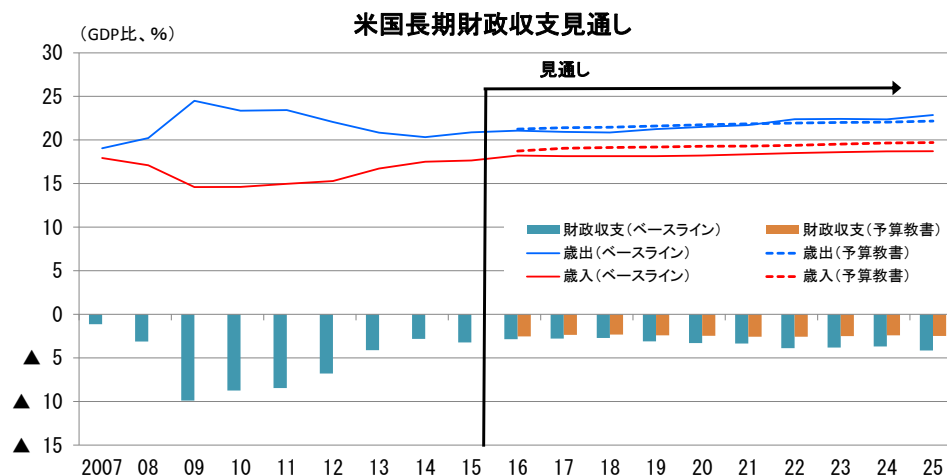


Weekly
エコノミスト・
レター米国予算審議がキックオフ
— 紆余曲折が予想される予算審議

経済研究部 主任研究員 窪谷 浩
(03)3512-1824 kubotani@nli-research.co.jp

1. 2月2日にオバマ大統領から予算教書が発表され、今年10月1日から始まる16会計年度の予算審議がスタートした。今後は4月15日の予算決議可決、6月30日の歳出予算法案の成立を目指して議会主導で予算案が審議される。上下両院ともに議会で野党共和党が多数を占めていることから、議会の予算案は予算教書から変更される可能性が高い。
2. 16年度の予算教書では、中間所得層に対する支援が明確に打ち出されている。税制改革では高額所得者や多国籍企業に対する課税を強化する一方、中低所得層に対する減税の拡大を要求している。一方、歳出面では社会インフラ関連の公共事業が大幅に増額されたほか、防衛予算についても増額を要求している。
3. また、増税などによって今後10年間の赤字を1.8兆ドル削減するとしており、2011年の予算管理法で要求された1.2兆ドルの削減基準をみたすことで強制削減(sequestration)の回避が可能としている。
4. 今後議会による予算審議が本格化してくるが、当面は16年度予算以外でも、2月中に成立させる必要がある国土安全保障省関連予算の継続決議や3月15日が期限の債務上限問題など、問題が山積しており、政府閉鎖や米国債のデフォルトリスクなど、米国の予算・財政に絡んだ政治リスクは高まっている。

(図表1)



(注)ベースラインは、16年度予算教書で示されたベース。すべてGDP比
(資料)16年度予算教書よりニッセイ基礎研究所作成

1. 予算教書の位置づけと予算編成プロセス

2月2日にオバマ大統領は毎年恒例の予算教書を発表した。米国の会計年度は10月1日から翌年の9月30日となっており、今回提出された16年度予算案は、15年10月1日に開始される会計年度に対応するものである。

最初に米国予算編成プロセスについて簡単に説明すると、米国の予算編成プロセスは、大きく3段階に分けられる。すなわち、①大統領予算案（予算教書）の提出、②議会による予算決議（budget resolution）の可決、③議会による歳出予算法案（appropriation bill）の可決である。2日の予算教書の提出は予算編成プロセスがスタートした事を意味する。

