

みずほ米州インサイト

2011年5月9日発行

何が米国の財政再建の障害なのか
— 鍵を握る「政府の大きさと役割」を巡る議論 —

<要旨>

- ・ 米国で民主党のオバマ政権と共和党が、相次いで財政再建案を明らかにした。再建案の規模には大きな違いがあるが、内容面には重なり合う部分も存在する。
- ・ オバマ政権と共和党の間には、「政府の大きさや役割」に対する立場の違いがあり、双方の財政再建案には、目指す財政赤字削減額の大きさに開きがある。前提条件を揃えて比較すると、オバマ政権の財政再建案の規模は、共和党案の6割程度に過ぎない。
- ・ 一方で、再建案に含まれた個別の政策を比較すると、双方の主張には重なり合う部分が存在する。どのような立場を主張するにせよ、本格的な財政再建を目指すには「福祉国家」の再検討を迫られる。このためいずれの再建案でも、「歳出の拡大に一定の歯止めをかけなければならない」という問題意識は共通している。
- ・ 「『福祉国家』の再検討は避けられない」という観点が優先されるのであれば、オバマ政権と共和党が再建策に合意するまでの道筋は見えやすい。具体的には、容認できる給付（歳出）と負担（歳入）の水準について議論を進めると同時に、重なり合う提案を突破口に、目指す水準を達成するために最善の方法を調整する展開が想定される。
- ・ 米国が本格的な財政再建に踏み出すには、「政府の大きさや役割」に関する論争を乗り越えられるかどうかの鍵を握る。政治的に過熱しやすい争点の存在が、「福祉国家」の再検討に必要な議論を妨げているからだ。2012年大統領選挙での徹底的な議論や、政治的な対立の継続が許されないような状況の発生（市場の混乱など）が、再建策への合意を後押しする可能性がある。

本誌に関するお問い合わせ先
みずほ総合研究所（株） ニューヨーク事務所
所長 安井明彦
E-mail : akihiko.yasui@mizuhocbus.com

みずほフィナンシャルグループは
「お客様のより良い未来の創造に貢献するフィナンシャル・パートナー」
をめざします。

Channel to Discovery

本資料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。

米国で財政再建に関する議論が盛り上がっている。民主党のバラク・オバマ政権と共和党がそれぞれ提案した財政再建案には、重なり合う内容が含まれている。しかし、いくら重なり合う内容があるとはいっても、双方が合意にたどり着くには「政府の大きさや役割」に対する立場の違いが政治的に強調されやすいことが障害になる。政治的に過熱しやすい「政府の大きさや役割」に関する論争を乗り越えることが、米国が本格的な財政再建に成功する条件になる。

1. 出揃った財政再建案

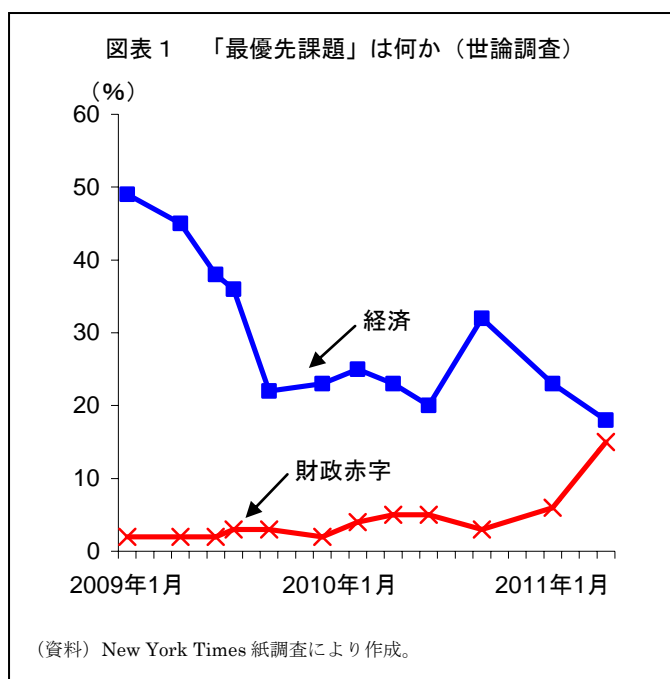
米国では、民主党のオバマ政権と下院で多数党を占める共和党が、相次いで財政再建案を明らかにした。

