

基礎研 レポート

迫る米予算管理法の期限切れ

—予算管理法(BCA)は21年度で期限切れ。長期的な視野に立ち
実効性の高い財政規律ルールを導入を

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

1—はじめに

米国では、金融危機後に財政赤字がGDP比で一時10%近い水準まで拡大するなど、第二次世界大戦以来で最悪となったことを受けて、財政規律の仕組みが強化されてきた。とくに、11年に施行された予算管理法(Budget Control Act of 2011、BCA)は、12年度から21年度の裁量的経費の歳出上限額を設定し、10年間で合計2.1兆ドルの歳出削減を目指す仕組みであり、財政規律強化策の柱となっている。

事実、BCA導入後は裁量的経費の上昇が抑制されているほか、景気回復の効果にも助けられ財政収支が改善していることから、BCAには一定の効果があったと考えられる。もっとも、BCAで定められた歳出上限が数次に亘って引き上げられたほか、歳出上限の除外項目の活用によって厳格に遵守されてきたとは言えない。

一方、トランプ政権発足以降は、大型減税や拡張的な財政政策により、財政収支が悪化したほか、BCAを含めた財政規律強化策の形骸化が深刻になっている。また、財政規律の強化も含めた予算編成プロセスの改革を目指して超党派で昨年設置された「予算と歳出プロセス改革に関する合同特別委員会」は11月30日の期限までに合意出来ず解散した。この結果、財政規律強化を含めた予算編成プロセスの見直し議論は進んでいない。

トランプ政権は、20年度の予算教書で将来の財政均衡や、債務残高削減を目指す方針を示したが、非現実的な経済想定や、政治的に合意が困難な歳出削減を前提としているため、今後も財政状況の悪化が続く可能性が高い。

そのような中、BCAは21年度で期限切れを迎えるため、BCAの後継として、BCAの問題点を修正しつつ、長期的な視野に立つ実効性の高い財政規律ルールの策定が求められる。

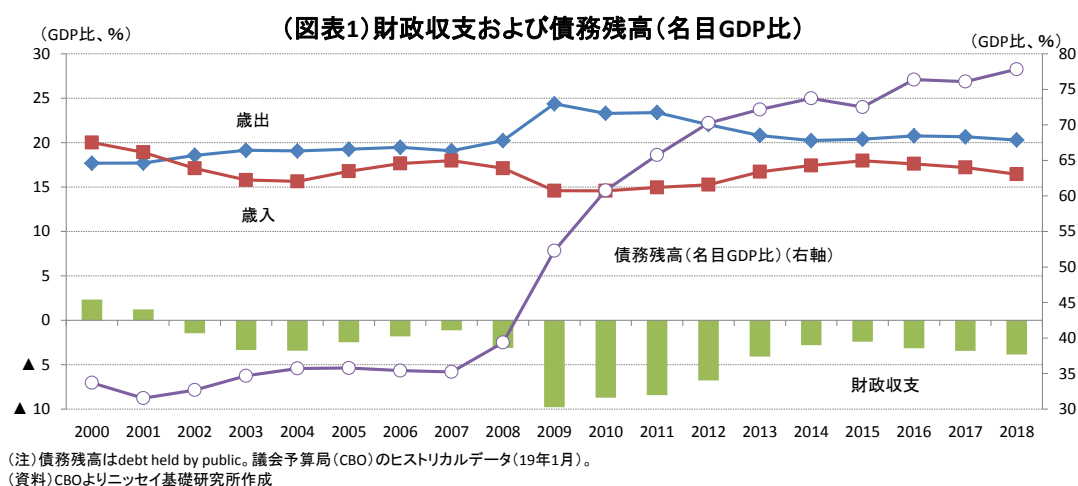
本稿では、BCAの概要について解説し、BCAに変わる財政規律ルールを提言したい。

2—金融危機後の財政悪化と、財政規律強化の試み

1 | 金融危機後の財政状況は戦後最悪

米国では 08 年の金融危機による景気悪化に伴い歳入が落ち込む一方、大型の景気対策¹が実行されて歳出が大幅に増加した結果、財政収支（GDP比）は 09 年度に▲9.8%の赤字となった（図表 1）。これは、第二次世界大戦中に 2 割を超えていたのに比べれば低いものの、平時としては史上最悪の水準である。

また、債務残高（GDP比）も金融危機前の 30%台半ばから 08 年度から 10 年度にかけて増加が顕著となった。



2 | 金融危機後の財政規律強化策

米国では財政規律の仕組みとして金融危機前から連邦政府が発行できる国債残高の上限額を法定化する法定債務上限²の仕組みが存在していたものの、金融危機後の急激な財政状況の悪化を受けて、予算編成における歳入や歳出の管理を通じて財政収支を改善させるための財政規律強化が喫緊の課題となっていた。

