

第3章 米政府債務の上限引き上げ法に基づく支出削減策を巡る動向

3-1 米国議会の議論状況

2011年の米国債務上限問題は、Budget Control Act of 2011(以下、BCA)が8月2日に成立し、債務上限が引き上げられたことにより一応の終結を見た。しかし、米国の財政赤字は社会保障費の増大と共に増加しつつあり、債務上限引き上げによる単なる時間稼ぎではなく、抜本的な財政改革が必要となっている。このような逼迫した状況にも関わらず、United States Congress Joint Select Committee of Deficit Reduction(以下、超党派委員会)における財政赤字削減交渉は失敗に終わり、財政赤字削減への今後の道筋は不透明なものとなった。民主党、共和党、そしてオバマ大統領が政治的な損得の勘定および、自らの主張に固執したため、長期的な米国の利益に立った議論が行われなかったことが、超党派委員会失敗の主要な理由だと多くの米国民は考えている。以下では BCA の内容についての解説を行い、その後に超党派委員会における交渉の進展等について記述していく。

3-1-1 Budget Control Act of 2011

2011年8月2日、オバマ大統領は BCA に署名した。BCA は財政赤字削減と債務上限の引き上げを柱とする法律であり、同法により債務上限が最大で2兆4,000億ドル引き上げることが可能となった。債務上限引き上げは三段階のプロセスによって行われ、二段階目および三段階目の引き上げに関しては議会による否決(joint resolution of disapprove)が可能であると同法は規定している。

一段階目、4,000億ドルの債務上限引き上げは BCA の制定後即座に認められ、債務上限は14兆6,940億ドルへと引き上げられた。

その後、5,000億ドルが引き上げられる二段階目の引き上げに関して上下院での議決が行われ、下院では引き上げが否決されたものの、上院では否決されなかった。そのため、二段階目の債務上限引き上げは2011年9月22日に行われた。

三段階目に大統領は1兆2,000億~1兆5,000億ドルの債務上限引き上げを要請することができると BCA は規定している。しかし、その引き上げ額は超党派委員会の行う財政赤字削減の程度によって増減する。超党派委員会が1兆2,000億ドル以上の赤字を削減できた場合、引き上げられる債務上限は超党派委員会が削減した赤字額と同じ額となる(最大1兆5,000億ドル)。しかし、現実には超党派委員会の試みが失敗に終わった。この場合は債務上限が1兆2,000億ドル引き上げられるが、"sequestration"が発動され、防衛費を含む広い分野の一律予算削減が実行されると BCA は規定している。

2012年1月12日、オバマ大統領の署名により、三段階目、1兆2,000億ドルの引き上げ手続きが開始された。下院で否決されたが上院では否決されなかったため、債務上限引き上げは1月27日に実行された。

3-1-2 協議失敗までの流れ

(1) Taxpayer Protection Pledge

	民主党	共和党
上院から選出	Patty Murray (共同議長) Max Baucus John Kerry	Jon Kyl Rob Portman Pat Toomey
下院から選出	Xavier Becerra Jim Clyburn Chris Van Hollen	Jeb Hensarling (共同議長) Fred Upton Dave Camp

超党派委員会には上記のメンバーが上下院から選ばれた。ただ、超党派委員会においては議員個人間の主義思想の対立よりも、民主党と共和党の党派間の争いによって議論は進捗した。

簡単に両党の主張を紹介する。民主党は歳出削減と増税の両方を組み合わせることで目的を達成しようとした。一方、共和党は歳出削減により財政赤字を削減すべきだと主張し、経済成長が伴うことの無い増税には強固に反対した。具体的には、民主党およびオバマ大統領が富裕層等への課税が不可欠だと考え、増税を志向する一方、共和党は民主党の主張する増税では雇用が減少し、経済が停滞するとして民主党の増税案に反対した。また、民主党は社会保障費の削減を嫌った。しかし、共和党は歳出の大部分を占める社会保障費を削減しなければ財政赤字は削減されないと主張し、社会保障費の削減を民主党に求めた。このような対立構造の中で協議は進捗していったが、その協議の中で特に目立ったのが共和党による増税への強固な反対である。多くの識者は超党派委員会の議論の硬直化の責任は、共和党の増税についての姿勢に原因があると考えている¹⁴⁰。

