みずほインサイト　米 州　2017 年 4 月 21 日

米大統領就任 100 日目の不安
政府閉鎖回避にはトランプ大統領の歩み寄り必要

欧米調査部主席エコノミスト
小野　亮
03-3591-1219
makoto.ono@mizuho-ri.co.jp

○ 暫定予算の期限が4月28日に迫っている。翌29日は偶然にもトランプ政権誕生から100日目にあたる。両院議会の過半数と政権を一党が支配する下で政府閉鎖となれば、1977年以来である。
○ トランプ政権が要請している米墨間の壁建設費用を含む補正予算、オバマケア補助金や「聖域都市」への補助金停止などが、2017年度予算の成立に暗い影を投げかけている。
○ 「弱い」一党支配という厳しい現実を踏まえれば、政府閉鎖を回避するにはトランプ大統領の歩み寄りが欠かせない。そうした姿勢は、税制改革などの公約実現に少しでも近づく契機になろう。

1. 政権誕生 100 日目に政府閉鎖の危機

暫定予算の期限が4月28日に迫っている。翌29日は偶然にもトランプ政権誕生から100日目であり、手が打たれなければ政府閉鎖になる。政権・議会が一党支配という状況での予算失効（ファンディング・ギャップ）、政府閉鎖[1]は1977年以来である（一党支配の考え方については後述）。

米国ではまだ、昨年10月に始まる2017年度の本予算が成立していない。現在の暫定予算（P.L. 114-254）は2回目で、昨年12月10日から今年4月28日までの139日分を手当てしたものである[2]。

暫定予算の延長もしくは本予算の成立がなければ、4月29日には連邦政府機関の多くが閉鎖されることになる。前回の政府閉鎖は2013年10月で16日間続いた[3]。当時は、下院共和党（435議席中234議席）がオバマケアの実施を1年遅らせる条項を予算案に盛り込み、オバマケアの予定通りの施行を譲らない上院民主党（100議席中53議席）との対立が解けなかったことが、政府閉鎖を招いた原因であった。

今回の暫定予算を巡る論点は次項で触れるが、一党が上下両院の過半数を占め、政権も牛耳るという一党支配下での予算失効となれば、1977年以来である。当時は、前年の大統領選挙で現職のフォード大統領をカーター民主党候補が破り、議会では上院（100議席中61議席）と下院（435議席中292議席）で、民主党が多数党を維持した。しかし、メディケイド（低所得者・身体障害者向け公的医療制度）の補助金を人工中絶（母親の生命の危機を除く）に使うことを禁じるかどうかで上下両院の折り合いがつかず、予算失効、政府閉鎖となった[4]。

ここで、米国では、上下両院の過半数を一党が占めるだけでは、立法作業を円滑に進める上で十分ではないことに注意が必要である。上院においては時間無制限の議事妨害（フィリバスター）が認められており、フィリバスターを回避するには、上院で60議席以上の賛同を得る必要がある。この点を考慮すれば、より厳格な一党支配とは、「上院で60議席以上を占め、下院で過半数を取った党が、政権も支配する」状況を指す。1977年はそうしたより厳格な一党支配下で生じた予算失効、政府閉鎖であ

った。これに対し現在の共和党は、上院で過半数をわずかに上回るに過ぎず（52議席）、いわば「弱い」意味での一党支配に留まっている。

さらには、オバマケア代替法案の下院採決見送り（3月24日）が示すように、下院共和党内でも保守強硬派と穏健派との無視しえない対立があるほか、ポピュリスト的なトランプ政権と共和党の間にも溝がある。現下のワシントン政治は、共和党一党支配とは名ばかりであり（弱い一党支配）、それが立法作業を困難なものにし、期限が迫る暫定予算後の不透明定さをもたらしている。

2. 大きさと中身で揺れる予算審議

予算成立には、予算の大きさと中身という2つの論点がある。前者には、①トランプ政権による補正予算の要請、②鉱山労働者の医療・年金保障の拡充（Miners Protection Act）、という課題がある。後者には、①の振り分けに加えて、③オバマケア補助金と④「聖域都市」への補助金の停止という課題がある。またこれらの課題がクリアできない場合に予想される暫定予算延長に対し、⑤上院議員の一部に強い不満があることも無視できない[5]。

