

## 2015 年超党派予算法が成立

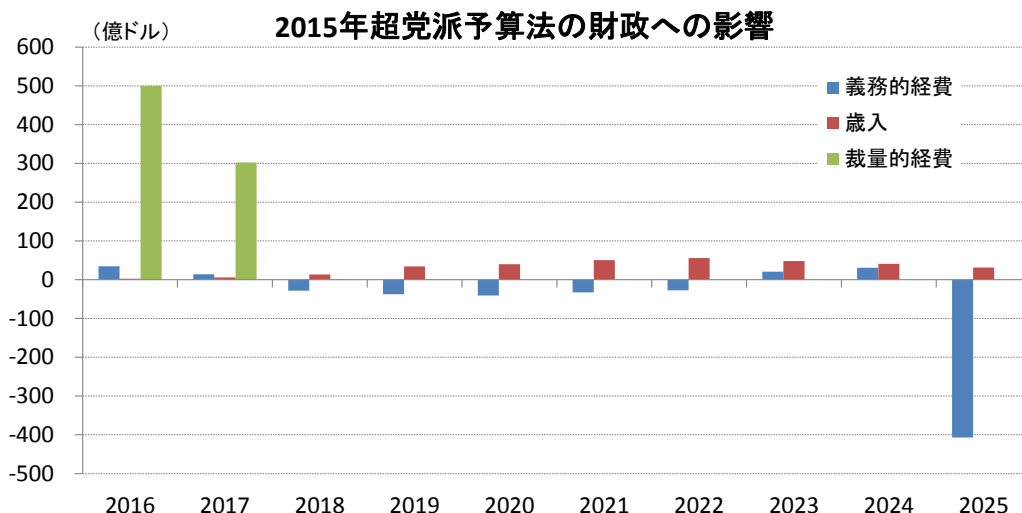
17年の新政権発足まで政府機関閉鎖、米国債デフォルトリスクは低下

経済研究部 主任研究員 窪谷 浩

(03)3512-1824 kubotani@nli-research.co.jp

1. 米国では10月1日より16年の会計年度がスタートしたが、歳出法案が期限までに成立しなかったため、現在は12月11日までの暫定予算で凌ぐ状況となっている。
2. 16年度予算審議は難航した。オバマ政権と上下院で過半数を占める共和党の間には予算の考え方に開きがあり妥協点を見出すのは難しい。さらに、下院議長の交代に伴う共和党内の混乱もあり、10月下旬にかけて債務上限法案の不成立から米国債がデフォルトするリスクが高まった。
3. そうした中、大統領と共和党、民主党の執行部が合意した2015年超党派予算法案が10月下旬に発表され、上下院での採決を経て、11月2日に大統領が署名し成立した。同法により16年度、17年度の歳出額や、17年3月まで債務上限を適用しないことが決定した。
4. 同法では、裁量的経費について、国防関連支出の拡大を求める共和党と非国防の支出拡大を求める民主党の両党の要望を反映させた結果、財政赤字削減が先送りされたほか、財政赤字削減の仕組みが形骸化していることが鮮明となった。
5. 足元では、12月11日までに同法に基づく16年度歳出法案を成立させる必要があり、不成立の場合には政府閉鎖となるリスクは残っているものの、その可能性は低いとみられる。

(図表1)



(注)2015年超党派予算法がベースライン予測(超党派予算法以前)に与える影響、予算権限ベース

(資料)CBO "Estimate of the Budgetary Effect of H.R.1314, the Bipartisan Budget Act of 2015" (15年10月28日)

# 1. はじめに

10月1日より新しい会計年度（16年度）がスタートした。もともと、年度初までに歳出法案が成立しなかったことから、現状では政府閉鎖を回避するため12月11日を期限とする暫定予算で凌ぐ状況が続いている<sup>1</sup>。