先んじたのは共和党である。下院予算委員会のポール・ライアン委員長は、4月5日に「The Path to Prosperity」と題する財政再建案を発表。これに基づき下院共和党は、2012年度予算の青写真となる予算決議を4月15日に可決している。

オバマ政権もこれに続く。4月13日にオバマ大統領は、ワシントンのジョージ・ワシントン大学で講演を行い、政権としての財政再建案の枠組みを明らかにした。米国では、財政に関する行政府の方針は、年初の予算教書で示されるのが慣例である。しかし、今年2月に発表した予算教書でオバマ政権は、本格的な財政再建案を示さなかった。今回の発表は年度途中での実質的な予算教書の改定にあたり、極めて稀な出来事である。

世論も財政への関心を高めている。ピュー・リサーチセンターとワシントン・ポスト紙が今年4月に実施した世論調査では、81%が「財政赤字は取り組まなければならない重要課題」であると回答している。昨年12月に行なわれた調査と比べると、9ポイントの上昇である。ニューヨーク・タイムズ紙が実施している世論調査でも、財政赤字を「最優先課題」にあげる割合が、2009年1月の2%から今年4月には15%にまで増加している（図表1）。

4月18日には格付け会社のスタンダード・アンド・プアーズ社が、米国債の長期格付けの見通しを「ネガティブ」に引き下げた。経済金融危機の発生以来、もっぱら危機対応に重点がおかれてきた米国の財政運営も、論戦の主役は中長期的な視野での財政再建に移ってきたようだ。



2. 無視できない規模の違い

オバマ政権と共和党の財政再建案の違いは、「政府の大きさと役割」に関する立場の違いに根ざしている。

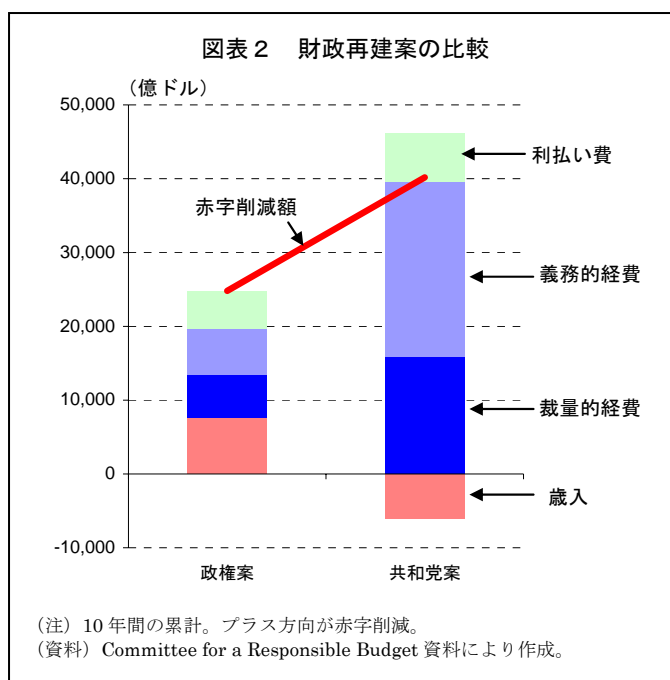
相次いで発表された財政再建案は、表面的には「再建案の規模では足並みが揃ったが、内容では違いが大きい」と総括できるように見える。再建案の規模では双方が「4兆ドル台の赤字削減」を謳う一方で、具体的な内容については、オバマ政権が「富裕層への増税と歳出削減の組み合わせ」を提唱しているのに対し、共和党は「大幅な歳出削減によって減税と財政再建を両立させる」ことを目指しているからだ。