2017年度予算の大きさは、2015年超党派予算法（Bipartisan Budget Act of 2015）によって定められている[6]。海外戦費を除く国防費が5,510億ドル（従前比＋150億ドル）、非国防費が5,185億ドル（同）である（いずれも歳出上限）[7]。海外戦費（Overseas Contingency Operationsほか, OCO）は拘束なし（no-binding）の650億ドルである。これに対し、3月16日、トランプ政権は議会に対して総額150億ドルの①補正予算を求めた[8]。また石炭産地を選挙区に抱える議員らが、石炭業界の退職者向け医療保険基金（VEBA）や年金基金の財政が不安定かつ危機的状況にあり、②恒久的支援が必要と訴えている[9]。

予算の中身も論争的である。

トランプ政権が提示した①補正予算は、国防費、海外戦費、移民問題を管轄する国土安全保障省に対する予算を合計で330億ドル増額する一方で、他の裁量的支出を180億ドル減額するとしている。国土安全保障省向け補正予算には、米墨間に新たな壁を建設するための経費が14億ドル計上されている[10]。なおトランプ大統領は、1月の大統領令で壁建設の開始を指示し[11]、米税関国境警備局（CBO）による各種入札手続きが進んでいる。

またトランプ大統領は、オバマケア補助金の一部と移民の受け入れに寛容な自治体（聖域都市、Sanctuary city）に対する補助金の打ち切りを表明している。

③オバマケア補助金打ち切りは、保険会社が低所得加入者に割安な保険を提供できるように設けられた「コスト・シェアリング・リダクション」（Cost-Sharing Reduction, CSR）と呼ばれる補助金制度に関するものである。なお、CSR補助金は共和党によるオバマケア批判の中心的イシューとも言われ、下院共和党は「利用者の自己負担削減のための補助金は10年で総額1,750億ドルに上るが、議会は承認していない」と主張し、裁判所に提訴している[12]。2016年5月12日には連邦地裁が違憲判決を下したが、前政権が上訴し、2017年4月18日時点で判決は保留となっている[13]。

トランプ大統領は1月25日の大統領令で、司法長官と国土安全保障長官に対して法執行上に必要な経費を除き、聖域都市を連邦補助金の対象から外すよう指示している[14]。3月にはセッションズ司法長官が記者会見の中で、④9月末までに交付予定の40億ドルの補助金（2017年度分）について聖域都市は対象外になると述べている[15]。

補正予算やその配分、オバマケア補助金の支払い停止や聖域都市への補助金打ち切りなどは、民主党からの強い反発が予想される。その結果、本予算が決まらず、暫定予算が延長される可能性もある。しかし、⑤共和党のマケイン上院議員とグラハム上院議員は、3度目の暫定予算となれば反対票を投じると主張している[16]。暫定予算の水準では国防予算が不十分との理由である。

3. トランプ大統領の歩み寄りが必要

弱い一党支配という厳しい現実を踏まえると、政府閉鎖が回避されるにはトランプ大統領の歩み寄りが必要である。

トランプ大統領は補正予算を諦め、特に論争的な米墨間の壁建設費用を先送りする必要がある。オバマケア補助金の支払い停止も同様で、米保険会社からは強い反発が出ている[17]。ライアン下院議長は、2017年度予算に関しては、壁建設費用もオバマケア補助金も議論したくない姿勢を見せている。

一方、民主党のシューマー上院議員は、「共和党が政権と上下両院をコントロールして以来、政府閉鎖は共和党の責任だということを共和党は知っている。だから共和党は政府閉鎖したくないだろう」と強気である[18]。

就任100日目を迎えるトランプ大統領には、いったんここで「自己主張を抑えてみる」という大人の対応が求められる。9月末まで政府閉鎖の危機を回避できれば、その時間をオバマケア代替法案の再検討や税制改革などに費やすことができるだろう。

---

[1] 本予算もしくは暫定予算として、政府機関やプログラム（の一部もしくは全部）の資金の手当てがない状態をファンディング・ギャップと呼ぶ。1980 年初頭以降、法的解釈の厳格化によって、ファンディング・ギャップが生じた場合には、資金手当てされない該当政府機関やプログラムが閉鎖もしくは停止（政府閉鎖）されることになったと言われている。Tollestrup, Jessica(2013) “Federal Funding Gaps: A Brief Overview,” Congressional Research Service, October 29.