暫定予算審議の過程では、共和党保守派を中心に一部医療機関に対する補助金の取扱いを巡って審議が紛糾したため、9月末の期限が迫る中で暫定予算不成立に伴う政府機関閉鎖の可能性が高まっていた。共和党のペイナー下院議長は政府閉鎖を回避するため、自身の進退と引き換えに期限切れ直前で暫定予算を成立させた。

一方、債務上限問題についても、米国債のデフォルト回避のために11月月初の債務上限抵触前に法案を成立させる必要があったが、下院議長交代を巡る混乱で10月中旬になっても審議は滞っていた。

こうした中、10月下旬にオバマ大統領と、共和党および民主党の執行部が合意した2015年超党派予算法案（Bipartisan Budget Act of 2015）が突然発表された。同法案では16、17年度の予算枠や、17年3月まで債務上限の適用を先送りすることが示された。同法案に対しては、密室で決められたことへの一部議員の反発はみられたものの、28日に下院、30日には上院で可決され、11月2日に大統領の署名を経て成立した。法案の概要が明らかになってから、成立まで1週間程度とまさに急転直下の展開となった。予算法の成立によって、米国債のデフォルトリスクが回避されたほか、12月以降の政府閉鎖の可能性も低下した。

本稿では、米国予算審議の制約となる予算管理法について説明した後、今年度の予算審議を振り返るとともに、今回成立した2015年超党派予算法の内容と問題点、今後の予算審議の見通しについて解説する。

## 2. 超党派予算法案発表以前の予算審議

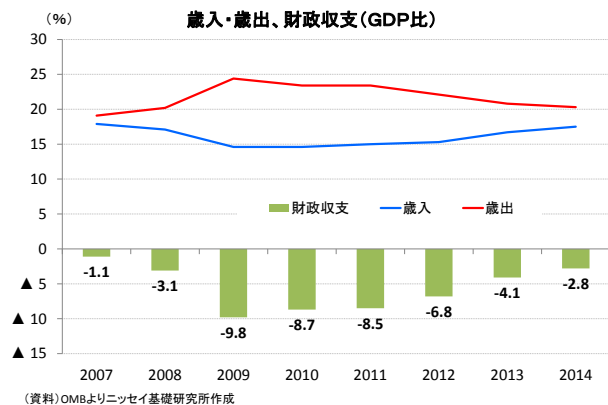
### ① 予算管理法：予算編成における歳出額の制約

米国では、リーマン・ショックを契機とした金融危機に対応するため、大型の経済対策を実施した結果、財政赤字が09年度にはGDP比10%近い水準に悪化した（図表2）。

このような財政赤字の大幅拡大を受けて、財政赤字削減の仕組みとして、11年に2011年予算管理法（Budget Control Act of 2011、以下BCA）が制定された。BCAでは、12～21年度で裁量的経費に上限を設けて10年累計で0.9兆ドルを削減するほか、民主党、共和党議員で構成される

財政赤字削減両院合同特別委員会が12～21年度で最低でも1.2兆ドルの財政赤字削減策を作成することが決められた。しかしながら、特別委員会は期限までに意見集約できなかったことから、BCAで規定されていたトリガー条項が発動した。これにより、累計1.2兆ドルの歳出削減を実現す

（図表2）



<sup>1</sup> 米国の予算編成プロセス等については、Weeklyエコノミスト・レター（15年2月20日）“[米国予算審議がキックオフ](#)”を参照下さい。

るため、12～21年度にかけて国防関連と非国防関連で同額を削減する強制歳出削減(Sequestration)を実施することとなった。

米国の予算編成作業では、これらの歳出上限を意識した運営がされている。もっとも、議会は強制歳出削減を回避する法律を施行して、歳出上限を超える歳出権限を付与することも可能である。実際 14 年度および 15 年度については 2013 年超党派予算法 (Bipartisan Budget Act of 2013) により、裁量的経費の歳出額について国防関連、非国防ともに強制歳出削減で規定される歳出上限額を超える歳出が行われた。

