

2023年6月5日

経済レポート

債務上限合意が示すこと ～財政健全化と米国流の政治運営

調査部 主任研究員 細尾 忠生

1. はじめに

米国のジョー・バイデン大統領は5月27日、連邦議会のケビン・マッカーシー下院議長と、連邦政府債務の上限を引き上げる一方、歳出を削減することなどで基本合意した。合意内容をまとめた「財政責任法」が31日に下院で、6月1日に上院でそれぞれ可決され、3日バイデン大統領の署名で成立した。6月5日にも財政資金が枯渇する恐れがあったが、米国債のデフォルトは回避された。

米国の連邦政府債務には法定上限が設定され、政府債務が上限に達すると、追加の債務措置を行うために法定上限を引き上げる必要がある。政府債務の上限引き上げはこれまでもしばしば政治問題化を繰り返してきた。

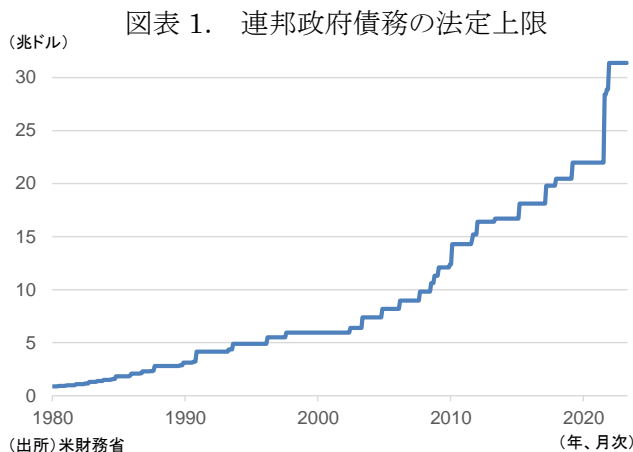
本稿では、米国の政府債務上限引き上げ問題の意義を考察する。過去の政府債務上限引き上げ問題を振り返り、今年2023年の債務上限引き上げ問題の解決に向けたこの1ヶ月の政治動向や、与野党の合意事項をまとめた「財政責任法」の概要を整理する。それらを踏まえ、債務問題の意義を考察するとともに、最近の米国の政治経済情勢についても触れる。

2. 米国の債務上限引き上げ問題

(1) 過去の債務上限の引き上げ

米国の連邦政府債務の法定上限は、1939年に480億ドルの上限を設定されたのがはじまりとされる。それ以降、政府債務が上限に達するたびに法定上限が引き上げられたが、戦後の長きにわたり、上限引き上げはいわば事務的な要素が濃く、引き上げ回数を年代別にみると、1980年代は20回と引き上げが常態化しており、その分、政治問題化することがほとんどなかった(次頁図表1、図表2)。

しかし、1990年代に入り、民主党のクリントン政権下で行われた94年の中間選挙で、ギングリッチ氏率いる野党共和党が躍進し、政権との対決姿勢を強めた中で、債務上限引き上げ問題が与野党対立の政治的焦点に浮上し、政府機関閉鎖に至るなど引き上げ問題をめぐり政局が混迷を極めた。



図表 2. 年代別: 政府債務上限引き上げ回数

年代	引き上げ回数
1980年代	20回
1990年代	7回
2000年代	9回
2010年代	9回

(出所)米財務省

(2) 債務上限引き上げのパターン

もともと、債務上限引き上げがたびたび政治問題化するにつれ、政治的決着には次のパターンがみられるようになった。すなわち、民主党政権下で、議会の上下両院もしくはいずれかで野党共和党が多数を制する状況で、債務が法定上限に達すると、共和党は歳出削減を政府に迫り上限引き上げが政治問題化しやすい。共和党はタイミングを計りながら政権への抵抗を強めつつ、世論の動向もにらみ党としての態度を決め、デフォルトを回避しうるぎりぎりの局面で与野党の合意が成立するパターンである。