オバマ大統領と議会共和党の対立により、連邦債務残高が法定債務上限に近づく緊迫した状況の中で、最終的に議会はブッシュ（父）政権下の 90 年に予算執行法（Budget Enforcement Act、BEA）として導入され、ブッシュ（子）政権下の 02 年に失効した、財政規律の仕組みを復活させる形で財政規律強化策を策定した。

具体的には、社会保障関係費や高齢者向け医療保険であるメディケアなど根拠法によって歳出額が規定されている義務的経費に対しては、複数年に亘って赤字を増加させる税制や義務的支出を増加させる如何なる法改正も、それを相殺させる歳出削減を含んだ他の法改正を伴わない限り認めないペイ・アズ・ユー・ゴー原則（ペイゴー原則）を 10 年にペイ・アズ・ユー・ゴー法（2010 Statutory

¹ 米国再生・再投資法（ARRA）に基づく財政赤字拡大効果は 09 年度が▲1,790 億ドル、10 年度が▲4,010 億ドル（CBOの試算）
<https://www.cbo.gov/publication/49958>

² 法定債務上限の仕組みについて詳しくは、基礎研レター（2019 年 2 月 28 日）「ねじれ議会で迎える米国債務上限期限」を参照
<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=60978?site=nli>

Pay-As-You-Go(PAYGO) Act) を施行することで再導入した。

また、国防関連費用など毎年の予算編成によって歳出額が決定される裁量的経費についても歳出上限額を設定することで長期的に財政赤字を減らすための仕組みを復活された。これがBCAである。

3 | 予算管理法(BCA)の概要

BCAは5項目で構成されている(図表2)。このうち(3)裁量的経費上限額の設定では、12~21年度の歳出上限を設定し10年間の累計で約0.9兆ドル削減することが盛り込まれた。また、(4)両院合同委員会による最低1.5兆ドルを削減するための勧告案の策定では、設定された期限までに合意できなかったことから、(1)法定債務上限の引き上げ幅を2.1兆ドルに留めることとしたほか、(5)強制歳出削減が発動し13年度~21年度で総額1.2兆ドルを捻出することとなった。強制歳出削減では、毎年度の国防関連と非国防関連が同額削減されるほか、義務的経費についても、公的年金やメディケイド等の低所得支援プログラムを除き、メディケア関連支出について年間削減率に2%の上限を設ける形で歳出削減が適用されることとなった。

(図表2)BCAの構成要素

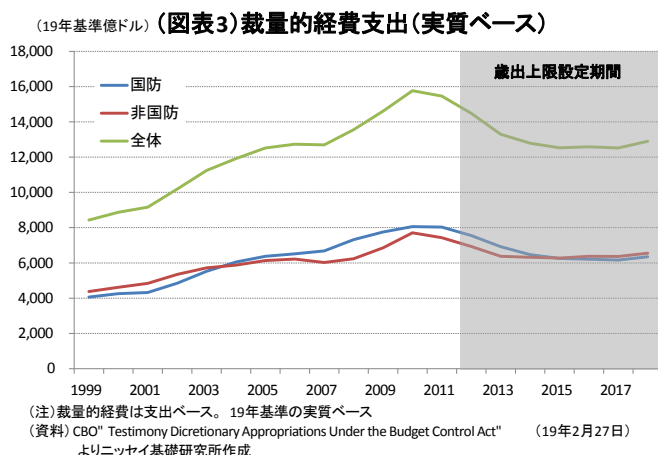
項目	概要
(1) 法定債務上限引き上げ	行政府に対して連邦債務上限を条件付で3段階(最大2.4兆ドル)の引き上げ権限を付与。
(2) 財政均衡を目指す憲法改正	連邦予算の財政均衡を憲法に盛り込むための憲法修正案について1度だけ採決を実施。
(3) 裁量的経費上限額の設定	裁量的経費の国防関連と非国防関連の歳出額に21年度まで上限額を設定し、歳出上限額を上回った場合には、歳出の一律強制削減を発動。
(4) 両院合同委員会の設置	12年度から21年度にかけて最低1.5兆ドルの削減案のための勧告案を策定。
(5) 強制歳出削減	両院合同委員会の勧告案が不成立の場合に13年1月から総額1.2兆ドルを削減するための強制歳出削減を発動。13年度~21年度の裁量的経費と一部義務的経費に適用。

(資料)議会調査局(CRS)“The Budget Control Act: Frequent Asked Quesitons”(2018年2月23日)p.1より
ニッセイ基礎研究所作成

