害を阻止するだけの議席数を持たない。オバマケアの見直し等、共和党が党派色の強い法案を可決しようとするのであれば、財政調整法は有力な手段となる。

議会の手続き上、共和党が財政調整法を利用する場合には、まずはそうした方針を予算決議に書き込む必要がある。もちろん議会がオバマケア廃止等の党派色が強い法案を財政調整法として可決したとしても、オバマ大統領が拒否権を発動すれば法案は成立しない。それでも、拒否権の発動に至るような法案が可決されるだけで、大統領・民主党と共和党の関係は悪化する。予算決議における財政調整法の取り扱いは、今後の米国政治の行方を占う重要なポイントになろう。

図表3 暫定予算で政府が運営された期間



(注) 2015年度は国土安全保障分野を除く。  
(資料) 議会図書館資料により作成。

<sup>1</sup> Continuing Appropriations Resolution, 2014 (H. J. Res. 59) の一部として、2013年12月16日に成立。  
<sup>2</sup> 安井明彦「中間選挙後を占う「三つの日付」」(みずほ総合研究所『みずほインサイト』2014年7月2日)  
<sup>3</sup> 2014年11月5日のマコネル上院院内総務による記者会見等。  
<sup>4</sup> 安井明彦「「共和党勝利」で何が変わるのか」(みずほ総合研究所『みずほインサイト』2014年6月3日)  
<sup>5</sup> 米議会は12月11日に失効する暫定予算を2日延長し、政府機関の閉鎖を防いだ。  
<sup>6</sup> このうち低所得児童向け医療保険の期限切れについては、安井明彦「中間選挙後のオバマケア」(みずほ総合研究所『みずほインサイト』2014年11月26日)

- 
- <sup>7</sup> 租税特別措置のうち2014年の適用分については、2015年に確定申告を行う必要があるため、2014年内の遡及復活が必要とされていた。
- <sup>8</sup> オバマ政権の地球温暖化対策については、安井明彦「温暖化対策、オバマの「再挑戦」」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2014年6月18日）
- <sup>9</sup> Restuccia, Andrew and Erica Martinson (2014), “The Coming Climate Onslaught”, POLITICO, November 12. McCarthy, James E. and Claudia Copeland (2014), EPA Regulations: Too Much, Too Little, or On Track?, Congressional Research Service, November 7
- <sup>10</sup> なかでも2015年度予算によるドッド・フランク法の緩和に強く反対したウォーレン上院議員への注目度が高く、リベラル系の団体からは2016年大統領選挙への出馬待望論が高まっている。McGrane, Victoria (2014), “Spending Bill Backlash Cements Warren’s Role as Voice of Liberals”, Wall Street Journal, December 11
- <sup>11</sup> 安井明彦「米国における財政健全化」（財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』2014年第4号、2014年9月）
- <sup>12</sup> 義務的経費は、年金・医療保険等、既存の制度に従って毎年度の歳出額が自動的に決定される経費。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本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。