もっとも、こうした評価は表層的かもしれない。むしろ今回の再建案には、「内容では共通項もあるが、再建案の規模には大きな開きがある」との評価がふさわしい面がある。

オバマ政権と共和党の間には、「政府の大きさと役割」に対する立場の違いがある。このため政権と共和党の財政再建案の間には、目指す財政赤字の削減額に無視できない開きが生じている。その一方で個別の政策を比較すると、双方の主張には重なり合う部分が存在する。どのような立場から主張するにせよ、米国が本格的な財政再建を目指すには、「福祉国家」のあり方を再検討せざるを得ないからである。

「政府の大きさと役割」に関する立場の違いは、財政再建案の規模に反映されている。「どの程度の赤字削減策が必要か」という点について、両者の主張には大きな開きがある。具体的には、前提条件を揃えて比較すると、オバマ政権の財政再建案の規模は、共和党案の6割程度に過ぎないと考えられる。

オバマ政権と共和党の財政再建案は異なった前提に基づいており、額面どおりに両者の規模を比較するわけにはいかない。まずオバマ政権の「4兆ドル」は、2012～23年度の12年間を対象にしている。これに対して共和党案の「4兆ドル」は、2012～2021年度の10年間での赤字削減額である。また、削減策が講じられる前のそもそもの財政赤字の水準についても、政権と共和党は異なった数値を使っているようだ。米研究機関の Committee for a Responsible Federal Budget の試算によれば、以上の前提の違いを調整した10年間の財政赤字削減額は、共和党案の4兆200億ドルに対し、政権案は2兆4,800億ドルにとどまっている(図表2)。



目指す歳出と歳入の水準の違いにも、「政府の大きさや役割」に関する立場の違いが表れている。

当然ではあるが、財政収支は歳出と歳入のバランスである。同じ財政再建策でも、収支が均衡する水準の高低によって、「政府の大きさや役割」には違いが生ずる。

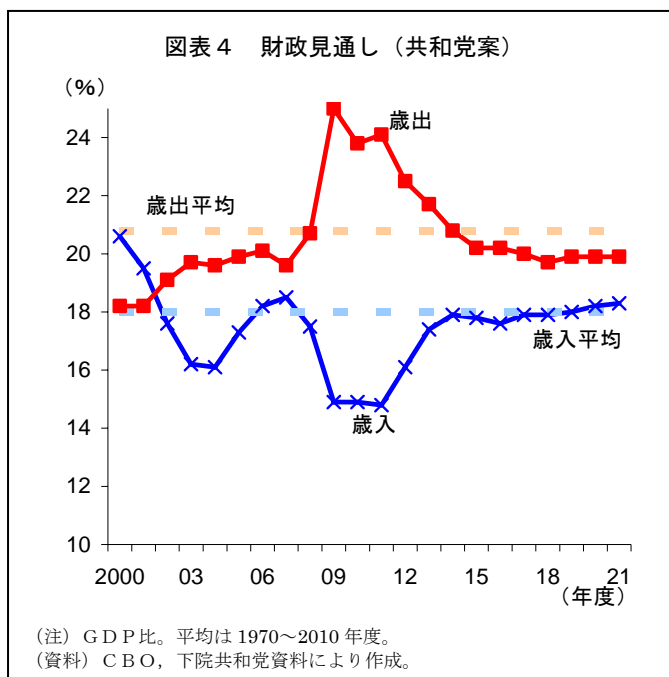
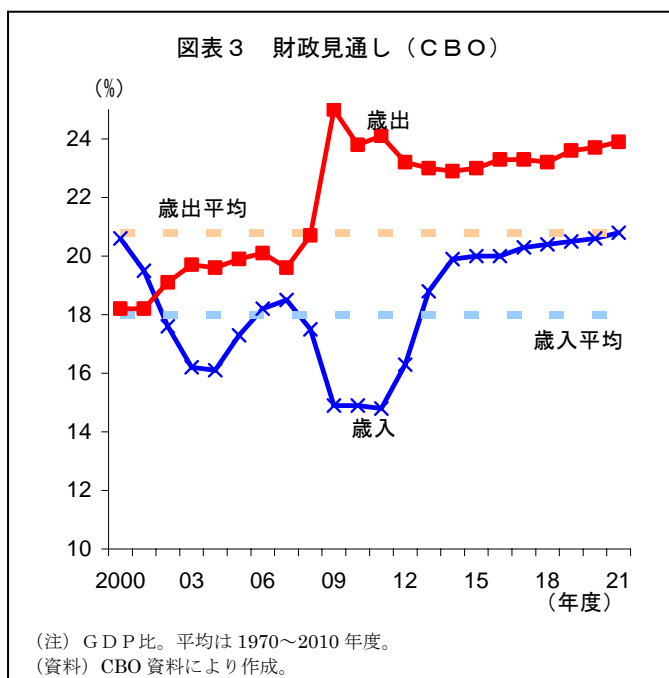
そもそもこれから予想される米国の財政赤字拡大は、「政府の大きさや役割」の拡大によってもたらされる。議会予算局（CBO）の試算によれば、米国の財政赤字は経済金融危機の影響が薄らぐために一旦は減少するが、2015年度には再び増加に転じる。同時に歳出と歳入の水準は、国内総生産（GDP）比で過去の平均を上回る水準へと上昇していく（図表3）。