もっとも、米国における予算編成は、最終的には大統領が法案に署名する必要があるものの、予算案の策定を含めて議会主導で行われるところに特徴がある。すなわち、議会が予算の大枠を決めた予算決議を可決し、その後、予算決議に基づいて具体的な資金配分を決めた歳出予算法案を可決することで予算が決まる。なお、歳出予算案は、分野別、省庁別に現在は12本に分かれている。

予算教書は、予算編成においてはあくまで大統領から議会に対する要望が示されているに過ぎず、議会による予算案の策定においては参考程度にしか扱われていない。その結果、議会が編成する予算案の内容は、予算教書と異なることが多く、とくに上下両院とも野党共和党が多数を占める現在の議会では、今回発表された予算案の内容が大幅に変更される可能性が高いとみられる。

次に、今後のスケジュールを確認すると、②のプロセスが4月15日を期限に行われた後、③のプロセスを6月30日までに行うこととなっている（図表2）。もっとも、予算編成がスケジュール通りに行われることは殆どない。1977年に会計年度が現行の10月1日に設定されて以降、予算編成スケジュールが完全に守られたのは、89年度、95年度、97年度の3年だけであり¹、スケジュールが遅延する状況

（図表2）
米国予算編成の年間スケジュール

時期	大統領・議会の行動
1月第1月曜日～2月第1月曜日	大統領が予算案を提出
6週間後	議会の各委員会が予算の見積もりを各院の予算委員会に報告
4月15日	予算決議を可決
5月15日	下院で歳出予算法案の審議開始（予算決議の採決結果に関係なし）
6月10日	下院歳出委員会で歳出予算法案の報告終了
6月15日	議会で調整法案の手続き完了
6月30日	下院で歳出予算法案を可決
7月15日	大統領が予算の中間見通しを提出
10月1日	会計年度開始

（資料）OMB, Analytical Perspective(Fiscal Year 2016,p93)

が常態化している。実際、会計年度が開始する10月1日を迎えても、歳出予算法案が成立しない事態が頻発している。オバマ大統領と議会の対立により、14年度では、13年10月1日の新年度初から16日間政府機関が閉鎖されたことは記憶に新しい。また、現在の15年度をみても、歳出予算法案12本の内、国土安全保障省関連を除いた11本がまとめられた包括歳出予算法案は漸く14年12月16日になって成立している。さらに、国土安全保障関連に至っては未だ成立していない状況である。現在、国土安全保障関連では、正式な歳出予算案が決定されるまでの暫定的なつなぎ融資を定めた継続決議（CR）によって資金が確保されている。詳細は後述するが、現在のCRは2月27日までの暫定案に過ぎないため、期限までにCRを延長するか、正式な歳出予算法案を成立させる必要がある。しかしながら、本稿執筆時点（2月20時点）では成立の目処はたっておらず、国土安全保障省の閉鎖リスクが日に日に高まっている。

¹ OMB FY2016 Analytical Perspective p.93

再び、予算教書に戻ろう。前述のように予算教書で示される大統領の予算案は、今後変更される可能性が高いものの、大統領が望む予算規模や政策の内容、その優先順位が示されることから予算教書の内容を確認することは、今後の政策動向をみる上で重要である。

予算教書の編成作業は、2月の発表に先立つ前年の春先に大統領が政策の方向性や優先順位を記した政策ガイドラインを提示することによりスタートする。その後の予算教書の編成に当たっては、大統領が提示したガイドラインを基に大統領府にある行政予算管理局（OMB）と関係省庁が対話形式で具体的な予算要求水準を決定していく。この時、歳出、歳入等の予算の見積もりは当該会計年度だけでなく今後10年分が提示される。

ここで、米国の予算について基本事項を確認しよう。米国では歳出は大きく2種類に分けられる。すなわち、根拠法により歳出額が規定されている義務的経費と、毎年の予算編成において歳出額が決定される裁量的経費である。義務的経費には、社会保障関係費が含まれるほか、高齢者向けのメディケア、低所得者向けのメディケイド等が含まれる。一方、裁量的経費には、国防関連費用が含まれるほか、環境保護、教育、職業訓練などの経費も含まれている。歳出に占める割合は毎年、概ね義務的経費がおよそ6割、裁量的経費がおよそ3割となっている。