さらに、アフガニスタンやイラクで展開する軍事作戦のための軍事費は一部海外緊急事態作戦費用 (Overseas Contingency Operation、以下OCO) から拠出されるが、これらの予算については歳出上限の適用除外となっており、BCAを回避するために活用されている。

## ② 予算決議：6年ぶりに成立も大統領案と考え方に開き

予算編成プロセスでは、上記の歳出上限を意識しつつ、今後10年間の大枠を決める予算決議が議会で決定される。大統領は予算決議に先立ち、予算教書(大統領予算)を議会に提出することで、議会への要望を示すことが出来るが、予算決議は必ずしもこれに縛られない。このため、議会で野党が多数党である場合には、大統領予算と予算決議の内容が乖離することが多い。

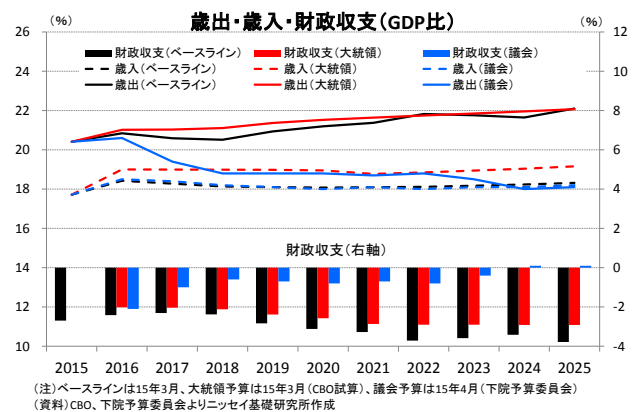
予算決議は5月に議会で可決された。予算決議の可決は6年ぶりである。予算決議の決定プロセスでは、上下院別々に予算決議案を決定した後、両院で内容の摺り合わせる必要がある。昨年までは、上下両院で多数政党の異なるねじれ議会であったため、両院の意見集約ができず、予算決議が決定されないことが多かった。

一方、今回決定された予算決議(議会案)と大統領予算の中身を比較すると、財政赤字削減の方向性については一致しているものの、財政赤字削減のスピードや削減手段については考え方に大きな開きがある(図表3)。

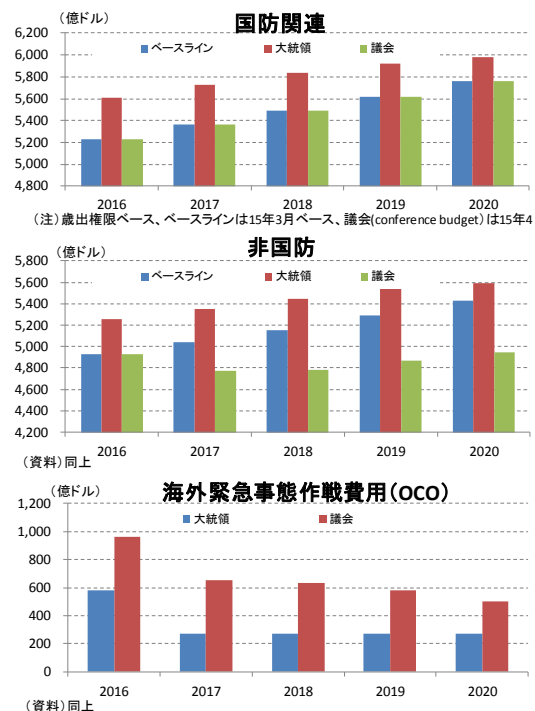
また、現行法に基く予算見通し(ベースライン)と比較すると、議会案は歳出を大幅に削減することで10年以内に財政赤字の解消を目指す(「小さな政府」)一方、大統領案は歳入を増加させることで歳出上限を超える歳出拡大を目指している(「大きな政府」)。

