

2021年2月1日 全5頁

# バイデン政権・民主党は財政調整法で何ができるのか

## 財政調整法に関する5つの疑問

ニューヨークリサーチセンター 主任研究員 鳥毛 拓馬  
研究員 矢作 大祐

### [要約]

- 2021年1月20日に発足したバイデン政権は、議会民主党とともに、これまで主張してきた政策を法案として策定し、その実現を目指していく。
- このような中、バイデン政権および議会民主党が今後法案を策定するにあたり、財政調整プロセスを用いる可能性がある。財政調整プロセスを通じて策定される財政調整法案については、上院で議事妨害の対象とならず、民主党は共和党の協力を得なくても単純過半数（51票）で法案を可決・成立させることが可能となる。
- 本稿では財政調整法に関して Q&A 形式で概説し、バイデン政権・民主党が財政調整プロセスで何ができるのかを検討する。

## 1. なぜ財政調整法が注目されるのか

2021年1月20日、米国第46代大統領に民主党のバイデン氏が就任した。また、1月3日から第117回連邦議会が招集されており、下院では民主党が過半数占め、上院でも100議席のうち民主党が50議席、共和党が50議席と同数であるものの、民主党のハリス副大統領が上院議長を兼任し、採決で可否同数の場合に一票投じることができるので、民主党が事実上の過半数を占めている。議会民主党は優勢な議会構成を背景に、2020年の選挙戦で主張した公約を法案として積極的に議会に提出し、政策の実現を目指していくことが想定される。

ただし、連邦議会上院の法案審議においては、議員の演説時間に制限が設けられていないことから、法案に反対する議員は長時間の演説を行うことなどにより法案の採決を阻止したり遅延させたりする議事妨害（フィリバスター）が認められている。フィリバスターが認められることで、法案に対する少数派議員の意見が尊重、反映されることが可能となるとされる。このフィリバスターを終了させるためには上院議員の5分の3（通常60票）以上の賛成が必要となる。したがって、上院民主党がフィリバスターの対象となる法案を可決するためには、民主党議員全員が賛成に回ったとしても、少なくとも共和党議員の10票の賛成が必要となる。

もつとも、上院で財政調整プロセスを通じて策定される財政調整法案については、単純過半数（51 票）で可決・成立させることが可能となっている。したがって、バイデン政権・民主党が共和党の支持を得ずとも政策を実現していくためには、この財政調整法案の活用がカギになる。

## 2. 財政調整法案とは何か

財政調整法案は、通常の法案と異なり、予算審議の中の財政調整プロセス（reconciliation process）という 1974 年議会予算法に基づく特別な手続きを経て策定される法案である。財政調整プロセスの目的は、議会が既存の歳出法、歳入法を、連邦政府予算に基づく財政優先事項に則った法律に改正する際に、迅速な手続きを使用できるようにすることである。財政調整法案は、上院において迅速な審議が求められ、審議時間が 20 時間に制限されているため、当該法案に反対する議員でもフィリバスターを行うことができず、結果として単純過半数で可決することができる。

議会が財政調整プロセスを実施するためには、年次予算決議に財政調整指示が含まれる必要がある<sup>1</sup>。予算決議（budget resolution）とは、次年度以降少なくとも 5 会計年度（最大 11 会計年度<sup>2</sup>）の歳入、歳出、財政赤字、公的債務上限など予算の枠組みを示すものである。ただし、予算決議に大統領の署名は不要であり、法的拘束力はない。

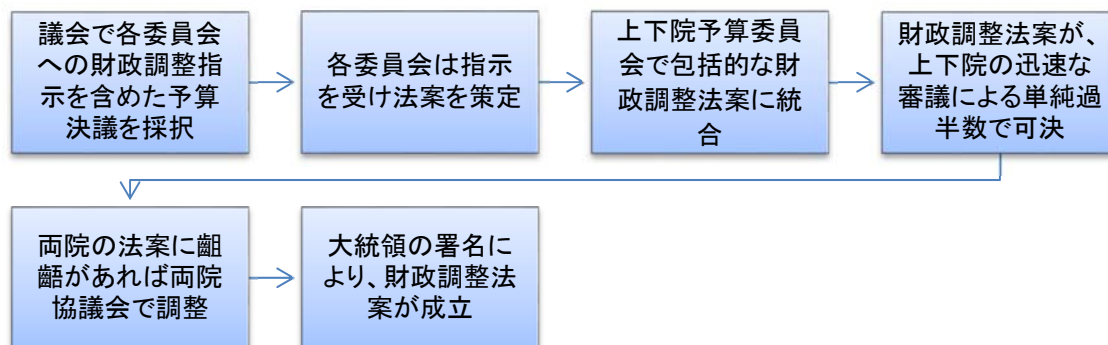
上下院で可決された予算決議に各委員会への財政調整指示、具体的には、歳入、歳出、財政赤字、公的債務上限を変更するために、既存の法律を改正する指示が含まれると、各委員会はこの指示を受けて財政調整法案を策定する。策定された法案は予算委員会でまとめられ、一つの包括的な法案として議会で審議されることとなる。