共和党が増税に強く反対した理由としては” Taxpayer Protection Pledge” が挙げられている。” Taxpayer Protection Pledge” は米国の保守派圧力団体である Americans for Tax Reform(ATR)が共和党議員等に誓わせている約束であり、共和党の連邦議員のほぼ全員、そして超党派委員会のメンバーに関しては全員が誓いを立てている。小さな政府を至上とするこの「誓い」は、増税はおろか、歳入を増やすこととなる税額控除の廃止をも原則として禁じている。この誓いを立てているが故に共和党は民主党と共に妥協案を模索することができず、協議は難航したと見られている¹⁴¹。実際、上院 Majority Leader の Harry Reid (D-Nev.)議員は、「共和党議員は Grover Norquist (ATR の代表) の傀儡だ。」と共和党の姿勢に苦言を呈している。

(2)控える大統領選

上記の共和党の事情に加え、両党およびオバマ大統領が次の大統領選に向けて政治的な損得の勘定に固執したことも超党派委員会での協議の妨げとなった。お互いに相手を非難し合い、相手を貶めることにより有権者の票を得ようとした。超党派委員会の設立直後に開かれた公聴会においてもこの姿勢が目立った。この公聴会は米国議会予算局（Congress Budget Office）の Doug Elmendorf 局長を召喚した会であったが、メンバーの質問は今後の議論に資するための質問ではなく、現在までの赤字の責任は誰にあるかを問うものが中心であった。つまり、相手の党に責任があることを公の場で立証することに各メンバーは固執したのである。Elmendorf 局長は「問題なのは過去ではなく、これからどのように現状を変化させていくのかである。」と述べ、超党派委員会メンバーの姿勢をたしなめた。

このような各当事者の背景には次の大統領選を巡る政治的な駆け引きがあった。まず、オバマ大統領、ホワイトハウスの視点から超党派委員会での協議を見てみる。本来、民主党と共和党との仲裁役として登場すべきオバマ大統領であるが、現実には仲裁をするというよりも共和党を非難することが多かった。当初、オバマ大統領は共和党と大幅な財政赤字削減の約束を締結すること、もしくは少なくとも締結しようと努力していると国民に認識されることが自身の再選に資すると考えていた。しかし、財政赤字削減交渉が難航するにつれて、オバマ大統領の無力さに米国民は失望するようになっていった。世論調査でもオバマ大統領への支持は下落していった。そこで、オバマ大統領は戦略を転換し、以前のように共和党との妥協点を模索するのではなく、共和党との対決姿勢を鮮明に打ち出すこととした。その結果、世論のオバマ大統領への支持は上昇した。このような理由から、オバマ大統領は民主党と共和党の仲裁に乗り出すインセンティブが低かったと考えられる。

また、共和党は自らが次の選挙で勝てる则认为の限りにおいて、現時点で民主党と妥協する必要性を見出せなかったのであろう。現時点で妥協するよりは、選挙後まで財政赤字の問題を棚上げし、選挙で勝った後で自らの主張を強く通した方が共和党にとっては得るものが大きい。その選挙で勝ちたいという考えが、上記の公聴会等での民主党との対立を生じさせたといわれる。

(3)予見された失敗

このように” Taxpayer Protection Pledge” の存在および、次の選挙を巡る当事者の思惑は超党派委員会での交渉を著しく困難なものとした。実際、超党派委員会設立直後から議論は大きくは進捗せず、両党の溝は深まるばかりであった。11月に入っても両党の溝は埋まることはなかった。11月23日までには超党派委員会としての意見をまとめなければならなかったが、期日が迫る中において以下のような出来事が生じたことも、議論を硬直させる要因となったといわれる。

33人の共和党の上院議員のグループが超党派委員会のメンバーに対して、正味の増税にも反対する旨を示した書簡を提出したこともその一例である。サウスカロライナ州選出の

Jim Demint 共和党上院議員を中心にしてまとめられたこの書簡には、どのような債務削減の方法においても、「今後 10 年の予算に対してバランスを保ち、受給制度（エンタイトルメントプログラム）に財政的に可能な支払い能力を与えること」及び「税率を引き下げ、経済成長を促進する包括的な税制改革が含まれること」が必要であると記してある。上院の関係者によるとこの文書は、委員会の共和党メンバーに対する「大幅な増税は認めない」という警告の意図を含んでいたようである。これに対し民主党は債務削減合意の道を後退させるものだと反発した上で、財政問題に関する専門家の意見を参考にして、債務削減には同時に、税収の増加が必要だと共和党を牽制する等、両党の溝が埋まる見通しは立たなかった¹⁴²。