予算編成に当たっては、財政赤字の拡大を抑制するために法制化された様々な法律の制約を受ける。2010年のペイ・アズ・ユー・ゴー法²では複数年に亘って赤字を増加させる税制や義務的経費支出の如何なる法改正も、それを相殺させるような他の法改正を伴わない限り認めないことが規定されている。さらに2011年の予算管理法³によって、21年度までに裁量的経費（国防関連費用も含む）を合計で1兆2,000億ドル削減することが義務付けられている。とくに同法では、上下両院から選出された財政赤字削減両院合同委員会が赤字削減法案を作成することが出来なかったことから、12年度から21年度にかけて1兆2,000億ドルを強制的に削減するための強制削減（sequestration）が発動されており、裁量的経費である国防関係費用、非国防関係費用それぞれの上限額が、年度毎に設定されている。

もっとも、強制削減の適用に当たっては、議会が強制削減を緩和する法案を成立させることができるようになっており、13年に共和党のポール・ライアン下院予算委員長と民主党のパティーマレー上院予算委員長が超党派で提出した2013年超党派予算法⁴が成立したことで、14年度と15年度の削減額はそれぞれ450億ドル、180億ドル縮小されており、その分は22年度から23年度の削減額に上乗せする形になっている。

2. 16年度予算教書のポイント

16年度の予算教書では、中間所得層に対する支援が明確に打ち出されている。歳入面では、高額所得者や多国籍企業に対する課税を強化することで歳入増が図られる一方、中低所得者に対しては減税を強化している。一方、歳出面では、社会インフラを再構築するために公共事業費が大幅に増額されたほか、過激派組織ISISに対する対策などで防衛関連の予算も増額されている。

さらに、予算教書では歳入増等を図った結果、今後10年間で1.8兆ドルの赤字削減が可能とし

² 2010 Statutory Pay-As-You Go (PAYGO) Act

³ 2011 Budget Control Act (BCA)

⁴ the Bipartisan Budget Act of 2013

ており、これは 2011 年予算管理法が求める赤字削減基準を満たすため、16 年度以降の歳出に関して強制削減の適用が回避できるとしている。この結果、強制削減が適用された場合に想定されていた裁量的経費の上限に比べ、16 年度は国防関係費用および非国防関係費用を合わせて 740 億ドルを金額の上積みが可能になったとしている。

① 歳入

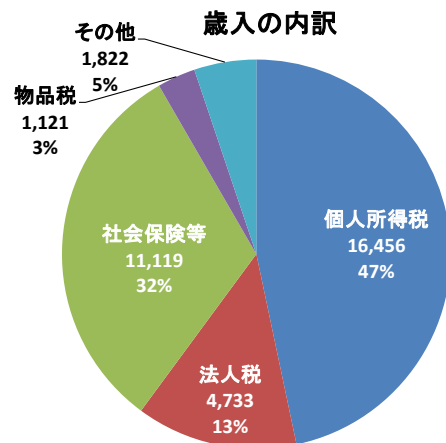
歳入は 3 兆 5,251 億ドル (GDP 比 18.7%) と予算教書発表時点で成立している歳出予算法を反映させて推計した前年の 3 兆 1,760 億ドル (同 17.7%) に比べて金額で 11%、GDP 比で 1.0%ポイント増加することが示された。歳入の内訳をみると個人所得税が全体の 47%と最も大きく次いで社会保険料収入が 32%、法人税収入が 13%となっている (図表 3)。