トランプ前政権の 2017 年に共和党が策定した、連邦法人税、連邦個人所得税の減税を主な内容とする税制改革法は、財政調整法案として可決、成立したケースであった。この時は 2017 年 10 月 26 日に予算決議が可決され、同年 12 月 22 日に法案が成立した。わずか 2 カ月弱という異例の速さでの成立であった。このほか、オバマ政権時の民主党も財政調整法案により医療改革法（いわゆるオバマケア）を成立させている。

<sup>1</sup> 財政調整プロセスについては、議会調査局（Congressional Research Service）“The Budget Reconciliation Process: Stages of Consideration” Updated January 25, 2021 および U.S. House of Representatives, Committee on the Budget “Budget Reconciliation: The Basics” Oct 28, 2020 を参照。

<sup>2</sup> 脚注 1 の議会調査局レポートによると、予算決議および財政調整法は最大 11 年間適用されるとしている（例えば、2022 会計年度の予算決議の対象となる期間については、当年度である 2021 会計年度から 2031 会計年度）。

図表 1 財政調整プロセスの概要



(出所) 議会調査局レポート (脚注 1) より大和総研作成

### 3. 財政調整プロセスが実施される時期はいつか

財政調整プロセスは、1 会計年度に 1 度利用することが可能とされている。2021 会計年度 (2020 年 10 月 - 2021 年 9 月) 予算において予算決議が可決されていないことから、議会民主党は、2021 会計年度予算において予算決議を可決することで財政調整法を策定することが可能とされる。一方、2021 年度予算決議の効力は、2021 会計年度が終了する 9 月末に効力を失うこととされており、仮に 2021 会計年度において予算決議が可決された場合には、9 月末までに財政調整法案の成立を目指すことになるだろう。また、2022 年会計年度 (2021 年 10 月 - 2022 年 9 月) の予算についても予算決議を可決し、財政調整法案の策定が可能であることから、2021 年は最大 2 回の財政調整法の策定が可能となる。

### 4. 財政調整法案に制約はあるのか

財政調整法案については、歳入および歳出に関する法案のうち、義務的経費に関する法案のみ盛り込むことが可能である一方、裁量的経費に関する法案は盛り込むことはできないとされている。連邦政府の歳出は、義務的経費と裁量的経費に分けられる。義務的経費については法案が成立すると、以後、法改正が行われるまで同内容の支出が自動的に認められる。義務的経費の具体例としては、公的年金やメディケア、メディケイド、失業保険、連邦政府職員への年金などがある。

これに対して、裁量的経費は義務的経費とは異なり、支出を行うために毎年度、歳出法により予算額が決められる。国防費、行政府の機関や連邦議会の運営、国際活動など、連邦政府の機能に関連した活動は、裁量的経費とされる。

また、財政調整プロセスは元々、財政赤字の削減を目的とする手続きであるため、上院における財政調整法案には、財政赤字削減と関係のない規定を盛り込むことはできない。これは「バー

ドルール」と呼ばれ、財政調整法案に対する一定の制約となっている<sup>3</sup>。具体的には、①歳入・歳出に変化をもたらさない規定、②歳入・歳出に変化をもたらす規定であっても、予算決議による財政調整の指示内容に委員会が従わず、財政赤字を悪化させる規定、③指示された委員会の管轄外の規定、④予算に関連しない政策変更で付随的 (incidental) に歳入・歳出に変化をもたらす規定、⑤予算決議の対象となる期間、すなわち、財政調整が指示された期間経過後の財政赤字を増加させる規定、⑥社会保障 (Social Security)<sup>4</sup> を変更する規定、については財政調整法案に盛り込むことはできない。