このような状況下において、超党派委員会の債務削減計画策定の実行能力に対する悲観的な意見が相次ぐ中、議員たちは合意失敗による国防費の自動的削減を回避するための対策を協議する等、超党派委員会が失敗することを前提とした駆け引きも開始された。なお、この軍事費を巡る動きの中心となっているのは上院と下院の軍事委員会に所属する共和党员で、彼らは、総額で約 5,000 億ドルに及ぶ国防予算の削減を無効とする、もしくは、他の分野に削減額を回すことを目的とする法案の作成を始めた¹⁴³。

そして、11 月も一週間が過ぎる頃になると、超党派委員会のメンバーは債務問題を解決する努力を放棄しだしたようであった。一部のメンバーは合意失敗に対する批判をかわそうと躍起となり、共和党と民主党は、もし委員会が合意形成に失敗した場合は互いに相手に責任があるという声明を相次いで発表した¹⁴⁴。

債務削減交渉合意の実質的な期限まで残り 72 時間となっても、超党派委員会は合意の糸口は見出すことができなかった。John A. Boehner 下院議長（R-OH）が協力して作成した、新しい共和党の法案を民主党が拒否したことにより、またしても超党派委員会は袋小路に追い込まれる形となる。その新法案は削減額を現在の 1.2 兆ドルから半分にして、何とか両党の合意に持ち込もうとしたものであったが、民主党は、削減内容が支出削減に依存しており新しい歳入が少なく、バランスが取れていないという理由で、その提案を拒否した。加えて民主党は、新しい歳入が以前の提案より減っていると指摘したが、これに対し共和党は、我々も医療保険制度（Medicare）、医療費補助制度（Medicaid）、そして社会保障費には手を加えていないのにその主張は傲慢であると反発し、民主党を非難した¹⁴⁵。

(4) 協議の失敗

その後も議論は平行線をたどり、遂に超党派委員会は協議の失敗を認めることになる。11 月 21 日、超党派委員会は自らの試みが失敗に終わったことを表明した。オバマ大統領も共和党も、そして民主党も今後の議論について明確な見通しを立てることはできていなかった。債務を巡る議論は一時的に棚上げされ、議論は今後、特に選挙後に持ち越される見込みとなった。

3-1-3 一律削減 (sequestration)

超党派委員会が失敗に終わり、その後 1 兆 2,000 億ドルの債務上限引き上げが行われたため、引き上げと同額の 1 兆 2,000 億ドルの財政赤字削減が行われない限り、2013 年 1 月に”sequestration”が発動される可能性が高まった。

ここで、”sequestration”を解説していく。”sequestration”は、2013 年から 2021 年の 9 年間で 1 兆 2,000 億ドルの財政赤字削減を実行させる仕組みである。削減される額は各財政年度¹⁴⁶に均等に割り振られ、その額は 1 年で約 1,093 億ドルになる見込みである¹⁴⁷。この削減額は軍事費と非軍事費へと均等に割り振られ、各 547 億ドルの財政赤字削減が義務付けられる。2013 年の非軍事費分野の削減であるが、その削減は”mandatory program” (エンタイトルプログラム等が含まれる) と裁量的支出の両方の削減によって達成される。ただ、”mandatory program”の中でも重要な制度に関しては (医療費補助制度等) に関しては”sequestration”の対象から除外されている。

ここで注意すべきなのは、2013 財政年度とそれ以降では”sequestration”のプロセスが大きく異なっているということである。米国議会予算局 (Congress Budget Office) のレポート¹⁴⁸によると、”sequestration”が実際に実施される 2013 年 1 月の時点においては、既に 2013 財政年度の予算が決定しており、実行されている最中であるため”sequestration”は、議会等による削減額の割り振り等無しに自動的に実行される。しかし、2014 財政年度からは予算作成の際に上院歳出委員会 (Appropriations Committee) による削減額の割り振りが行われ、その割り振りに基づいて予算が作成されるため、自動的な一律削減は裁量的支出に関しては原則として実施されない。しかし、”mandatory program”に関しては 2013 財政年度と同様に”sequestration”が実施される。これは、”mandatory program”の支払額が既に法律で定められており、議会による支出額調整が困難であるため。