さらに、毎年歳出額を決める必要がある裁量的経費について国防と非国防に分けて、歳出見通しを比較すると、大統領案では国防、非国防ともに歳出上限を上回る歳出を目指しているのに対して、

(図表 3)



(図表 4)



議会案は国防、非国防ともに歳出上限を守った上で、非国防の歳出削減を大きくしていることが分かる（図表4）

もっとも、議会案は、表面的には歳出上限を守っているように見えるものの、歳出上限が適用されないOCOを大統領案より多額に計上することで、OCOを合わせた国防関連支出額では大統領案をも上回る金額を要求しており、実態的には守られていない。

### ③ 歳出法案審議：暫定予算が期限切れ寸前に成立、政府閉鎖は回避

5月の予算決議を受けて、議会は各省庁に裁量的経費の配分額を決めるための歳出法案の策定を進めた。歳出法案は複数の省庁分がまとめられて合計12本策定される。

予算編成のルール上は歳出法案を6月末までに成立させることになっているが、期限を過ぎることに対する罰則規定はないため、実質的な期限は9月末となっている。さらに、07年度以降は歳出法が9月末時点でも成立しておらず、新年度開始時には前年度予算を踏襲した暫定予算で凌ぐことが常態化している。暫定予算が期限までに成立しない場合には政府機関の閉鎖が発生する。実際、95年のクリントン政権や13年のオバマ政権で政府機関閉鎖が発生した。

16年度の歳出法案審議では、裁量的経費に対する与野党の考えた方が大きく異なっていたため、夏休みが終わり議会在再開された9月上旬時点でも歳出法案が1本も成立していなかった。このため、政府閉鎖を回避するために暫定予算が検討されていたが、「全米家族計画連盟」（Planned Parenthood、以下PP）に対する補助金の扱いを巡って与野党の対立が先鋭化し、暫定予算の期限内の成立が危ぶまれる状況となっていた。

PPは主に低所得の女性に対して医療サービスを提供する非営利団体であり、全米700の医療機関を展開している。PPでは、妊娠中絶（医療サービス全体の3%）も行っているが、中絶した胎児の臓器を売買して利益を得ているとの疑惑が浮上したため、共和党保守派を中心に暫定予算を成立させる条件として、PPへの補助金削減を求めていた。これに対し民主党は疑惑には根拠がなく、低所得者の医療サービスへの影響が大きいとの判断から補助金削減に強硬に反対した。オバマ大統領も補助金削減を含む暫定予算案には拒否権の発動を明確にしていたことから、9月末に向けて13年以来となる政府閉鎖の可能性が高まっていた。

このような状況に対して、9月25日に下院のベイナー議長が10月末で議長を辞任し、議員も引退することを突然発表した。同議長は、政府閉鎖を政争の具にしている共和党保守派を痛烈に批判し、自身の進退と引き換えに、補助金削減を含まない形で期限切れ直前の9月30日に、12月11日までの暫定予算を成立させた。

### ④ 債務上限引き上げ法案審議：下院共和党の機能不全もあり、議論は迷走

一方、暫定予算成立直後の10月1日に財務省から11月5日<sup>2</sup>に債務残高が上限に抵触するとの見通しが示された。これは議会予算局が8月に示していた期限から1ヵ月以上前倒しされたものである。このため、債務上限を引上げるための法案成立が喫緊の課題となった。

ベイナー議長は債務上限を引き上げ、米国債のデフォルトを回避する方針を明確にしていたが、同議長の後任を巡る下院共和党の混乱により債務上限引き上げ法案の見通しが立たない状況となった。後任人事ではベイナー議長に近い、マッカーシー議員が有力とみられていたが、10月上旬に突然辞退の意向を示したことから、後任人事問題が浮上し法案審議は滞った。下院共和党は財務省