したがって、民主党が財政調整法案を策定する場合には、こうした要件をクリアしなければならない。また、財政調整法案は単純過半数で可決できるものの、現状の議会構成では上院民主党全員の賛成が必要であり、仮に民主党内の穏健派と急進左派が対立して民主党議員だけで単純過半数の賛成を確保できない場合には、一部共和党の協力を得ることが必要となるだろう。

## 5. 財政調整プロセスで実現される政策は何か

財政調整プロセスを用いて検討される可能性がある政策として、1月14日にバイデン新政権が公表した1.9兆ドルの追加経済対策案や、2月に公表予定の環境に配慮したインフラ投資などが考えられる。このほか、手頃な費用の3-4歳向け幼稚園を全国的に設置、学生ローンの減免、そして、メディケア適用年齢引き下げ、連邦所得税・法人税の引き上げも財政調整の活用が検討される可能性があるだろう。他方、バイデン政権が主張する政策案のうち財政調整プロセスの活用が困難と見られるものとしては、ワシントンDCとプエルトリコの州への格上げ、最低賃金の引き上げ、移民改革、選挙制度改革 (ゲリマンダー<sup>5</sup>の抑制) などが挙げられる。また、バイデン新政権が新型コロナウイルス対策として検討していた、全国的なマスク着用義務<sup>6</sup>や屋内レストラン営業の制限などに関しても活用が困難とされる。

<sup>3</sup> バードルールについては、Congressional Research Service “The Budget Reconciliation Process: The Senate’s “Byrd Rule” ” Updated December 1, 2020 および U.S. House of Representatives, Committee on the Budget “Budget Reconciliation: The Basics” Oct 28, 2020 を参照。

<sup>4</sup> 年金制度である老齢・遺族・障害保険 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance: OASDI) が含まれ、メディケアなどの医療制度は含まれないとされている。

<sup>5</sup> 多数派政党などが有利になる恣意的選挙区割りのこと。

<sup>6</sup> バイデン大統領は、1月21日に公共交通機関や連邦政府施設などでのマスク着用を義務付ける大統領令に署名している。

図表2 財政調整法として策定される可能性がある政策

適用可能性あり	適用困難・不可
1.9兆ドルの追加経済対策案(1月14日公表)の大半環境に配慮したインフラ投資の促進(優遇税制等)	ソーシャルセキュリティタックスの変更
連邦所得税や連邦法人税の引き上げ	最低賃金を15ドル/時給に引き上げ
メディケアの適用年齢の引き下げ、公的医療保険の拡充	移民改革(市民権取得の容易化)
学生ローンの減免	選挙制度改革(ゲリマンダーの抑制)
低所得者向け賃貸住宅支援プログラムの拡大	投票権法の再制定
コミュニティカレッジの無償化	全国的なマスク着用義務
手頃な費用の3-4歳向け幼稚園を全国的に設置	全国的な屋内レストラン営業の制限
病気による有給休暇制度の拡大	労働権法改革を通じた労働組合加入の容易化
	ワシントンDCとプエルトリコの州への格上げ

(出所) VOX<sup>7</sup>より大和総研作成

財政調整プロセスは適用可能な範囲に制限があるものの、必要な政策をスムーズに実施するという意味で、早期の実現が期待される追加経済対策などの成立を目指す上ではメリットが多い。他方で、分断された米国を一つにし、超党派による合意形成を目指す姿勢を示すバイデン政権が、財政調整プロセスを利用し共和党の反対を押し切って政策を進めることは、今後の政策遂行にとって得策とは言えないだろう。バイデン氏や民主党が主張する政策が法案として策定されるにあたっては、まずは共和党との議論を経て一定の妥協された形として実現していく、つまり、民主党の当初案・主張通りの内容や規模として成立しないことが考えられる。もちろん、共和党との議論が進まず、自身の目指す政策案が実現できない場合には、民主党内や支持者の不満が高まることも想定される。当面は、バイデン新政権が民主党・共和党とのバランスを取りつつも、上下院で優勢という好環境をいかに生かしていくか、政策の優先順位付けが問われることになるだろう。

【以上】

<sup>7</sup> Dylan Matthews “Biden can fight climate change, guarantee housing, and halve poverty – without the GOP” Jan 13, 2021