ただ、一律削減措置を無効化する方法も存在している。一律削減措置は BCA に埋め込まれている規定であり、BCA は法律である。法律である以上、議会による修正が可能で、共和党と民主党がどのように一律削減措置を修正するか合意し、修正案を議会で可決し、大統領が承認した場合、一律削減措置は無効化される。

3-1-4 今後の進捗について

実際に一律削減措置が発動されるかは不透明である。前述のように、民主党、共和党そしてオバマ大統領が協力し、一律削減措置を無効とすることは可能である。今後、起こりうるシナリオとしては、共和党が軍事費削減についての一律削減措置からの除外を提案し、民主党とオバマ大統領が国内の分野についての一律削減措置発動の回避を提案するということが想定できる。この場合、両党とオバマ大統領が妥協し合い、一律削減措置の発動が回避される。

今後のシナリオとしては、一律削減措置の実施による歳出の一律自動削減が実行される場合と、議会と大統領の協力による一律削減措置の無効化が想定できる。但し、一律削減

措置だけではなく、債務上限も注視する必要がある。2012年1月の時点では三段階目の引き上げにより2013年前半まで資金の調達が可能になると考えられていた。しかし2月の半ばに開かれた上院財政委員会での公聴会にて Timothy F. Gaithner 財務長官は、米国の債務が9月30日以降、特に11月の大統領選直後に債務上限に達する可能性を示唆した¹⁴⁹。これは2013年1月の一律削減措置発動以前に債務上限が問題となる可能性があるということであり、今後の米国債務問題の議論を一層複雑に、そして不透明なものとするかもしれない。

3-2 米国農業法への影響

3-2-1 米国農業法の背景¹⁵⁰

農業法が成立した 1930 年代は農家の収入は平均より低かったものの、現在では農家の収入は平均所得以上になっている。その意味で農家の所得を向上させるという農業法の目的は達成されたといえるが、農家は自然を相手にする職業であるとか、海外市場に貿易障壁があるとか、農産物は価格変動が激しい等を根拠にして農業法は維持されている。農家は農業保険によって、旱魃や疫病だけでなく、価格の下落からも保護されている。しかし、農家の所得が向上したことで、農家に数十億ドルの費用をかけることの正当化が困難になっている¹⁵¹。

現行農業法では、43 個のプログラムが提供されており、多くは 2012 年 9 月に期限が切れる環境保全プログラムである。これらのプログラムにはベースラインが設けられておらず、これらのプログラムを継続するには新たな資金源を見つける必要がある。一方、栄養プログラム (Nutrition program) や作物プログラム (farm commodity program)、再生可能燃料プログラム (renewable fuels program) はベースラインがある。

農業委員会はこれらのベースラインを削減して、今後 10 年間で 230 億ドルの削減を超党派委員会に提案した。ただし、農業セクター内は、地域・作物により利害が異なるため、意見の一致は困難であるとされる。John Deere PR 事務所の JB Penn 氏によれば、超党派委員会が合意の達成に失敗したことにより、農業委員会の提案も消えたため、農業法策定は通常のプロセスに従って行われるとしている。その結果、それぞれのプログラムで恩恵を受けている生産者や地域は当然自身に関わるプログラムの温存を求め、他のプログラムを削ろうとする。このような状況を踏まえ、JB Penn 氏は、「次期農業法の成立は困難であるという見方が強い。茶会党は予算削減を求め、農業セクター内も意見が対立しているようでは、農業法が通るはずがない。仮に上院が通っても、下院で通すことは不可能である」との見解を示している。

