

# オバマ新政権は米国が抱える 課題にどう立ち向かうのか

—— 経済・財政問題を中心に ——



三井 陽介

## 1. 厳しい政治情勢が待ち構える

米国史上初の黒人大統領として歴史的な当選を果たした民主党のバラク・オバマ氏が、1月20日、第44代大統領に就任する。議会選挙においても、民主党が両院で大きく躍進したことから<sup>(1)</sup>、09年よりスタートする第111議会が民主党主導となり、オバマ次期大統領（以下大統領）の政権運営の追い風となる。米国では、公的資金注入により金融機関を救済する金融安定化法（TARP）を成立させざるを得ない状況にまで危機が拡大し、また、同法に基づく救済策も迷走を続けるなど、金融市場は未だ落ち着きを取り戻していない。また、イラク戦争を始めとした外交課題や、エネルギー・環境問題、ヘルスケア問題などの国内課題が山積し、オバマ大統領が掲げる「変革（Change）」への期待がより一層高まっている。政権発足後100日間はハネムーン期間と呼ばれ、野党やメディアは新政権への批判を手控える慣例から、同政権に対する好意的な見方はしばらく続くとの意見もある。しかし、多くの課題を引き継いだオバマ新政権は、就任直後より、その手腕を発揮する必要に迫られている。こうした局面で見る舵取りに対し、国民の期待値は大きく、具体的な成果の欠如が、新政権への大きな失望感に繋

がるリスクも抱えている。

オバマ新政権に立ちほだかる難題の一つに、米国の財政問題があり、思い通りの政権運営を困難にさせる可能性に注目したい。オバマ大統領は、現下の経済危機を乗り切ることが最優先課題と位置付けており、政権就任後、直ちに景気対策に取り組むと明言している。08年11月、新政権の財務長官にガイトナー前ニューヨーク連銀総裁を、国家経済会議委員長にサマーズ元財務長官の起用を発表するなど準備に余念がなく、レームダックセッションで議論されてきた景気刺激策を直ちに可決させる意気込みを見せている。しかし、金融危機への積極果敢な対応と平行して、財政赤字も急速に拡大を続けており、これまで掲げてきた選挙公約の見直しを行わざるを得ない可能性も出てきている点を見過ごすことはできない。迫り来る財政問題が、オバマ大統領が主張する新たな支出プログラムや減税策などの選挙公約の妨げになることは間違いなく、政権運営の先行き不透明感は増していると言えよう。

## 2. 米国が抱える財政問題の実態

米国の財政収支は、クリントン政権下で黒字化した後、ブッシュ政権下のイラク・アフガニスタンでの戦費拡大や、01年と03年に導入した

大型減税措置（以下ブッシュ減税）をきっかけに赤字に転じている。連邦議会予算局（CBO）によると、08会計年度（07/10/1～08/9/30）の財政赤字額は4,550億ドルに達し（図表1）、前年比でおよそ3倍（07会計年度の財政赤字額は1,620億ドル）に膨れ上がるなど、過去最大規模となった。景気後退の影響により法人所得税（▲17.8%）や個人所得税（▲1.5%）の税収減により、歳入は2兆5,240億ドルと前年比1.7%の減少となった。また、社会保障や公的医療保険、イラク・アフガニスタンでの戦費を含む防衛費の拡大を背景に、歳出は2兆9,790億ドルと前年比で9.1%拡大した。財政赤字の拡大が深刻化し、超党派非営利組織の連邦予算責任委員会（CRFB）による財政見通し（08年11月）では、09会計年度の連邦財政赤字が総額で1兆ドルを超える規模になると指摘されている。同根拠としてCRFBは、CBOが9月に発表した09会計年度の財政見通し（▲4,380億ドル）をベースに、既に立法化した施策による歳出1,600億ドル（主にTARPに盛り込まれた減税策で、代替ミニマム税の軽減措置、エネルギー優遇税制の延長、災害被災者向け減税、個人・法人向け優遇税制措置など）、景気後退による財政コスト620億ドル（歳入の減少など）、連邦政府による金融機関救済コスト1,500億ドル、議会で議論が進む追加景気刺激策2,000億ドルを加算すると、総額で1兆ドルを超えると説明する（図表2）。