これに対して共和党の財政再建策では、歳出の水準が過去の平均以下に低下し、歳入は過去の平均と同じ程度に抑えられる（図表4）。財政の観点からは、「政府の大きさや役割」が、歴史的な水準に沿って調整される格好だ。

残念ながらオバマ政権の財政再建策は、目指す歳出と歳入の水準を明らかにしておらず、共和党案

との直接の比較ができない。しかし、増税が盛り込まれている点を考慮すれば、目指す歳出と歳入の水準は共和党案よりも高くなると推測するのが自然だろう。

財政再建策に含まれた個別の提案の内容にも、「政府の大きさや役割」に関する立場の違いがうかがえる部分がある。所得再配分機能への対応だ。オバマ政権の財政再建策には、富裕層に限定した増税が盛り込まれており、所得再配分機能は強化される方向にある。一方共和党案では、メディケイド（低所得層向け公的医療保険）やフードスタンプ（低所得層向け食料費補助）など、低所得層を対象とした義務的経費が厳しく抑制されている。



3. 重なり合う政策

このように明確な違いがあるオバマ政権と共和党の財政再建案だが、その中に含まれる個別の政策を比較していくと、双方の主張には重なり合う部分が存在していることがわかる。いずれの提案も、対峙している財政問題の本質に違いはないからだ。

米国が進めなければならない財政再建は、「『福祉国家』の再検討」にほかならない。既に示したように、これから予想される財政赤字の拡大は、「政府の大きさと役割」の拡大によって発生する。言い換えれば、高齢化と医療費の高騰によって歳出の水準が上昇していくために、これまで「福祉国家」が約束してきた歳出（給付）と歳入（負担）のバランスは、このままでは維持できなくなる。公的年金や医療保険などの給付を約束どおりに増やしていくのであれば、税収を通じた負担は引き上げざるを得ない。税収を通じた負担を引き上げないのであれば、給付の水準は約束したようには増やせない。

こうした観点で双方の財政再建案を比較すると、目標とする水準こそ違うが、「歳出の拡大に一定の歯止めをかけなければならない」という問題意識は共通している。

第一に、いずれの財政再建案も、主役は歳出削減である。共和党案は歳出削減で減税と財政再建を賄う内容であり、総歳出削減額はネットの赤字削減額を超える。オバマ政権案でも、赤字削減額（利払い費減は除く）の約6割が歳出削減から捻出されている。