3-2-2 Stabenow/Lucas 法案について

2011 年 11 月、米国議会上院農業委員会委員長の Debbie Stabenow 議員と同下院農業委員会委員長の Frank Lucas 議員は、超党派委員会主導で農業関連予算が一律カットされることを避けるため、通常二年間かけて議論する新農業法案を数週間という短期間かつ二人のみで起草した。同法案では、超党派において削減を予定していた 10 年間で 230 億米ドルと同額の削減を予定していたとされる。しかしながら、超党派委員会が米国歳出削減策全体のパッケージについて合意できなかったことを受けて、Stabenow 及び Lucas 両議員は同法案を超党派委員会に提出しなかった。本法案については、Stabenow 及び Lucas 両議員が「密室で策定した」という法案策定過程の不透明さや、一部の産品に有利な内容となっている¹⁵²等の批判がなされている。以下では、現地調査において聴取したところの、Stabenow/Lucas

法案に対する Stabenow 上院議員及び Lucas 下院議員を含む米国政策担当者及び専門家の評価を紹介する。

【Debbie Stabenow 上院議員】

Stabenow/Lucas 法案について、Stabenow 上院議員は以下のとおり述べている。財政赤字問題の超党派委員会に対する次期農業法案は、来年の農業法策定の議論の基礎となるものである。農業委員会は農業問題を扱う唯一の両党による委員会であり、農業政策について他の誰かに議論させるよりも、我々で議論するほうが望ましいことについては、Lucas 下院農業委員会委員長および Roberts 上院農業委員会野党筆頭, Peterson 下院農業委員会野党筆頭の間でコンセンサスがある。超党派委員会は何もしていないにも関わらず、我々は 230 億ドル削減を提案した。その過程で多くのパブリックコメントを聞くなどの作業を行ってきた。我々は 2008 年農業法に比べて多くのことを成し遂げた。制度の合理化も行った。農業は他の産業と異なっている。天候や市場動向といった課題を抱える産業であり、しかもこれらの要因は農家ではコントロールできない。だからこそ、リスク・マネジメントのための制度が必要なのである。ミシガン州やカンザス州、ワシントン DC の作物団体から意見を聴取した結果、作物保険が最も重要だということになった。我々は作物保険をリスク・マネジメントのための制度として、確保し、また強化していきたいと考えている。23 の環境保全プログラム (conservation program) があるが、そのなかにはコストが多すぎるものや、反対にペーパーワーク程度のももある。したがって、環境保全プログラムは合理化する必要があり、農家のニーズに対応した、柔軟な制度にするべきである。ただし、環境保全プログラムは重要な農業政策であり、食料供給の適正化、環境保護、リスク・マネジメントとして活用できる。次期農業法について、我々はゼロから議論をスタートさせることはない。

【Collin Peterson 下院議員】

Stabenow/Lucas 法案の評価について、Peterson 下院議員は以下のとおり述べている。超党派委員会への提案をメディケアに対する相殺 (offset) として利用すればいい。10 年間で 230 億ドル削減という数値はメディケア 1 年分のコストとほぼ等しい。同僚に私は Lucas とともに農業法による相殺を検討している人物として知られている。私は失業保険の延長やメディケアなど多額の費用を要する問題には賛成票を投じないつもりである。来年の次期農業法については、来年 5 月までに、下院および上院、そして両院協議会 (House-Senate conference) で採択される可能性がある。超党派委員会への提案が次期農業法のたたき台となるべきである。乳製品条項については全ての参加者が合意しており、基本的に 5 月までに終わるのではないかと。Lucas 議員と Stabenow 議員は、少なくとも乳製品に関する条項については公にするべきである。

【Pat Roberts 上院議員】

Stabenow/Ruccus 法案の評価について、Roberts 上院議員は以下のとおり述べている。

米国が抱える一番の課題は、規制が過大な負担になっていることと、かつ規制に重複が見られることである。農業法に関して、作物保険は有意義な制度であり、この意義を説明していかなければならない。一方、作物保険は合理化してシンプルなものにすることが必要である。Stabenow 議員と Lucas 議員は、次期農業法についてよく努力したと思うが、もし提案された法案が通ったなら、WTO 上多くの批判を招くことになり、また、作付面積 (planted acre) に基づく膨大な目標価格 (target price) と収入保証に関して多くの問題を抱えることになるだろう。次期農業法の議論は、開かれた場所で誠実に行われなければならない。一律削減 (Across the board cuts) が行われれば、防衛費が削減されることが心配である。経済状況は不安定であり、リスク・マネジメントのための制度が必要である。