<sup>2</sup> 10月15日に財務省は期限を11月3日に2日前倒した。

に対して、支出内容に応じた優先順位をつけることで債務上限が引き上げられなくても当面のデフォルトを回避することを提案したが、10月中旬に財務省から実務的な対応が困難であることが示された。このようなやり取りをみて一部金融市場では、米国債デフォルトが意識された。

### 3. 2015年超党派予算法の概要

こうした中、10月26日にオバマ大統領と与野党の両院トップの予算合意が発表された。2015年超党派予算法では、①16～17年度の裁量的経費の歳出上限引き上げ、②メディケア等の義務的経費見直しや共同経営会社（パートナーシップ）に対する課税強化等が示された。また、債務上限についても具体的な金額を設定せず、17年3月まで上限を適用しないことが示された。

#### ① 裁量的経費：16～17年度の歳出上限、OCOを引き上げ

2015年超党派予算法では、裁量的経費について歳出上限で規定されている金額に比べて、国防関連と非国防を合わせて16年度に500億ドル、17年度に300億ドル上げることが決まった（図表6）。増加額はそれぞれ国防関連と非国防に同額（16年度250億ドル、17年度150億ドル）が配分される。

また、歳出上限が適用されないOCOについても、16、17年度にそれぞれ740億ドル（国防分590億ドル、非国防分150億ドル）が手当てされることとなった。これは大統領が要求していた水準に比べて国防、非国防ともに80億ドル引き上げられている。この結果、OCOとの合計では16年度は合計660億ドル（GDP比0.4%）引き上げられ、国防関連が6,070億ドル、非国防が5,330億ドルとなった。それぞれの金額を議会案、大統領案と比べると、国防関連では議会案に比べて40億ドルの減少幅に留めたほか、非国防は大統領案と同額になっており、与野党双方の要求を満たす内容となっていることが分かる。

（図表6）

裁量的支出比較

	2016			2017		
	裁量的支出計		裁量的支出計	裁量的支出計		
	国防関連	非国防		国防関連	非国防	
歳出上限	10,160	5,230	4,930	10,400	5,360	5,040
大統領予算	10,870	5,610	5,260	11,080	5,730	5,350
議会予算	10,160	5,230	4,930	10,130	5,360	4,770
<b>2015年超党派予算法</b>	<b>10,660</b>	<b>5,480</b>	<b>5,180</b>	<b>10,700</b>	<b>5,510</b>	<b>5,180</b>
<b>OCO</b>						
大統領予算	580	510	70	270	270	0
議会予算	960	880	80	650	650	0
<b>2015年超党派予算法</b>	<b>740</b>	<b>590</b>	<b>150</b>	<b>740</b>	<b>590</b>	<b>150</b>
<b>OCO込み</b>						
大統領予算	11,450	6,120	5,330	11,350	6,000	5,350
議会予算	11,120	6,110	5,010	10,780	6,010	4,770
<b>2015年超党派予算法</b>	<b>11,400</b>	<b>6,070</b>	<b>5,330</b>	<b>11,440</b>	<b>6,100</b>	<b>5,330</b>

（注）予算権限額（budget authority）ベース、億ドル

（資料）OMB、下院予算委員会”Bipartisan Budget Act of 2015 Section-by-Section Summary”よりニッセイ基礎研究所作成

#### ② 義務的経費：一部メディケアの保険料引上げ見送り、歳出削減期間を延長

次に、義務的経費についてみよう。2015年超党派予算法では裁量的経費だけでなく義務的経費についても幾つかの変更がされている（後掲図表7）。高齢者を対象とした公的医療保障制度であるメディケアのうち、外来医療などに適用される任意加入のパートB保険料は16年度に104.90ドルから159.30ドルに引き上げることになっていた。今回はそれを120ドルに留めることとした。さらに、財源の枯渇から20%程度の保険金減額が予定されていた障害者年金（SSDI）についても減額が見送られた。