アイケングリーン・米カリフォルニア大学バークレー校教授は、日本経済新聞・経済教室への寄稿で(4月20日付)、1995年、2011年、2013年の上限引き上げ問題について、「共和党はまず、歳出削減に応じない限り上限引き上げには反対だと主張する。民主党は削減に同意せず、政府機関の閉鎖が差し迫ってくる。財政規律を重んじる共和党に好意的だった世論も、金融危機の恐れが強まるにつれて、共和党を非難するようになる。すると支持を失うことを恐れた共和党が最悪の事態を回避しうるぎりぎりのタイミングで上限引き上げに同意するという展開」と政局に一定のパターンがみられることを指摘、2023年の債務上限問題についても、「ある意味で、現在の状況も長年のパターンの繰り返し」と指摘している。

(3) 今年の債務上限引き上げ問題

このように、債務上限引き上げ問題について、いわば筋書きのある「政治劇」として受け止める専門家も多い。しかし、それにもかかわらず、23年の上限引き上げ問題の推移が、識者や金融市場関係者から懸念されていたのは、下院共和党の一部の保守派議員の存在であり、彼らがあくまで大幅歳出削減に固執し最終合意を拒むことにより米国債がデフォルトに陥るリスクが危惧されていた¹。

¹ 日本経済新聞は、共和党が一致結束できない状況について、「政権・民主と交渉する前の段階で、共和内部がまとまらずにデフォルトの『Xデー』を迎えてしまうシナリオもくすぶる」(3月9日付け)と、共和党をめぐる政治状況を指摘していた。

しかし、党内一本化を目指す共和党のマッカーシー下院議長の党内調整によって、債務上限引き上げの共和党案がとりまとめられ、同党が多数を占める下院で4月26日、債務上限を1.5兆ドル引き上げ、連邦政府支出を4.5兆ドル削減する共和党提出法案が2票の僅差で可決された。

同法案は、裁量的支出を2022年度の水準に戻すとしたほか、義務的支出に関連する社会保障プログラムについても、TANF(子供のいる貧困家庭を対象とした公的扶助制度)の受給にあたり、州が就労条件を厳しくするように求めたほか、SNAP(補助的栄養支援プログラム、旧フードスタンプ)受給に必要な就労年齢条件を50歳以下から55歳以下に引き上げを求めており、5月に行われた与野党協議のたたき台となる内容であった。

何より、結束が不安視されていた共和党を一枚岩にまとめ、党として債務上限引き上げのための具体策を示したことによって、与野党協議が動き出す政治的契機となり、問題解決に向け展望を見出すことができるようになった意義は大きい。少なくとも共和党内の意見集約の遅れが上限引き上げ問題の障害となるリスクが、この時点でかなり小さくなったといえる。

また、5月6日には、下院と距離をとってきた上院共和党の大半を占める43人の上院議員が、歳出削減を伴わない限引き上げに反対する方針を示した書簡に署名し、マッカーシー議長への支持を表明したことによって、上下両院の共和党が結束した姿を示すとともに、マッカーシー議長がバイデン大統領との交渉に向けて、党内から事実上の一任を取り付けた格好となり、与野党協議の舞台が整った。

3. 「財政責任法」の成立

(1) 与野党協議の進展と「財政責任法(案)」の提出

このような流れの中で、バイデン大統領とマッカーシー下院議長による最初の直接会談が5月9日に開催され、その後もG7サミットなどをはさみながらトップ会談や与野党の実務者協議を断続的に開催、5月27日のトップ会談で基本合意に至り、合意内容をもとに「財政責任法(案)」が議会に提出され上下両院で可決、成立した。

同法の概要は、社会保障費を除く裁量的支出について、2024年度、25年度の歳出を抑制することと引き換えに、連邦政府債務の法定上限を2025年1月まで凍結する。与野党協議の焦点の一つであったSNAPの受給要件は厳格化するものの、メディケイドの受給要件の厳格化は民主党の反対によって見送られた。

予算関連項目のほかにも、資源開発プロジェクトの許可プロセスの迅速化が盛り込まれたほか、民主党左派が強く主張してきた学生ローンの債務免除に関連し、返済猶予措置を期限付きで実施してきたが、現行期限である8月末での打ち切りも盛り込まれた(以上図表3)。