大統領は様々な税制改正を提案しているが、個人所得税関連では、高額所得者のキャピタルゲインにかかる最高税率を 23.8%から 28%に引き上げることや、これまで簿価で相続されていた遺産に対して時価で相続することを求め、含み益がある場合には売却したのと同様にキャピタルゲイン相当額に課税することなどが新たに提案された。さらに、所得が 100 万ドルを越える富裕層に対して最低 30%の連邦所得税をかける所謂「バフェット・ルール」を引き続き要求している。

一方、中低所得者に対しては、児童・家族控除を中心に減税を要求している。具体的には、5 歳以下の子供がいる家庭に対して一人当たり最大 3,000 ドルを税額控除できるようにしたほか、共働き世帯に対して 500 ドルの税額控除の新設を提案している。さらに、2017 年で期限が切れる勤労者所得税額控除 (EITC) の延長も求めている。EITC は給付税額控除の 1 種で税額控除を行う際に支払うべき税金が控除額を下回っている場合には、控除額全額が支給される仕組みになっている。この時、一定水準までは所得が増加するほど還付される税控除額が大きくなることから就業インセンティブを維持したまま、低所得層に対して減税できる制度となっている。

法人税に関しては、法人税率を 35%から 28%に引き下げる一方で、多国籍企業が海外で積上げた利益に対して最低 19%の税率を適用することが発表されたほか、海外で蓄積された利益 2 兆ドル相当に対して、1 回限りの措置として 14%課税するとしている。これまで海外で得た利益を本国に送金する場合には海外に比べて相対的に高い米国の 35%の法人税がかかっており、多国籍企業は課税を回避するために利益をそのまま海外での投資に当て本国に送金しないケースが多かった。これに対し、大統領は国内で課税される水準よりも低い税率を提示することで本国への資金回帰と米国国内での投資にインセンティブを与えている。

(図表 3)



(注) 2016 年度大統領予算。金額の単位は億ドル。
(資料) OMBよりニッセイ基礎研究所作成

② 歳出

次に歳出をみてみよう。歳出は 3 兆 9,995 億ドル (GDP 比 21.3%) と前年の 3 兆 7,586 億ドル (同 20.9%) から金額ベースで 6%増加したほか、GDP 比でも 0.4%ポイントの増加が示されている。この結果、16 年度の財政赤字は、▲4,743 億ドル (同▲2.5%) が示されており、15 年度の 5,825 億ドル (同▲3.2%) から赤字幅が縮小することが示されている。

次に、歳出の内訳をみると、社会保険の23%を筆頭に、メディケアの15%、メディケイドの9%など、義務的経費は歳出全体の6割を超える項目となっている。一方、国防関係費が15%、非国防関係費が14%となっており、合計した裁量的経費は全体の3割弱に留まっていることが分かる（図表4）。義務的経費は関係法令によって支出額が決まってしまうことから、歳出削減は主に裁量的経費の分野で賄われることが多いが、歳出全体からみれば調整する余地が限定的であると言えよう。

歳出面で新たに示された政策としては、今後6年間で新たに4,780億ドルを道路、鉄道、港湾等の老朽化した国内インフラの整備に充当したことが目立っている。予算教書ではこの費用の一部を前述の多国籍企業に対する14%の課税分で賄うとしている。

一方、国防予算については、国防省が管轄する分を5,340億ドルと前年度から7%増額させることが示されているほか、これとは別に、歳出強制削減の対象外となる海外緊急事態作戦費用（OCO）として510億ドルを戦費充当のために要求している。

また、これ以外にも就学前児童の教育の充実や公立2年制大学（コミュニティー・カレッジ）の授業料の無償化等が提案されており、歳出面でも低所得者対策に力を入れていることが分かる。

