

## 【アメリカ】2023年債務上限問題と財政責任法の制定

専門調査員 海外立法情報調査室主任 ローラー ミカ

\* 2023年6月3日、2023年財政責任法が制定され、連邦議会が債務上限引上げの立法措置を行わないことにより米国政府が債務不履行に陥る事態は回避された。

### 1 債務上限規制の経緯・概要

第一次世界大戦に米国が参戦した1917年に制定された「1917年第二次自由国債法」(P.L. 65-43)により、初めて連邦政府の債務総額上限が定められた<sup>1</sup>。現在、債務上限規定は、合衆国法典第31編第3101条(31 U.S.C. 3101)に置かれている。

連邦政府債務の99%以上がこの上限規定の対象になっている。2021年12月16日制定の法律(P.L. 117-73)により債務上限が31.38兆ドルに引き上げられた後、2022年12月末時点で対象債務総額は、31.35兆ドルに達していた。その多く(24.48兆ドル)は、民間等、連邦政府以外が保有する国債である。残りは、連邦政府の各種信託基金等の余剰金の投資が義務付けられている、主に非市場性の国債である<sup>2</sup>。連邦政府債務額は継続して増加傾向にあり、連邦議会(以下「議会」)は第二次世界大戦後から現在までに、100件を超える債務上限額変更措置を行ってきた<sup>3</sup>。

### 2 2023年の債務上限問題

#### (1) 債務上限引上げの遅れと財務省による特別措置

2023年1月13日、イエレン(Janet L. Yellen)財務長官は、連邦政府債務が債務上限に同19日に到達する見込みである旨を議会に通知し、速やかに上限引上げに係る立法措置を採るよう促した。財務省は、連邦職員退職・障害者基金の余剰金の国債投資に係る変更(追加投資の停止、一部投資の償還等。5 U.S.C. 8348)を含む、上限超過を避けるための特別措置を19日から実施し、議会による上限引上げが行われぬ中、この措置と手元資金により、資金繰りを継続した<sup>4</sup>。短期的な債務水準は連邦政府の収入・支出の額とその時期の影響を受け変動している。そのため、財務長官は、5月1日の議会への書簡において不確実としつつ、6月初め、早ければ6月1日にも財務省による債務履行継続が困難になるとの見通しを示した<sup>5</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023年6月12日である。1ドル=133円(2023年6月分報告省令レート)。

<sup>1</sup> 同法には従前の個別の国債発行規制も残されたが、1939年の改正(P.L. 76-201)により、こうした制限のない、現在のような債務上限規制となった。D. Andrew Austin and Sean M. Stiff, "Clearing the Air on the Debt Limit: Platinum Coins, the Fourteenth Amendment, and More," *CRS Report*, R45011 (Version 6), November 10, 2021, p.2.

<sup>2</sup> U.S. Department of the Treasury Bureau of the Fiscal Service, "Table II -- Statutory Debt Limit, December 31, 2022," *Monthly Statement of the Public Debt of the United States*, December 31, 2022. <[https://fiscaldata.treasury.gov/static-data/published-reports/mspd-entire/MonthlyStatementPublicDebt\\_Entire\\_202212.xls](https://fiscaldata.treasury.gov/static-data/published-reports/mspd-entire/MonthlyStatementPublicDebt_Entire_202212.xls)>; D. Andrew Austin, "The Debt Limit Since 2011," *CRS Report*, R43389 (Version 65), December 23, 2022, p.1.

<sup>3</sup> "Historical Debt Outstanding." Fiscal Data Website <<https://fiscaldata.treasury.gov/datasets/historical-debt-outstanding/historical-debt-outstanding>>; Grant A. Driessen, "The Debt Limit," *CRS In Focus*, IF10292 (Version 17), May 2, 2023.

<sup>4</sup> [Secretary Yellen Sends Debt Limit Letter to Congress], January 13 and 19, 2023. <<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/debt-limit#main-content>>; "Federal Debt and the Statutory Limit," Congressional Budget Office, May 2023, pp.1-2. <<https://www.cbo.gov/system/files/2023-05/59130-Debt-Limit.pdf>>

<sup>5</sup> 5月26日に財務長官は、6月5日との見通しを新たに示した。[Secretary Yellen Sends Debt Limit Letter to Congress],