図表 3. 「財政責任法」の概要

社会保障を除く裁量的支出について今後2年間の歳出を抑制 (2024年度は前年度比横ばい、25年度は1%増)
連邦政府債務の法定上限を2025年1月まで停止
SNAP(低所得者向け食糧支援プログラム)の受給要件の厳格化
資源開発プロジェクトの許可プロセスの迅速化 (マウンテンバレー・パイプライン計画の認可)
学生ローンの返済猶予措置の8月末での終了

(2) 与野党協議の焦点①予算協議（歳出削減）

このうち、予算協議では、歳出全体のうち、社会保障(年金)や医療費などの「義務的支出」を除き、毎年の予算策定で立法措置が必要となる「裁量的支出」の水準が焦点となった。

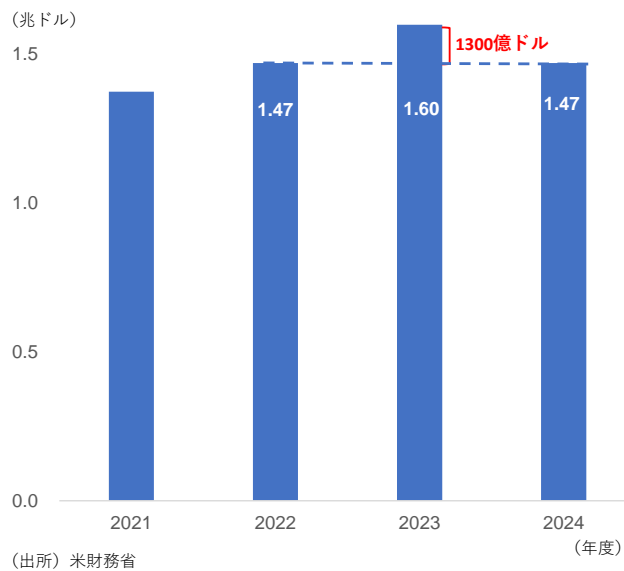
共和党は、現行 2023 年度(2022 年 10 月～23 年 9 月)の「裁量的支出」が 1.6 兆ドルであったのに対し、翌 24 年度予算において 22 年度水準である 1.47 兆ドルまでおよそ 1300 億ドルを削減するように求めた(図表 4)。

もともと、「裁量的支出」の内訳をみると、過半を占める国防費の水準を増加させる必要があることには超党派の合意があった。このため、「裁量的支出」を共和党の主張通りに削減させるためには、教育費など非国防関連(23 年度 7440 億ドル、図表 5))だけで 1300 億ドルの削減が必要となり、予算削減にともなう現実的な影響が大きく民主党が強く反対した。

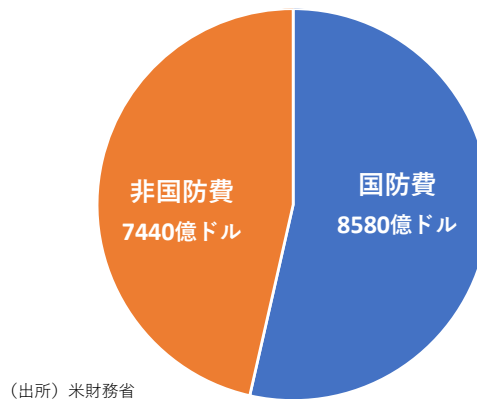
その結果、24 年度の「裁量的歳出」を 23 年度の水準と同額とし、24 年度についても微増にとどめることで与野党が合意し、国防費増額に見合った額の非国防費の削減が求められることになった。

また、メディケイドなどの「義務的支出」についても受給要件を厳格化しよう共和党が主張したものの、民主党の反対によって SNAP を除き受給要件の厳格化は見送られた。

図表 4. 共和党の裁量的支出の削減案



図表 5. 裁量的支出の内訳(2023 年度)



(3) 与野党協議の焦点②エネルギー問題

債務上限引き上げに向けた与野党協議では、財政関連以外の政策課題も協議の対象となるのが通例である。

今回の協議でどのような政策課題が焦点となったかを見るために、バイデン大統領とマッカーシー議長が指名した実務者協議の与野党代表者に注目したい(図表 6)。

民主党の代表者は、クリントン政権の大統領次席補佐官やオバマ政権の副大統領首席補佐官を務めた議会对策のベテランであるスティーブ・リケッティ大統領顧問、予算問題の直接の責任者であるシャランダ・ヤング行政管理予算局長、ホワイトハウスの組織の一部門である立法問題局のルイサ・テレル局長であり、いずれも予算協議について順当なメンバーであったとみられる。