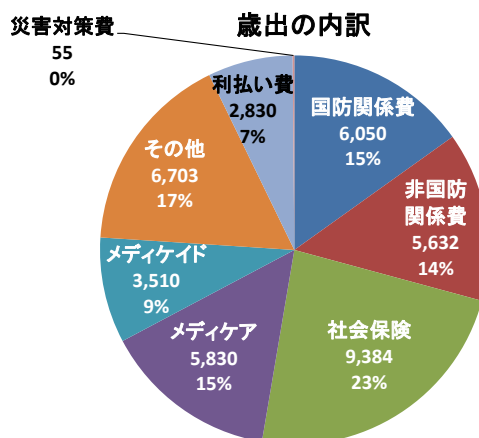
③ 長期見通し

今後10年間の財政見通しについてみてみよう。今回の歳出、歳入、財政収支のGDP比の推移をみると、現在の財政政策が継続した場合（ベースライン）では財政赤字が、15年度の▲3.2%から25年度の▲4.1%まで緩やかに増加すると見通されているのに対して、予算案では25年度▲2.5%に縮小するとしている（前掲図表1）。その要因として、歳出および歳入の推移をみると、ベースラインでは歳出が15年度の20.9%から25年度には22.9%に増加する一方、予算案では25年度までの途中ではベースラインより上回る期間はあるものの、25年度は同22.2%までの増加に留まるとしており、ベースラインより歳出が小幅ながら抑制されるとしている。

一方、歳入はベースラインが15年度の17.7%から2025年度には18.7%に増加することが見込まれているのに対して、予算案では増税の効果もあり2025年度に22.2%まで増加するとしている。このため、財政収支の改善は主に増税によってなされることが示されることが分かる。

次に、今後10年間の財政赤字の削減額をみてみよう。予算教書では16年度から25年度の財政赤字の削減額の合計は1.8兆ドルであることが示されている。このうち、6,400億ドルが前記の税制改正に伴う増収効果によるものであり、4,000億ドルがオバマケアを推進することで削減される医療関係費としている。また、オバマ政権が進める不法移民対策により、移民からの税収や国境警備にかかる費用の削減等により1,600億ドルの削減が可能だとしている。

（図表4）

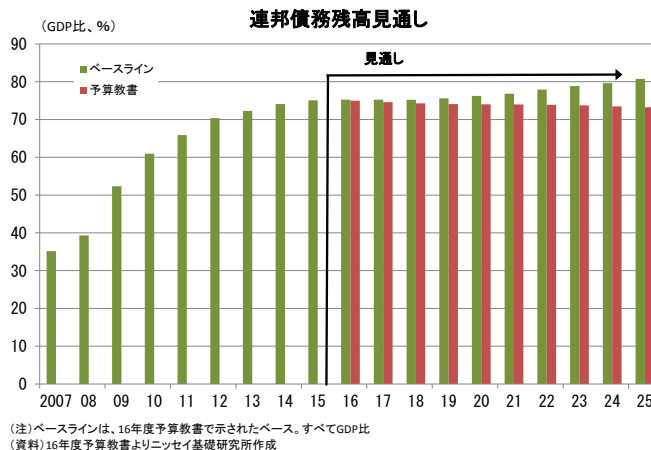


（注）2016年度大統領予算。金額の単位は億ドル。
（資料）OMBよりニッセイ基礎研究所作成

これらの結果、連邦債務残高の GDP 比はベースラインが 15 年度の 75.1%から 25 年度には 80.8%まで拡大するとの見通しに対して、予算案では 25 年度は 73.3%と 15 年度からの小幅に低下させることが可能だとしている（図表 5）。

もっとも、連邦債務残高はリーマン・ショック前の 07 年度には 30%台前半に抑制されていたことを考慮すれば、巨額の経済対策によって膨らんだ債務残高は今後も長期に亘って高水準で推移することが見込まれている。

（図表 5）



3. 今後の注目ポイント

米国の予算編成の今後の行方をみる上で注目したいポイントを 3 点挙げたい。時系列順に、①15 年度の国土安全保障省関連の CR が 2 月中に成立するか、②3 月 15 日の債務上限の引上げが行われるか、③16 年度予算審議の動向、である。