一方、会計検査院（Government Accountability Office）は、「ブッシュ大統領、前議会および国民は、迫り来る金融・経済危機への対処に全力を注いできたが、同危機の収束後は財政が抱える長期的難問に対し、同等のエネルギーを注ぐ必要がある。財政赤字の解消へ向けて対策を講じなければ、持続不可能な債務増加に直面する」と指摘する。長期的視点では、米国のデモグラフィックの変化により、ヘルスケアコストの上昇率が、経済成長率を上回るペースで拡大を続ける点に懸念を示す。08年に入りベビーブーム世代が退職後社会保障給付の対象と

図表1 CBO 財政レビュー及び財政見通し

（単位：億ドル）

|                  | 2006             | 2007             | 2008             | 2009             |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 歳入計<br>(対 GDP 比) | 24,070<br>(18.5) | 25,680<br>(18.8) | 25,240<br>(17.7) | 27,200<br>(18.5) |
| 個人所得             | 10,440           | 11,630           | 11,460           | —                |
| 法人所得             | 3,540            | 3,700            | 3,040            | —                |
| 社会保障             | 8,380            | 8,700            | 9,000            | —                |
| その他              | 1,710            | 1,640            | 1,730            | —                |
| 歳出計<br>(対 GDP 比) | 26,550<br>(20.4) | 27,290<br>(20.0) | 29,790<br>(20.9) | 31,580<br>(21.5) |
| 国防（軍事）           | 4,990            | 5,290            | 5,950            | —                |
| 社会保障             | 10,550           | 11,420           | 11,970           | —                |
| その他              | 8,640            | 8,070            | 9,260            | —                |
| 国債利払費等           | 2,370            | 2,520            | 2,600            | —                |
| 収支差<br>(対 GDP 比) | ▲2,480<br>(▲1.9) | ▲1,620<br>(▲1.2) | ▲4,550<br>(▲3.2) | ▲4,380<br>(▲3.0) |

※06-08年は08年11月発表の財政レビュー公表値

※09年は08年9月発表の財政見通し予測

（出所）Congressional Budget Officeより

図表2 CRFB-09会計年度財政予測

（単位：億ドル）

| 予 算 構 成        | 赤 字 額  |
|----------------|--------|
| CBO 財政赤字予測（9月） | 4,380  |
| 既成立法案による歳出     | 1,600  |
| 景気後退による影響      | 620    |
| 金融機関救済費        | 1,500  |
| 第2次景気刺激策       | 2,000  |
| 09会計年度財政赤字予測   | 10,100 |

（出所）Committee for a Responsible Federal Budgetより

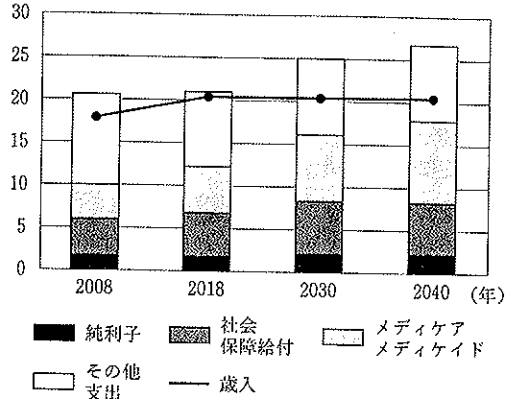
なり始めたばかりか、2011年にはメディケア（高齢者を対象とした公的医療保険）についても同世代が受給対象となることから、問題の深刻さが伺える。社会保障庁（SSA）は、今後20年間で約8,000万人（1日に1万人以上のペース）が社会保障給付の新たな受給対象となると発表している。