一方、共和党は、政策通とされるパトリック・マクヘンリー下院金融サービス委員長とともに、ギャレット・クレイブス下院議員が指名された。クレイブス議員は、エネルギー産業の集積するルイジアナ州選出の下院議員で、下院資源委員会のメンバーでもある。もともと議員になる前には、下院エネルギー商業委員会のスタッフも務めたエネルギー問題の専門家である。こうしたエネルギー関連の議員が実務者協議の代表メンバーであったことから、今回の与野党協議を通じて共和党が実質的にめざしていたものがエネルギー問題での成果であったと推測される。

米国では、民主党と共和党の間で、環境問題とエネルギー問題のどちらをより重視するかといった基本政策の違いによって、政権交代のたびに、油田、ガス田開発やパイプライン敷設のプロジェクトが進捗と停滞を繰り返すような動きがしばしばみられた。しかし、今回の与野党合意によって、民主党政権下でも、エネルギーの開発投資がある程度保証されるようになったことは、エネルギー業界を基盤とする共和党にとって大きな政治的成果であったといえよう。

とりわけ、今回の法案に、個別パイプライン敷設プロジェクトにすぎないマウンテンバレー・パイプラインプロジェクトの開発認可が盛り込まれたことは大きな議論を呼んでいる。マウンテンバレーはウエストバージニア州の風光明媚な名所であり、国立公園に指定されている。そのような地域にパイプラインを敷設することは、環境問題の観点から民主党政権下では本来認められることはなく、今回の措置に民主党内では左右の立場を超え多くの議員が反発している。

一方、ウエストバージニア州は、左傾化する民主党内で急速に存在感を高める保守派のジョー・マンチン議員の地盤である。エネルギー開発を重視し、環境保護と距離をとるマンチン議員にとりパイプラインプロジェクトは悲願であり、今回の与野党協議の政治的勝者の一人であった。また、上述のとおり予算関連協議では民主党の主張が認められ共和党は妥協を余儀なくされたが、予算協議以外の面で共和党は政治的成果が大きかったともいえる。

いずれにせよ、民主党がエネルギー問題で一定の譲歩を示すような政治的対応は、債務上限引き上げという大きな政局のもとでしか実現しえなかったことであり、いわばワシントン流の政治的取引の一つの典型例といえよう。

図表 6. 与野党協議における両党の代表者

民主党	
スティーブ・リケッティ	大統領顧問
シャランダ・ヤング	行政管理予算局長
ルイサ・テレル	立法問題局長
共和党	
パトリック・マクヘンリー	下院金融サービス委員長
ギャレット・クレイブス	下院議員

(4) 与野党協議の焦点③学生ローンの返済猶予措置終了

大学教育費が高騰する米国では多くの若者が 1965 年に創設された連邦学生ローンを利用し、卒業後も多額の学生ローンを抱え、債務返済が卒業後の大きな経済的負担となっている。

このため、民主党左派は、学生ローンの返済免除を強く求め、バイデン大統領は 2020 年の大統領選で左派からの支持を固めるため、学生ローン最低 1 万ドルの返済免除を公約し、大統領就任後の 22 年8月には、連邦学生ローン返済の一部免除を発表、借り手 1 人あたり 1 万ドルの免除に加え、低所得層向け奨学金の借り手に 2 万ドルを免除する内容で、対象は年収 12 万 5000ドル以下の借り手とした。

これに対して、保守地盤の 6 州が同 9 月、議会の承認を得ずに学生ローンを免除することは違憲であると主張、政府を相手取り学生ローンの返済免除の差し止めを求め連邦地裁に提訴した。

一方、バイデン大統領は、学生ローン債務「返済免除」措置の導入によって、新型コロナウイルス対応で導入した学生ローン債務の「返済一時停止」措置を同 12 月末で終了するとしたが、一部州で債務「返済免除」措置の違法判断が示されたため、債務「返済免除」措置の受け付け・審査を停止するとともに、債務の「返済一時停止」措置もあらためて 23 年 8 月末まで延長する対応をとった。