【JB Penn 氏 : John Deere PR 事務所】

直接固定支払いは市場動向に関わりなく毎年支払われるものであり、農家の所得も向上した現在において直接固定支払いの継続を正当化することは困難である¹⁵³。ただし、一般論として何らかのセーフティ・ネットを設ける必要があることについてはコンセンサスがある。そして、このセーフティ・ネットは早魃対策などリスク・マネジメントと結び付けられるべきという考え方が出ている。現行の作物保険は幅広くばらまかれており、収入保証のようなものになっている。今年は 800 億ドルもつぎこまれている。政府が保険会社に対して補助金として保険料の半分以上を支払っている。

その他にも、マーケティング・ローン・プログラム (marketing loan program)、ACRE プログラム、SURE プログラムがある。これらのプログラムは作物価格を引き上げることを目的としている。ただし、現在の作物価格は高水準であるため、これらのプログラムは現在では出番がない。そのため農業セクターへの補助金は年間 100 億ドル程度減少している (但しエタノール補助金は除く)。エタノール補助金は 50 億ドルで、2011 年で期限切れとなり、エタノール補助金は延長されない見通しである。これらのプログラムをセーフティ・ネットやリスク・マネージメント、収入保険に統合してはというアイデアがある。さらに、環境保全プログラムも数が多すぎるため合理化すべきという意見があり、合理化されれば予算も削減される。また、土壌保全留保計画 (CRP: Conservation Reserve Program) の一部 (全契約の 3 分の 1) の契約期間が終わるため、これらの土地が再び農業用になる。これらのプログラムには年間 20 億ドルが拠出されるが、歳出削減から免除されている。しかし、休耕保全を支持する者はそうした土地は痩せており農地に向かないと主張し、自然保護団体は自然保護地域のままとすることを望み、これらの土地は川に近いことから農薬使用を懸念する声がある等、農地に戻すことは一筋縄にはいかない。

【Jim Wiesemeyer 氏 : Informa Economics 社】

Stabenow/Rucas 法案の評価について、Informa Economics 社の Jim Wiesemeyer 氏は、以下のとおり述べている。

農家の収入は平均所得以上になっている。Lucas 議員および Stabenow 議員は裏で次期農業法の議論を行っているが、そのやり方が議会の内外から批判を招いている。なお超党派委員会に事前に提出する理由は、超党派委員会のパッケージに組み込まれれば、提案が修正されることがないうえ、議事妨害（フィリバスター）にも遭わないからである。なお、大規模農家にとって農業法は重要問題ではない。大規模農家にとって、農業法は本来であれば生き残れない中小農家を存続させる効果を持つため、彼らの利益になるわけではない。

また農業法の収入保証は、直接固定支払（Direct Payments）の代わりとして導入される。トウモロコシ、大豆、小麦、綿花業界は収入保証を支持している一方、コメやピーナッツ業界は高い目標価格を支持している。綿花は収入保証ではなく、農業保険プログラムに組み入れられることを望んでいる。なぜなら、農業保険による支払であれば上限がないためである。

3-2-3 今後の見通し

来年の農業委員会における議論の見通しについて、前出の JB Penn 氏は以下のとおり述べている。Lucas/Stabenow 法案について、Roberts 議員と Peterson 議員は議論を急ぐことに慎重である等、議論が対立している。同法案では綿花に特別プログラムが設定され、トウモロコシや大豆についても別のプログラムが設けられている。そしてコメには高い目標価格が設定されている。こうしたプログラムや目標価格が設定されているような案では、たたき台に出来ないという反対意見がある¹⁵⁴。なお、いくつかのプログラムは予算削減から免除されており、230 億ドル削減の中身を見ると実際は 150 億ドルの削減であり、結局削減額は同じである。農業委員会がより大きな額の削減に積極的なわけではない。

また来年の農業委員会における議論の見通しについて、前出の Jim Wiesemeyer 氏は、2012 年の農業法議論の展望について、Stabenow 上院議員は 2012 年に次期農業法を成立させることを狙っている。彼女は来年選挙であり、選挙運動において農業法成立を業績として利用したいからと考えられると、述べている。