[2] 1 回目の暫定予算（PL. 114-223）は 2016 年 9 月 29 日に成立、12 月 9 日まで。

[3] Tollestrup(2013).

[4] Matthews, Dylan(2013) “Here is every previous government shutdown, why they happened and how they ended,” *Washington Post*, September 25. なお Matthews（2013）では上院民主党の議席数が 59 議席となっている。一方、本稿の議席数は下院記録に基づく。

[5] Carney, Jordain(2017) “Five hurdles to avoinding a government shutdown,” *The Hill*, April 15.

[6] 安井明彦（2015）「米国財政を覆う霧が晴れてきた～債務上限は解決、「2 年間の休暇」まであと一歩～」みずほインサイト、10 月 30 日。

[77] Driessen, Grant A.(2015) “Bipartisan Budget Act of 2015: Adjustments to the Budget Control Act of 2010,” *CRS INSIGHT,* November 6.

[8] https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/amendment_03_16_18.pdf

[9] “WV Delegation, UMWA President Urge Congressional Leadership to Include Permanent Solution For Miners' Benefits in Government Funding Resolution,” April 17, 2017. アドレスは以下の通り。
http://www.manchin.senate.gov/public/index.cfm/2017/4/wv-delegation-umwa-president-urge-congressional-leadership-to-include-permanent-solution-for-miners-benefits-in-government-funding-resolution

[10] ホワイトハウス資料（3 月 16 日）には、国土安全保障省向け補正予算の一つとして、次のように記されている。“$1.4 billion for CBP Procurement, Construction, and Improvements, including $999 million for planning, design, and construction of the first installment of the border wall, $179 million for access roads, gates, and other tactical infrastructure projects, and $200 million for border security technology deployments.” また、2018 年度予算方針（America First - A Budget Blueprint to Make America Great Again）には 26 億ドルの費用が計上されている。

[11] “Border Security and Immigration Enforcement Improvements,” Executive Order 13767 of Jan 25,2017. 特に Sec. 4. Physical Security of the Southern Border of the United States が該当。

[12] Bloomberg(2016) “Some Obamacare Funding Deemed Illegal by D.C. Federal Judge,” May 13.; U.S. House of Representatives v. Burwell, 14-cv-1967, U.S. District Court, District of Columbia
[13] Morning Consult(2017) “Insurers Push for ACA Subsidy Payments in Meeting With Verma,”
[14] “Enhancing Public Safety in the Interior of the United States,” Executive Order 13768 of Jan 25,2017. Sec.9(a)が該当条項であり、「米国法（8 USC 1373）の遵守を意図的に拒否する自治体」を聖域都市と定義している。8 USC 1373 では、「連邦、州、地方のいずれの政府も、政府職員が個人の市民または移民としてのステータスに関する情報を移民帰化局との間でやり取りすることを妨げてはならない」ことが定められている。一方、聖域都市では、警察官に対して同じ行政区域内に住む不法移民に対して在留資格の有無を調査することを許していないため、8 USC 1373 違反ということになる。
[15] Dinan, Stephen(2017)“Sessions says he’ll punish sanctuaries, cities could lose billions of dollars,” *The Washington Times*, March 27.
[16] Carney (2017)によれば、グラハム上院議員は「１週間の暫定予算を組み、それによって本予算を決定できない限り、反対する」とも述べており、若干の時間的猶予を許容する姿勢を見せている。
[17] オバマケア補助金の停止には、保険会社等からも強い批判が起きている。補助金の不透明感が増せば、保険加入者が減り、保険市場が維持できなくなるためである。
[18] Berman, Russell(2017) “How Trump’s First 100 Days Could End in a Government Shutdown,” *The Atlantic*, April 19.

●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。