メディケアやメディケイド（低所得者を対象とした公的医療保険）に注目すると、その規模、拡大ペースともに、より一層深刻な問題を抱えている。過去数十年間、1人あたりのヘルスケア

アコスト増加率は、1人あたり実質 GDP 成長率を平均で約 2.5%も上回る。背景には、①新たなそして既存の医療技術の利用拡大、②医学的転帰、医療の質、医療コストにおいて信頼のおける比較情報の欠如、③治療費が高額な慢性病治療（例えば肥満）に代表される危険因子保有率の増加、がある。図表 3 は、連邦歳入と、社会保障給付、メディケア及びメディケイド、公債利子、その他歳出を対 GDP 比で比較したものである。その他歳出には、国防、防衛、退役軍人用医療給付、国立公園・高速道路・公共交通機関、対外援助などの「裁量的歳出 (Discretionary Spending)」、追加保障所得（生活保護）や貧困家庭に対する一時的援助、農産物価格維持などの「義務的歳出 (Mandatory Spending)」を含むが、社会保障給付やメディケア及びメディケイド、公債利子への歳出が、今後、急速に拡大していくことが分かる。

こうした財政課題は、オバマ大統領の政策運営に多大な影響をもたらすと考えられるが、就任 1 年目の 09 年は、現下の金融・経済危機への対応に特化すべきで、米国債の増発による資金調達を避けられないとの見方が主流となっている。オバマ大統領も「エコノミストは、保守派も、リベラル派も、①米国経済の建て直しへ向けてあらゆる手を尽くすこと、②景気刺激のために財政出動を厭わないこと、③短期的な最重要課題は景気の後退を食い止めることで、今後 1~2 年は財政赤字を心配すべきではないこと、においてコンセンサスが取れている」と述べている。米国の財政問題は、今後拡大の一途を辿る見通しであり、財政健全化策を講じなければ、近い将来のドル及び米国債の信認にも多大な影響を及ぼすことは必至である。オバマ大統領は、短期的な財政赤字が拡大してでも景気回復を優先させるとしており、250 万人の雇用創出や中間層への支援へ向け、政権就任後直ちに追加景気刺激策を成立させるべく準備を進めている。11 月末現在、その内容は明らかとなっていないが、「景気刺激策は確実な効果をもたらす規模でなければならない」とされており、

図表 3 連邦歳入に占める主要支出項目の対 GDP 比  
対 GDP 比 (%)



(出所) GAO: The Nation's Long-Term Fiscal Outlook (08 年 9 月) より

最大で 7,000 億ドル規模に達する可能性も囁かれている。その他、11 月に発表された米金融大手シティグループの救済や、民主党が「削減させることは許されない」とするビッグスリー救済などを考慮すると、09 会計年度の財政赤字が 1 兆ドルを上回ることは確実と見られている。

### 3. 議会では民主党財政保守派が台頭か

民主党が模索する景気刺激策の規模からすると、オバマ大統領の公約である富裕層に限定した増税策だけで、財政赤字の縮小を図ることは困難となる。経済の再生についてオバマ大統領は、「財政赤字が拡大し、経済が減速を続ける状況下において、予算改革は選択肢ではなく、必要不可欠なものだ」と述べ、民主党議員が経済危機という状況を利用し、将来の財政赤字を気に掛けずに歳出要求することのないよう警告を促している。また、無駄な歳出プログラムを廃止すべきとも訴えており、経済が回復の軌道に乗り次第、政府が財政赤字削減へ向けて取り組めるよう、議会の支持をできるだけ早く勝ち取りたいとの意向も示している。これまで、どのような政府プログラムを廃止すべきか、具体的な提示はないものの、予算の緊縮政策は米国民が受け入れなければならない犠牲のひとつであるとの考えを示している。