その後、米連邦最高裁は今年 3 月に口頭弁論を開き、返済免除措置の合法性について、保守派判事を中心に懐疑的発言が相次いだ。このため、今司法年度(22 年 7 月～23 年 6 月)中に示される司法判断で、債務の返済免除措置の違憲判断が示される公算が高まっている。

このため、民主党左派の悲願であり、一度は実現したかにみえた学生ローン債務の返済免除措置と、その代替策としての債務の返済一時停止措置について、バイデン政権は公務員を対象とした既存の返済免除プログラムを除き基本的に断念する可能性が高いとみられる。同時に、バイデン政権は左派への配慮と違憲判断の可能性から難しい対応を迫られていたとみられ、債務上限引き上げの与野党交渉の協議事項に含めることにより、政治的に機微に触れる問題の決着をはかった側面もあつともと推察される。

(5) 債務上限問題の 2 つの意義

このように与野党協議の焦点を整理すると、債務上限問題について 2 つの意義を指摘できる。

第一に、債務上限引き上げが政治問題化するたび、与野党協議によって米国の歳出についてたえず見直しを図ってきたことが、米国の財政健全化を担保する一つの装置となっている。実際、中立的機関である議会予算局は、財政責任法の成立により、裁量的支出の抑制によって、2033 年度までの今後 10 年間で、約 1.5 兆ドルの財政赤字を削減する効果があるとの試算を示した(次頁図表 7)。

また、国際比較によれば、米国の歳出規模は主要先進国中最も低く、政府債務残高もドイツに次いで低い(次頁図表 8)。与野党がひざ詰めで協議を行い、財政のあるべき姿を繰り返し議論する政治過程は、その政治的混乱とは別に、我が国も学ぶべき点が多いのではないだろうか。とりわけ、上述のとおり、今回の予算協議で、地政学リスクの高まりによって国防費を増額するかわりに、その他の予算を同額削減することで与野党が合意した点を見ると、彼我の財政規律の大きな違いには愕然とさせられる。ニュース報道を通じ、今回の米国での政治騒動の成り行きに注目するだけでなく、細部にも目を凝らし我が国の財政運営の参考にする姿勢が必要であろう。

第二の意義は、本稿で整理したとおり、表面的に財政協議を進めているようにみえて、実は、平時であれば政治的に困難な政策課題について、財政協議との同時決着をはかることにより前進をとげていることであり、評価は脇におくとして、良くも悪くもワシントン流の政治スタイルとなっていることである。デフォルトは本当に回避できるであろうか、といった観点から全体の推移を観察する際、財政以外でどのような政策課題が協議されているのかに注目することが重要である。

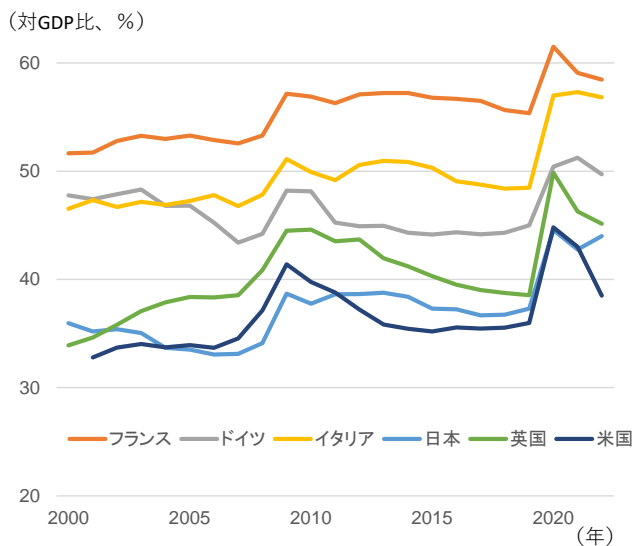
図表 7. 議会予算局による試算

	(億ドル)											
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	合計
裁量的支出の削減	0	-641	-1,067	-1,247	-1,337	-1,411	-1,451	-1,486	-1,522	-1,559	-1,597	-13,318
その他	-44	-41	-14	1	3	4	5	3	1	1	1	-79
利払い費の縮小	0	-13	-41	-74	-111	-152	-196	-245	-295	-348	-404	-1,880
財政赤字の抑制額	-44	-695	-1,122	-1,320	-1,445	-1,559	-1,642	-1,728	-1,816	-1,906	-2,000	-15,277