## (2) 債務上限引上げ協議の難航

2022年11月中間選挙の結果、議会下院の多数派が僅差で野党共和党に移った（上院は、僅差で民主党が多数派を維持）。ホワイトハウスと共和党下院の間で進められた<sup>6</sup>債務上限引上げ交渉では、無条件での上限引上げを譲らない民主党バイデン（Joe Biden）大統領側に対し、2023年1月に新たに選出されたマッカーシー（Kevin McCarthy）下院議長（共和党）側は、財政赤字削減に向けた大幅な歳出削減との紐づけを強硬に主張した。両者の2月1日の会合以降、交渉協議は停滞し、4月26日には下院で、共和党法案（H.R.2811）が同党議員のみの賛成により可決された<sup>7</sup>。5月1日の財務長官の見通し公表を受け再開された協議は、下院共和党内の保守強硬派議員、民主党も左派議員が譲歩を容認しない中で難航したものの<sup>8</sup>、5月27日、基本合意に達し、28日に合意内容を盛り込んだ法案が公表された。同案は超党派の賛成により、31日に下院で可決（賛成314、反対117）、6月1日に上院で可決（賛成63、反対36）された。同3日大統領が署名し、2023年財政責任法（Fiscal Responsibility Act of 2023, P.L. 118-5）が制定された。

## (3) 2023年財政責任法の内容

①債務上限規定（31 U.S.C. 3101）の適用を2025年1月1日まで停止（第D部第401条）。債務上限の引上げとなる（同月2日、停止期間中の増加額相当で引き上げられる）。②2024・2025年度の裁量的支出（政策経費）上限の設定（第A部第101条）。これによる財政赤字削減額は、2033年度までの10年間で1.5兆ドルと試算される（議会予算局）<sup>9</sup>。③本来前年度末（9月）までに制定されるべき2024・2025年度歳出予算法成立が遅延し、1月以降も暫定予算となる場合について、別途の裁量的支出上限を規定（2023年度水準の99%。第A部第102条）<sup>10</sup>。

上院での可決に先立ち、歳出予算法の迅速な審議に努めること、支出上限対象外の緊急・補正資金の配分が可能であり国防費が不足する懸念はないことが確認されている<sup>11</sup>。

## 3 債務上限規制の問題点

議会は、しばしば債務上限引上げの機会を利用し、財政政策等に影響力を行使する<sup>12</sup>。これは議会による財政の監視に資する一方、適時の上限引上げが妨げられれば金融・経済に大混乱が生じるおそれがある。会計検査院は、2015年の報告書<sup>13</sup>において、①こうした混乱を最小限にすること、②予算決議等の議会による歳入・歳出に係る措置と債務上限引上げをよりよく連関させることが望ましいとして、債務上限規制の解消を含む、複数の改善策を提案している。

May 1 and 26, 2023.

<sup>6</sup> 上院共和党院内総務（同党上院トップ）は、今回は大統領と共和党下院の間で政治決着すべきとし、下院議長を支持してきた。“Senate, for now, defers to Biden and McCarthy on debt talks,” *Congressional Quarterly News*, May 2, 2023.

<sup>7</sup> Aris Folley, “Debt limit battle: How we got here,” *Hill*, May 9, 2023.

<sup>8</sup> Rachel Siegel, “Any debt deal may be bitter pill to all,” *Washington Post*, May 21, 2023.

<sup>9</sup> “CBO’s Estimate of the Budgetary Effects of H.R. 3746, the Fiscal Responsibility Act of 2023,” May 30, 2023, p.1, Table 1. <[https://www.cbo.gov/system/files/2023-05/hr3746\\_Letter\\_McCarthy.pdf](https://www.cbo.gov/system/files/2023-05/hr3746_Letter_McCarthy.pdf)>

<sup>10</sup> 内国歳入予算の縮減、未使用のCOVID-19対策費の取消し、COVID-19禍での連邦学生ローン返済休止措置の終了、低所得者食料支援制度受給要件の厳格化、エネルギー・プロジェクト認可の迅速化等も規定されている。

<sup>11</sup> 国防費上限額（②）は前年度比増であるが物価上昇率を下回ること、歳出予算法成立遅延時に2023年度99%額（③）となることを懸念する複数の意見に対し、両党院内総務共同声明、民主党院内総務議場発言があった。非国防費は、99%額（③）の方が上限額（②）より大きい。*Congressional record*, vol.169 no.95, June 1, 2023, pp.S1868-S1892.

<sup>12</sup> Austin and Stiff, *op.cit.*(1), pp.12-14.

<sup>13</sup> United States Government Accountability Office, “Debt Limit: Market Response to Recent Impasses Underscores Need to Consider Alternative Approaches,” *Report to the Congress*, GAO-15-476, July 2015, pp.39-50. この報告書は、議会予算局の2023年5月報告書（前掲注(4)）脚注で紹介されている。