こうした発言は、財政赤字を拡大させる多くの法案に消極的な「ブルードッグス (Blue Dogs)」と呼ばれる民主党内財政保守派の支持獲得をもたらしている。同派からの支持は、景気刺激策の成立には不可欠と見られているが、ブルードッグスに同調することで、連邦歳出ルールの見直しと、無駄な歳出削減といった課題において財政保守派の影響力及び発言力が増すとの見方も強まっている。財政タカ派で知られる民主党のクーパー議員は、「(オバマ大統領の発言は) 予算編成の見直しや無駄な歳出削減を実現するとしたこれまでの選挙公約を、実行に移すものだ」と述べ、大統領候補としてだけでなく次期大統領としても、民主党内財政保守派とともに財政再建に取り組む姿勢を見せたオバマ大統領を称賛した。事実、民主党の財政保守派議員は、11月後半よりオバマ大統領の経済アドバイザーと接触を始めていると報じられ、ブルードッグスは、オバマ新政権下で財政問題に取り組むとの保証を新政権から得ることと引き換えに、短期的には均衡財政の要求を取り下げの意向を示したと見られている。

財政保守派は財政再建策として、「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則 (以下ペイゴー原則)」に則った予算ルールを要求するものと考えられている。同原則は、義務的歳出が増加する場合、または減税策などにより歳入が減少する場合、それにとまなう赤字額の増加を相殺するための財源を、他の歳出削減や増税により確保しなければならないとしたもので、政策案が財政面で中立となるよう求めるものである。予算執行法に則った形でのペイゴー原則は02年に失効した。米議会は引き続き、議会内の規則として同原則を採用しているものの、上院及び下院でその運用方法が異なっている。現在の規則では、02年まで財政赤字の拡大を招く法案が通過した際に採られていた一律削減等の措置がなく、法的拘束力をともなうものでもない。98年に連邦財政が黒字化した後、同原則を巧妙に回避した歳出策が増えているのが実態であり、より厳格なルールが検討されなければ、拘束力は弱

いままでである。オバマ新政権の下、財政保守派議員の影響力が強まれば、メディケアやメディケイド、社会保障を見直すための外部委員会の設置など、要求が拡大していくものと見られている。

#### 4. 財政問題が主要政策へ及ぼす影響は？

オバマ大統領が掲げる主要政策は、財政出動に頼るものが多く、また、上下両院で圧倒的多数を占めた議会民主党も、8年に亘る共和党政権の後、経済対策への予算増額を求めることが予測されている。民主党が主張する経済的弱者への給付を増やすことで、より多くのコストが発生し、自党の支出ニーズが、今後新たに課税で得られる範囲を超過するとした問題に直面すると見られる。ケイトー研究所 (CATO Institute) のレイノルズ上級研究員は、オバマ大統領が主張する税制案が実現した場合、連邦政府の歳入は、今後10年間で約2.95兆ドル縮小すると指摘する<sup>(註2)</sup>。これは、オバマ大統領の選挙公約のうち、新規減税や税額控除の拡大策 (約1.32兆ドル)、ヘルスケア政策での個人への財政支援、小企業向け減税策、メディケイドの拡張などの医療保険改革策 (約1.63兆ドル) を含んだものである。また、全米納税者連盟財団 (NTUF) は、選挙公約のうち、歳出面に注目すると、これまで発表された176の施策のうち77項目だけで、今後10年間で約1.4兆ドルの歳出増が見込まれるとしている。こうした試算を組み合わせると、減税を要因とする歳入減や新規プログラムへの支出により、オバマ大統領は今後10年間で少なくとも約4.3兆ドルの財源捻出が必要と言える。

大統領選での経済問題に関する議論の中心は税制政策にあった。オバマ大統領は、新たな減税策による歳入減をどのように賄うかについて、先に挙げたペイゴー原則の復活を挙げているものの、財政規律に対するその他具体策は殆んど議論されていない。オバマ大統領の税制政策の