第二に、いずれの提案にも、裁量的経費（非国防）と医療費（メディケア：高齢者向け公的医療保険）の歳出の伸びに上限を設ける仕組みが盛り込まれている（図表5）。

「福祉国家」の再検討という観点でとくに象徴的なのは、メディケアの歳出の伸びに上限を設けるという考え方である。現行のメディケアは、歳出の拡大度合いに関わらず、加入者が保険を使い続けられるオープン・エンドの仕組みである。しかし、いずれの財政再建案でも、メディケアによる加入者への給付額には上限が設けられる。難産の末に昨年ようやく医療改革法（PPACA：Patient Protection and Affordable Care Act）を成立させたにもかかわらず、早くも次の医療改革の必要性で両者が一致しているのは、米国が『福祉国家』の再検討」を迫られている何よりの証拠である。

もちろん、同じ歳出の伸びに上限を設ける仕組みでも、両者の提案には違いがある。

第一に容認する歳出の水準に違いがある。裁量的経費については、伸び率を抑制する出発点としての基準年次と、その後に容認する伸び率に違いがある。このため、米ゴールドマン・サックス社の試算によれば、向こう10年間の歳出削減額は、政権案が7,700億ドルであるのに対し、共和党案は1兆4,940億ドルとなっている。

図表5 歳出の伸び率に上限を設ける仕組み

対象		政権案	共和党案
裁量的経費 (非国防)	基準	2008年度実績	2010年度実績
	伸び率	インフレ率の50%	5年間凍結後、インフレ率
医療費 (メディケア)	開始	2018年	2023年
	伸び率	一人当たり経済成長率(名目) +0.5%ポイント	インフレ率

(注) 医療費：政権案は2018年以降、過去5年の平均成長率を基準に調整。
共和党案は2022年の平均値を基準に23年から調整。
(資料) Kaiser Family Foundation, CBO資料などにより作成。

メディケアでも、一人当たり給付額の伸び率の上限を「一人当たり経済成長率+0.5%ポイント」とする政権案は、これをインフレ率とする共和党案よりも抑制の度合いが小さい。

第二にとくに医療費（メディケア）については、伸び率を制限する際の手法の違いがある。政権案は現行の公的保険の仕組みを基本的に維持しており、歳出の伸び率が上限を超えると見込まれた際に、新設された独立機関が対応策を用意する。これに対して共和党案では、現在の公的保険の仕組みが根本的に改革される。「プレミアム・サポート」と呼ばれる新しい仕組みでは、加入者は民間保険に加入し、政府は一定の補助金をそれぞれの加入先の民間保険会社に支払う。政府が負担する補助金の伸び率をコントロールすることで、メディケアに関する財政負担の伸びを抑える仕組みである。

4. 財政再建への道筋

「『福祉国家』の再検討は避けられない」という観点が優先されるのであれば、米国が本格的な財政再建に踏み込むまでの道筋は見えやすくなる。具体的には、容認できる給付（歳出）と負担（歳入）の水準についての議論を進めると同時に、目指す水準を達成するために最善の方法を調整していく展開が想定される。オバマ政権と共和党の財政再建案に共通する内容は、こうした取り組みの突破口になり得る。

財政再建案に含まれた個別の提案からは、調整を進める余地がうかがえる。PPACAの成立後も相変わらずオバマ政権と共和党の対立が目立つメディケアの改革を例に説明しよう。