① 国土安全保障省関連の CR

15 年度の歳出予算法は 14 年 12 月 16 日に漸く、国土安全保障省を除く 11 分野で通年の法案が成立したことは既に述べた。しかしながら、国土安全保障省の予算には、大統領が進めたい移民法改正に関連する部署の予算も含まれるため、昨年 11 月に大統領が提案した移民法改革に反対する共和党が、CR の期限を会計年度末の 9 月 30 日ではなく、その手前の 2 月 27 日に設定していた。新たな CR が 2 月 27 日までに可決されない場合には国土安全保障省を含めた重要な政府機関が閉鎖に追い込まれる。下院では、移民に関する大統領令をブロックする法案が既に可決しているが、上院では議事妨害（フィリーバスター）が可能であるため、民主党の議事妨害により、期限までの成立が困難とみられている。このような状況を受けて、上院院内総務のミッチ・マコネル議員は、下院に対して民主党が賛成できるよう、下院案を修正するようにジョン・ペイナー下院議長に求めているが、同議長は既に下院はやるべきことはやったとの主張を繰り返しており、共和党内での責任転嫁議論に終始している。ISIS などの脅威が認識されている中で、その対応を行っている国土安全保障省の閉鎖だけは避けたいところだが、法案成立の見通しは現状ではたっていない。

② 債務上限問題

債務上限問題とは、1917 年以降⁵、政府が発行する債務の上限額について、議会が上限を引き上げる案を可決しなければ、政府が上限を超える新たな国債発行ができなくなっていることに由来する。このため、債務上限が引き上げられないままに政府の資金が枯渇した場合には最悪デフォルトしてしまう恐れがでてくる。成立した歳出予算法に従って予算が執行される場合でも、債務残高が

⁵ second Liberty Bond Act of 1917 に基づいている。

増加することが起こるため、債務上限の引き上げ議論と予算の議論は本来は分けて考えられるべきであるが、近年は民主党と共和党の政策を巡る対立が先鋭化しているために、野党共和党が米国のデフォルトを人質にして政策変更を迫る姿勢が明確になっている。

現在の債務上限を縛る法案は、14年2月に成立した債務上限暫定延長法⁶によっている。同法案では、具体的な上限額は提示されておらず、14年2月15日から15年3月15日までの期間は、現行の債務上限額を適用せずとすることだけが示されている。通常、債務上限法案は具体的な上限金額を定めるが、現在の法律の建て付けは、13年5月に立法化された上限額（16兆6,990億ドル）を一定期間内は適用しないとなっており、具体的な金額は設定されていない。このため、3月15日までに再度、債務上限の適用を見送る法案を成立させるか、具体的に金額の上限を設定しない場合には米国債がデフォルトする可能性がでてくる。

共和党は、昨年11月の中間選挙で勝利したことによって、国民から信任を得たとの考えを強めており、これまで以上に債務上限引き上げが難航する可能性は否定できない。

③ 16年度予算審議の行方

今後、予算編成は、スケジュールに沿って3月上旬に議会予算局（CBO）が提出する大統領予算の分析を基に、4月15日の予算決議可決に向けて上下両院での予算策定作業が本格化してくると思われる。今回の予算案で社会インフラの整備や防衛予算の増額については共和党内で賛成する声もあり、規模は別にして方向としては合意しやすいと思われる。一方、歳入面では明確に増税が示されたことで共和党の反発は強まっており、予算決議の段階で大幅な修正がされる可能性が高まっている。仮に増税方針が大幅に修正される事態になれば、今回強制削減が回避できるとした見方は修正せざるを得ず、再び強制削減を回避するための法律を通すか、歳出の大幅な削減を検討せざるを得なくなり、現在の予算案の根本思想は修正を迫られる。

いずれにせよ、上述の2つの問題と合わせ今後の予算編成の行方が注目される。

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。

⁶ Temporary Debt Limit Extension Act