一方、義務的経費の支出増加分については、現状24年度までとなっている義務的経費の強制削減期間を1年延長して25年度とした（前掲図表1）ほか、農産物にかかる作物保険の補助金引き下げ、年金給付保証公社（PBCG）の保険料引き上げや、政府が保有する戦略的石油備蓄を放出

することなどで相殺するとしている。

### ③ 歳入増加策：共同経営会社（パートナーシップ）に対する課税強化

一方、歳入増加策も盛り込まれた。共同経営会社（パートナーシップ）に対しては、出資者数に応じて、3種類の税法が適用されている。このうち、10人以上の会社に適用されていたTERRAと100人以上に適用されていたELPを廃止し、これらを統合した新しい税法を設けることが決まった。

これまで内国歳入庁（IRS）は共同経営会社の出資者個人に対しては税務監査できるものの、会社そのものに対しては権限がなかった。このため、これらを活用しているヘッジファンドやプライベート

エクイティに対して税徴収が不十分との指摘がでていた。今回の変更によってIRSは共同経営会社に対して直接税務監査を行うことが可能となるため、ヘッジファンドなどに対する課税強化が期待されている。議会予算局は今後10年間で112億ドルの税収増が期待できるとしている。

(図表7)

2015年超党派予算法の主な決定事項と財政収支への影響

2015年超党派予算法		財政収支への影響額 (16~25年度累計)
①裁量的経費	・歳出上限の引き上げ等	▲805億ドル
②義務的経費	・義務的支出削減期間の延長	+140億ドル
	・農業の作物保険の再保険料率の見直し	+30億ドル
	・戦略石油備蓄の一部売却	+50億ドル
	・年金給付保証公社(PBGC)の保険料引き上げ、支払日の変更等	+81億ドル
	・メディケアパートBの保険料引き上げ延期等	+62億ドル
	・社会保障身体障害保険金の減額回避等	+44億ドル
義務的経費合計		+476億ドル
③歳入拡大策	・共同経営会社に対する課税強化	+112億ドル
歳入拡大策合計		+323億ドル
合計(①+②+③)		▲10億ドル

OCO	・OCO歳出額の引き上げ	▲320億ドル
-----	--------------	---------

(注) 2015年超党派予算法がベースライン予測(超党派予算法以前)に与える影響、予算権限ベース、一部義務的経費の変更が歳入金額にも影響

(資料) CBO "Estimate of the Budgetary Effect of H.R.1314, the Bipartisan Budget Act of 2015"(15年10月28日)

## 4. 2015年超党派予算法の問題点と今後の予算審議見通し

これまでみたように、2015年超党派予算法が成立したことで米国債のデフォルトも含めた財政リスクは後退した。今回決まった歳出額の引き上げは米経済にプラスだが、財政リスクに対する不透明感が後退したことで企業や消費者のセンチメントが改善したことによるプラスの方が大きいとみられる。

一方、2013年超党派予算法に続き、今回の予算法によって再び歳出上限が引き上げられたため、歳出上限の形骸化が進んでいる。また、今回の予算法では裁量的経費の引き上げに伴う歳出増加分を義務的経費や歳入も含めた変更によって、全体では財政赤字拡大を抑制することが示されている。しかしながら、財政赤字削減効果で顕著なのは義務的経費の強制歳出削減期間の1年延長が大きく問題先送りの印象が強い。さらに、歳出上限に適用されないOCOが積極的に活用されていることも問題である。OCOは本来戦費調達のために設定したものだが、非国防分野の金額が増加してきており、歳出拡大の抜け穴になっている。

今後の予算審議では歳出法案を成立させる必要はあるものの、10月までのような大きな混乱はないとみられる。今回の与野党合意は、両党執行部が政府閉鎖や米国債デフォルトを政争の具にしないという強い決意を示したものである。実業界をはじめ今回の合意は高く評価されており、再び問題が顕在化した場合には来年の大統領で不利に働く可能性が高い。このため、予算に関して再び政治対立が先鋭化する事態は回避されるとみられる。