まず上限を設定することには合意がある歳出の伸び率については、再建策に盛り込める上限には自ずと限界がある。達成が極端に難しい水準にまで歳出の伸び率を抑制しようとしても、こうした再建策はいずれ維持できなくなる。政府が公的保険であるメディケアに関する歳出の伸び率をいくら抑えても、保険の対象となる医療行為に関わる費用（「そもそもの医療費」）自体の伸び率が高ければ、メディケアで賄いきれない費用は加入者や医療機関に転嫁されるだけである。政府の財政負担（メディケア）だけでなく、「そもそもの医療費」の伸び率を抑えこむような政策努力（効率的な医療を促進するインセンティブの工夫など）を同時に検討した上で、現実的な財政負担の水準を目標とする必要がある。

実際に、現在想定されているメディケアの歳出の伸び率の抑制は、実現が難しい可能性がある。CBOによれば、1975～2008年のメディケアの一人当たり給付額は、この期間の一人当たり名目経済成長率を平均2.5%ポイント上回って成長してきた。共和党が主張するようにインフレ率と同じ水準にまで伸び率を抑えこむのは、かなり厳しい目標である。

双方が前提とするPPACAに盛り込まれた医療費抑制策に対しても懐疑的な見方がある。PPACAはメディケアが医療機関に支払う報酬の伸び率を生産性の伸び率（民間非農業部門の10年移動平均）にまで抑えている。しかし、メディケアの担当官庁であるCenters for Medicare & Medicaid Services（CMMS）のリチャード・フォスター主任保険数理士は、こうした上限は「現実的ではないかもしれない」と警告している。

フォスター数理士の懸念は、新たに上限とされた報酬の伸び率の低さにある。医療機関がこれに応じた効率化を実現するのは容易ではなく、経営が苦しくなった医療機関はメディケアへの参加を取りやめかねない。

財政負担を減らす手法についても、両者の違いを調整するような制度設計は考えられる。

双方の提案の違いは、現在メディケアが提供している高齢者向けの医療保険に対する政府の関与の度合いにある。最終的な政府の財政負担については、保険に対する政府の関与の度合いの強弱にかかわらず、どちらの提案でもその伸び率に上限が設けられる。したがって、設けられる上限を同一に揃えさえすれば、双方の提案による政府の財政負担は同じになる。

政府の関与度合いについても、制度設計の工夫を通じた調整は可能である。共和党案を例に取ろう。共和党案では本来メディケアに加入するはずの高齢者が民間保険を購入し、政府は一定の補助金を民間保険会社に支払うようになる。このために新制度では、高齢者向けの民間保険が売買される新たな市場（Exchange）を創設する。この Exchange に設ける規制を通じて、政府は高齢者が購入できる医療保険の価格や内容に影響力を行使できる。すなわち、政府の関わり方の強弱は、規制の組み立て方によって調整が可能なのである。

実はオバマ政権が主導した P P A C A にも、共和党のメディケア改革案に似た仕組みが盛り込まれている。P P A C A が無保険者対策として新設する新市場は、やはり Exchange と呼ばれる。政府が規制する新市場で個人向けの民間医療保険が売買され、政府は保険料に対する補助金を支払う仕組みである。

ただし二つの Exchange は改革の出発点と方向性が違う。共和党の Exchange は、公的保険への加入者を民間保険に移すために新設される市場。方向性としては政府の関与を弱める改革である。これに対して P P A C A では、従来市場では民間保険に加入できなかった無保険者のために、規制と補助金を備えた新しい市場が設けられる。政府の関与は強まる方向だ。

逆方向の改革が目指されているのは、政府の財政負担にとどまらない「そもそもの医療費」の抑制を目指すにあたって、政府・公的保険主導の手法（オバマ政権案）と市場・民間保険主導の手法（共和党案）のどちらが望ましいかという点で、両者に意見の違いがあるからだ。それでも、双方が Exchange を提案しているという事実には、互いの改革案にすりあわせの余地がある可能性を示唆している。ポイントになるのは、「『福祉国家』の再検討」という観点を優先し、「そもそもの医療費」の抑制という目標を踏まえて、双方の主張の調整を進められるかどうかである。