特徴は、富裕層への課税を強化する一方、低中所得層へは減税を主張している点にある。特に、注目されたのが01年及び03年から実施された「ブッシュ減税（2010年に失効）」の扱いについてであり、年収25万ドル未満の低中所得層に限り、同減税を継続する意向を示してきた。その他減税策として、①世帯向け税制優遇措置の拡大（個人で500ドル、世帯で1,000ドルの中低所得層向け税額控除の創設や勤労所得控除の拡大など）、②年収5万ドル未満の高齢者に対する所得税の廃止、④住宅ローン減税の実施などを提案している。一方、歳入拡大策については、富裕層へのブッシュ減税の廃止やキャピタルゲイン税及び所得税の最高税率の引上げの他、企業の課税回避手段（Tax Shelter Abuse）の排除などを挙げている。連邦予算責任委員会（CRFB）は、こうした政策により、2013年には年間3,600億ドルの税収減となるとした。その他、オバマ大統領は、無駄な歳出プログラムの廃止を訴えており、その代表例として、イラク戦争からの撤退問題が挙げられる。同大統領は、イラク戦争を責任ある形で終結させると宣言し、16ヵ月以内にイラク駐留米軍の撤退を完了させるとしてきた（但し、反テロ活動への対処として、少数部隊を残留させる可能性を示唆している）。08年11月、駐留米軍の地位協定がイラク議会で承認され、09年6月までに都市部から、2011年末までにイラク全土から軍を撤退させることが決まったが、治安情勢が好転すれば同協定が修正される可能性も残っている。CRFBは、同政策が実現した場合、2013年には年間1,560億ドルのプラスの財政効果があると予測する。しかし、イラクからの撤退方針を固める一方で、アフガニスタンへの米軍増派を訴えており、同コストは未だ不透明な状況にある。アフガニスタンへの増派により、イラクからの撤退による財政面でのプラス効果を相殺してしまう可能性も残っている。米国の財政事情を勘案すると、ペイゴー原則に代表される財政規律の強化とともに、新たな歳入源を模索する必要性に迫られている。

環境・エネルギー政策については、温室効果ガス（GHG）の排出削減目標として、GHGを2050年までに90年比で80%削減すべきだと主張する。注目すべきは、GHGの削減へ向けて「排出量取引制度（Cap-and-trade Program）」の導入を提案している点である。排出量取引制度とは、政府等がGHGの総排出量（排出枠）を定め、それを各事業者へ排出枠として配分し、個々の事業者間で当該排出枠の売買取引を認めるものである。こうした市場指向型のアプローチは、事業者が目標達成へ向けた最小コストを模索するため、GHG削減へ向けたインセンティブと柔軟性を事業者に与え、GHG排出量削減へ向けた有効手段になると見られている。排出枠の初期配分の方法について、①事業者への無償配分、②オークションによる事業者への売却、③両案の併用、の3案があるがオバマ大統領は、排出枠をオークションにより100%売却すべきだと主張する。CRFBはオークション歳入について、2013年には年間約1,000億ドル、CBOは2020年までに年間500～3,000億ドルのプラス効果があると説明する。同大統領は、こうした歳入を①クリーンエネルギーの開発・展開への支援、②エネルギー効率の改善に必要な投資、③経済環境の変化によりエネルギーコストの高騰で苦しむ低所得層への支援など、移行コストに充てるべきだと主張する。ブッシュ政権は、エネルギー価格の上昇など、経済への悪影響を懸念し、同制度の導入に反対を続けた。しかし、共和党の大統領候補であったマケイン氏も同制度を支持するなど、細部で議論は必要なものの、超党派の支持を得やすい政策と言える。同制度は、オバマ大統領がこれまで提案を避けてきた中低所得層への事実上の増税となるとも言えるが、財政健全化、GHGの削減、海外からの石油依存の減少など、公約実現の一助となるだろう。

ヘルスケア政策は、財政健全化という観点からも、早期に着手しなければならない課題である。オバマ案のポイントは、公的医療保険の拡大や公的支援により、中低所得層を中心とした無保険者（約4,700万人—国民の16%に相当）