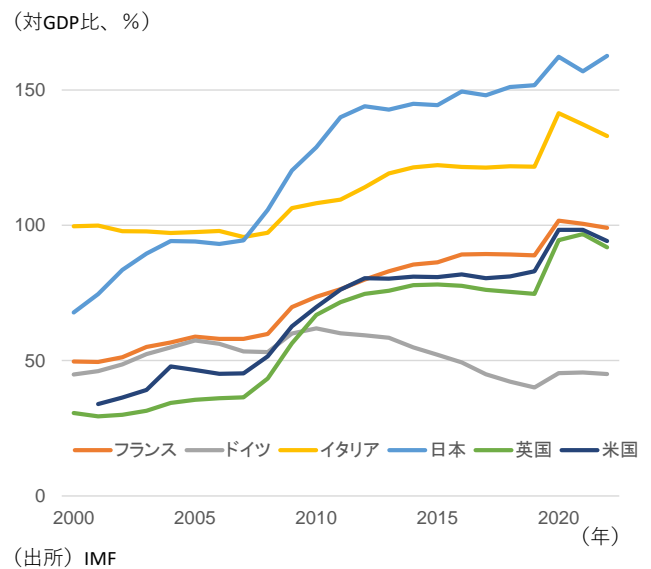
(出所)米議会予算局

図表 8. 財政の国際比較

①歳出(対GDP比)



②政府債務残高



4. 2024 年大統領選挙への視点

(1) バイデン大統領の支持率が一段と低下

バイデン大統領は 4 月 25 日、再選に向け正式に出馬表明を行った。今回の債務上限問題は、来年の大統領選挙をにらみながら展開した面もあった。

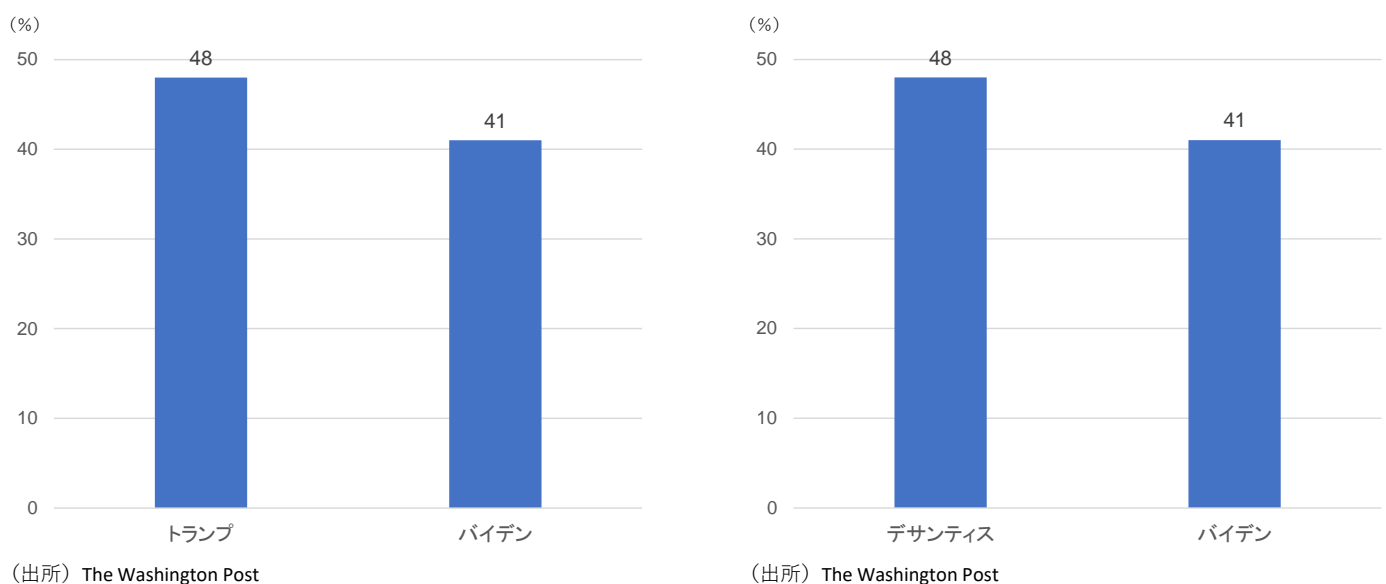
来年の大統領選挙について、多くの識者の間で共通理解となっていることの一つは、ドナルド・トランプ前大統領が、根強い人気を背景に共和党の大統領候補に指名されても、2020 年大統領選挙での敗北や、22 年中間選挙での全体の勝敗を左右する重要選挙区でトランプ氏が支援した候補が相次ぎ敗北したことから、トランプ氏はバイデン大統領に勝利できない可能性が大きいのではないかとする見方である。