5. 財政再建策への合意を可能にする環境

米国が本格的な財政再建に踏み出すには、「政府の大きさと役割」に関する論争を乗り越えられるかどうかを鍵を握る。政治的に過熱しやすい争点の存在が「『福祉国家』の再検討」に必要な議論を妨げているからだ。

政治の現実、オバマ政権と共和党が財政再建案の合意を目指す際の大きな障害である。既に示したように、財政再建案の個別の内容では、オバマ政権と共和党には歩み寄る余地がある。しかし、「政府の役割と大きさ」という政治的に過熱しやすい論点にとらわれて、個別の議論が進めにくくなっている。それだけでなく、歩み寄りの拠り所である「『福祉国家』の再検討」は有権者に痛みを求める作業であり、必ずしも政治的には魅力的ではない。こうした観点からも、それぞれの支持者を鼓舞しやすい「政府の大きさと役割」に論戦を集中し、互いを批判しあうような力学が一層強まる傾向にある。

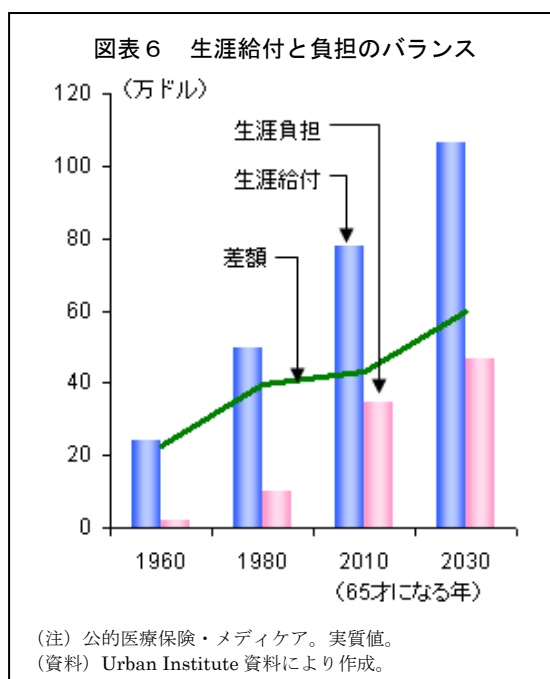
政治的な計算が優先される状況は、「『福祉国家』の再検討」に不可欠な議論の深まりを阻害している。具体的には、双方の財政再建案には、政治的に大きな影響力をもつ有権者を対象とした二つの聖域が設けられている。政治的な対立点が強調される一方で、幅広く「痛み」を分かち合う必要性についての議論は避けられている。

第一の聖域は、ベビー・ブーマー世代（1946～64年生まれ世代）である。高齢化が進んでいるのは、ベビー・ブーマー世代が退職年齢に差し掛かってきたからだ。人口の3割強を占めるこの世代を聖域とすれば、他の世代の「痛み」は大きくならざるを得ない。

しかし、いずれの財政再建案も、ベビー・ブーマー世代への関与には消極的だ。まずオバマ政権と共和党の提案は、公的年金の改革を含んでいない。またメディケアの改革についても、政権案は医療機関に対する報酬の抑制に力点を置いており、「効率的な医療の実現」を強調することによって加入者に「痛み」を求める色彩を薄めている。共和党案でも改革の実施は2022年からであり、現在55歳以上の世代は対象外である。

こうした再建案の組み立て方は、「高齢者は退職後の公的年金やメディケアの原資を現役時代に納めており、約束どおりに給付を受ける権利がある」という誤解を助長させかねない。実際には、米国の公的年金やメディケアは、現役世代の負担で退職世代の給付を支える仕組みである。高齢者は現役時代の負担を上回る給付を約束されているのが現実だ（図表6）。もちろん退職者が急激な暮らしの変化を強いられることのないように配慮する必要はある。しかし、「福祉国家」の現状をきちんと議論しなければ、本格的な財政再建案が幅広い支持を得るのは難しい。