を解消する点にあり、現行制度を維持・改善しつつ、医療の質の向上と医療費の削減を通じて、2012年までに国民皆保険化を目指す<sup>(注3)</sup>。同案は、企業に対し一定の責任を求めているのが特徴で、従業員に医療保険を提供しない場合は、①従業員へのコスト支援を通じて保険加入を促すこと、②政府提供の新プランへ資金拠出すること、のいずれかを選択する必要はある。また、メディケアや児童医療保険プログラム(SCHIP)の拡大、公的保険の対象外で且つ保険加入にあたり支援が必要な個人への財政支援策を盛り込んでいる。保険市場改革では、医療保険取引所(NHIE)の創設を通じ、健康状態や病歴による保険引受拒否や高額な保険料請求を禁止するとし、商品設計に対する基準を設けることで、民間保険商品の改革と同市場の監督を行う意向を示している。CRFBは、同政策に係るコストを、2013年で年間約650億ドルと試算する。公的医療保険のコスト削減にも貢献すると見られる医療費削減策については、①健康情報システムの電子化、②製薬業および保険業における競争の促進、③予防治療や慢性病管理プログラムの構築などを挙げている。米シンクタンクのランドコーポレーションは、カルテの電子化により、入院の減少、不必要な検査の回避、適切な薬剤処方などの効率改善により、年間で約770億ドルのコスト削減に繋がると指摘する。保険業界については、少数の大企業が市場を独占しているとし、NHIEでの競争促進により、利益を保険料へ還元すべきと訴える。また、製薬業界は、海外からの輸入薬品の使用や、公的プログラムでのジェネリック薬品の使用拡大により、医療費削減を目指すとしている。経済の低迷期において、医療保険制度の抜本的な改革は、財政面から見ても実現は困難と思われる。しかし、医療費削減策は、初期費用は掛かるものの、財政健全化の一助となるため、優先度の高い施策の一つと言えよう。

オバマ新政権は、当面の間、景気浮揚策や金融市場の混乱への対処といった、金融・経済危機への対応に特化せざるを得ず、多額の財政出

動と景気後退による税収減が財政赤字をより一層深刻化させるといった難しい政治局面に直面する。民主党主導の議会体制がオバマ新政権の追い風になるとはいえ、こうした財政事情が、米国が取り組むべき国内・外交政策の制約となることは間違いない。オバマ大統領が掲げる高所得層への増税に依存した政策にも限界が生じる可能性が高まっており、政策を方向転換せざるを得ない局面が生じるかもしれない。しかし、同大統領が掲げる政策には、環境・エネルギー政策やヘルスケア政策のように、米国が抱える課題に対処し、且つ財政課題を克服するような提案も多いと言えよう。オバマ大統領は当選後のスピーチで、①イラク及びアフガニスタンにおける2つの戦争、②地球温暖化問題、③100年来で最悪の金融危機への対応を最重要課題として挙げた。また、こうした課題を前途多難としながらも「必ず目標に到達する」、「(大統領選の)勝利は求めていた変革を実現させるチャンスを得たに過ぎない」と述べており、その決意が印象的であった。今後、難しい局面が続く中、どのような優先順位付けにより「変革」をもたらしていくのか、その手腕が注目されている。

\*本稿における見解は筆者個人の見解であって、筆者が所属する団体ものではありません。また、当レポートは執筆時点(12月上旬)までに得られた情報をもとに作成されたものです。

#### 《注》

- (1) 上院選は、全100議席中、民主党が58議席(改選前51議席)を、共和党が41議席(改選前49議席)を獲得した。一方の下院選は、全435議席中、民主党が257議席(改選前235議席)、共和党が177議席(改選前199議席)を獲得した(12月11日現在、両院でそれぞれ1議席が未当確)。
- (2) 同氏の見解は、米シンクタンクの都市問題研究所及びブルッキングス研究所が共同設立した米税制政策センター(TPC)や、全米納税者連盟財団(NTUF)の調査結果を引用したものの。
- (3) 子供については加入を義務化する方針であるが、成人は義務化しない見通し。TPCはオバマ案では国民の6%が無保険者のままと指摘する。