しかし、トランプ大統領が 3 月に訴追されて以降、政治的動機による司法措置への反発もありトランプ氏の支持率がか

えって急伸したのとは対照的に、バイデン大統領は正式な出馬表明をきっかけに、高齢批判などから逆に支持率が就任以来の最低水準まで低下した。

こうした中、米ワシントン・ポスト紙とABCテレビは5月7日、2024年大統領選挙でバイデン大統領がトランプ前大統領らと争った場合の投票先を尋ねた世論調査結果を発表、それによると、共和党候補がトランプ氏、デサントイス氏のいずれであっても、バイデン氏に投票すると回答したのは41%にとどまり、トランプ氏ら共和党候補が勝利する結果となった(図表9)。もちろん、長期にわたる選挙戦において、優勢・劣勢といった政治状況は繰り返し変化するものであり、今回の世論調査もあくまで一時的なものと解釈する必要がある。しかし、多くの識者の間で、トランプ氏、バイデン氏の直接対決になればトランプ氏は勝利できないとの見立てが広がっていた状況が少し変化し始めていることには注意が必要であろう。

図表9. 世論調査 ～ 大統領選挙でどちらの候補に投票するか



(2) 大統領選挙でのマッカーシーの役割

トランプ、バイデン両氏の足元の勢いには差がみられるとはいえ、20年、22年の選挙結果から、共和党内ではトランプ氏への不安やデサントイス氏への期待も根強い。かりに、トランプ氏が候補指名を勝ち取るケースでも、穏健派も含め党内が一致結束しトランプ氏を支援する体制の構築が勝利のためには不可欠である。

この観点から、今回の債務上限引き上げをめぐる、マッカーシー議長が党内をまとめ結束に導いた功績は非常に大きい。民主、共和ともに、強硬派や急進派を抱えて党内の分断がより顕著になる中、党の団結は大統領選挙での勝利に近づくための大きな要素であろう。この観点で、マッカーシー議長に期待される役割が今後ますます高まっていくとみられる。選挙の行方を占ううえでも、各党が党の団結をどのように生み出していくかは重要な視点であろう。

5. まとめ～当面の米経済への影響

ロシアのウクライナ侵攻をきっかけとするインフレ率の高まりや金融引締めの影響により、米経済はこの1年ほど、先行きの減速懸念が強い状況が続いている。それにもかかわらず経済はこの間も底堅さを維持してきたが、米国の優位性を示しているというより、むしろ経済過熱がいつこうに緩和されない状況が続いており、FRBなどの政策運営当局の悩みが深まっている。

今年の債務上限引き上げ問題は、このような経済状況を背景に展開した。このため、うがった見方をすれば、米国がデフォルトに陥る可能性が、金融市場でリスク資産価格の上昇を抑制する要因となり、FRB が金融引き締めをいったん様子見しようとした一因になってきた側面もあった。このため、債務上限引き上げ問題が解決に向かい、リスク要因がほぼ消えたことによって、今後は、米経済の過熱や一段の金融引締めの必要性に焦点が移っていくとみられる。

すでに昨年から合計 5%ポイントにのぼる大幅利上げを実施した影響が、一部金融機関の破綻などで表面化しているが、今後、より一段の金融引締めを行えば、影響がさらに本格化し、来年には米経済が景気後退に陥る可能性も排除できないであろう。今年最大の政治経済的懸案が解決したことが、新たな課題を生み出す皮肉な状況に直面しているともいえ、米経済の動向からより一層目が離せない。

以上

－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。