第二の聖域は、中低所得層の負担である。減税を主張する共和党案はもちろん、増税を盛り込んだオバマ政権の提案も、その対象は富裕層に限定されている。ここでも、幅広く「痛み」を分かち合う構図が描かれているとはいえない。



それでは、どのような環境になれば、米国は財政再建に踏み出せるのだろうか。二つの展開が考えられる。

第一は、徹底的な議論である。「政府の大きさと役割」が2012年の大統領選挙で徹底的に議論されることで、その後の財政再建への条件が整備されてくる可能性がある。ひとたび再建策の方向性が定まれば、個別の内容での調整が進めやすくなる。また、オバマ大統領が再選された場合には、米国では大統領の三選が認められていないために、大統領は「次の選挙」を気にする必要がなくなる。世論の動向に神経を使うよりも、後世に残る実績作りを目指して、財政再建に踏み込もうとする力学が働くかもしれない。

第二は、対立の継続が許されないような状況が発生し、「政府の大きさと役割」に関する議論が先送りされる展開である。財政問題を理由に市場が混乱するような事態が懸念されるようになれば、オバマ政権と共和党は互いの共通項を育てていかざるを得なくなる。これからの米国の財政運営には、国債発行上限の引上げや2012年度予算(歳出法)の審議、さらには、2012年末のブッシュ減税延長問題など、オバマ政権と共和党の対立が大きな混乱を引き起こしかねない政治課題が山積している。これらの案件の解決が迫られるたびに、オバマ政権と共和党には歩み寄りの圧力がかかることになる。

「政府の大きさと役割」に関する議論が先送りされた場合には、本格的な財政再建策への合意は一気に形成されるとは限らない。むしろ、国債発行上限の引上げなどの課題に直面するたびに、段階的に合意が積み重ねられていく展開が予想される。予算制度の改革(歳出や財政赤字の水準に目標値を設けて、これが達成できない場合に自動的に赤字削減策を発動する仕組みの導入など)や、医療・年金以外の義務的経費(農業補助金など)の削減は、比較的合意が容易な初期のステップの候補である。

もっとも、「政府の大きさと役割」に関する議論をいつまでも先送り出来るという保証はない。たとえ財政再建策に合意できたとしても、その実行段階で政治的な論争が再燃しかねない。とくに段階的に合意を積み重ねていくような展開には注意が必要だ。初期的なステップだけでは、財政再建への道筋は固まらない。予算制度の改革は具体的な再建策の先送りでもあり、いずれは目標達成のために歳出・歳入の具体的な見直しが必要になる。また、医療・年金に手をつけなければ、抜本的な財政再建は難しい。当面は初期段階の財政再建が進められるにしても、本格的な財政再建策での合意は2012年度の大統領選挙以降になる可能性がある。

財政再建は米国にとって積年の課題である。具体的な再建策の内容については膨大な議論や研究の蓄積がある。こうした蓄積が本格的な財政再建策に結実するかどうかは、「政府の大きさと役割」に関する議論の行方にかかっている。

[主な参考資料]

- C. Eugene Steuerle, Stephanie Rennane, [*Social Security and Medicare Taxes and Benefits Over a Lifetime*](#), Urban Institute, January 4, 2011
- Congressional Budget Office, [*An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2012*](#), April 15, 2011
- , [*Long-Term Analysis of a Budget Proposal by Chairman Ryan*](#), April 5, 2011
- , [*The Long-Term Budget Outlook*](#), August 3, 2010
- Committee for a Responsible Federal Budget, [*Analyzing the President's New Budget Framework*](#), April 21, 2011
- House Budget Committee, [*The Path to Prosperity: Restoring America's Promise*](#), April 5, 2011
- Richard S. Foster, [*The Estimated Effect of the Affordable Care Act on Medicare and Medicaid Outlays and Total National Health Care Expenditures*](#), January 26, 2011