4 | 財政規律強化策の評価と問題点

裁量的経費支出額(実質ベース)の推移をみると、BCA導入後の12年度以降は支出額が低下していることが分かる(図表3)。支出額の伸びは99年からBCA導入前の10年までは年率+7.9%(国防:+9.0%、非国防:+6.9%)と増加していたのに対し、12年から18年では年率▲2.4%(国防:▲3.0%、非国防:▲1.7%)の減少となった。

また、BCAによる歳出削減に加え、景気回復に伴う景気対策費用の減少や歳入増などもあって、財政赤字(GDP比)は09年度の



▲9.8%から15年度には▲2.4%に改善した（前掲図表1）。これは70年度から金融危機前の07年度までの平均と同レベルである。このため、BCAは財政収支の改善に一定程度効果を発揮したと言える。

もともと、BCAは必ずしも厳格に遵守されてきた訳ではない。議会はBCAに基づく歳出上限額を上書きするための法律を施行することによって、上限額を引き上げることが可能となっており、BCAが導入されて以降、超党派予算法³によって3度に亘り上限が引き上げられてきた。この結果、歳出上限の引き上げ額は14年度から19年度にかけて合計4,390億ドル、年度平均730億ドルとなっている。

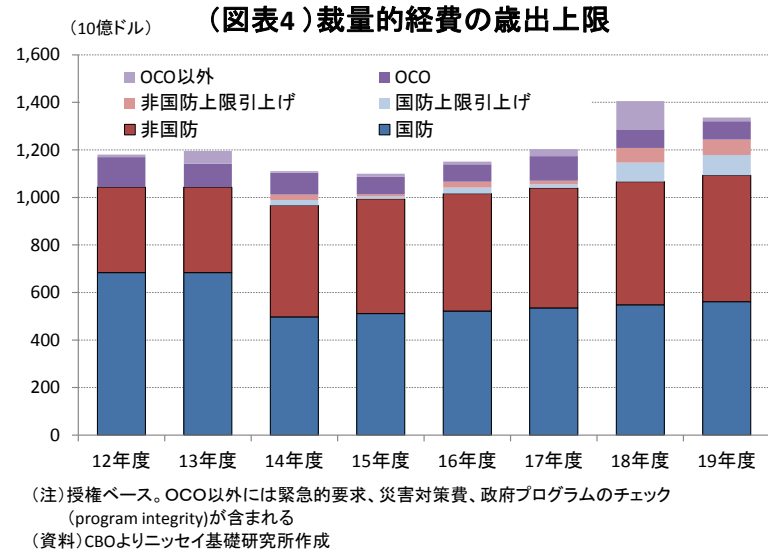
また、BCAに基づく裁量的経費の歳出上限額には、アフガニスタンやイラクで展開する軍事作戦のための軍事費用として計上される「海外緊急事態作戦費用（OCO）」や「緊急的な歳出要求」、「災害対策歳出上限額」等は、歳出上限額の算入から除外されることになっている。

一方、これらの除外項目では、例えば「緊急的な歳出要求」の緊急についての明確な定義がされて

いないなど、該当費用の解釈が曖昧となっているため、これらの費用項目を活用することで、BCAに基づく歳出上限を実質的に引き上げることが可能となっている。

実際に、これら除外項目の合計金額は12年度から19年度までで9,800億ドル、年度平均で1,200億ドル強に上っている（図表4）。このため、BCAが形骸化しているとの指摘がされている。

（図表4）裁量的経費の歳出上限



3—トランプ政権下で財政収支が悪化、財政規律の形骸化が深刻

1 | 大型減税、歳出拡大により財政収支は大幅に悪化

トランプ大統領は16年の選挙期間中、8年間で政府債務を完済すると主張していたが、18年初から10年間でおよそ1.5兆ドル規模となる大型減税を実現した。また、裁量的経費についてもBCAが定める歳出上限額から18年度および19年度について歳出上限額を合計2,900億ドル程度引き上げたほか、BCAで歳出上限に含まれないOCOなどでも2年度合計2,900億ドルの合計5,800億ドル強増加⁴させた（前掲図表4）。

³ “Bipartisan Budget Act of 2013”、“Bipartisan Budget Act of 2015”、“Bipartisan Budget Act of 2018”

⁴ 授權ベース。

このような財政政策を実施した結果、18年度の財政赤字は前年度比+17.1%増加し、▲7,791億ドルとなった。GDP比でも▲3.8%（前年度：▲3.5%）と前年度から拡大し、▲13年度（▲4.1%）に迫る水準となった（図表5）。

これを歳出入別にみると、歳出は前年度比+3.2%増加したが、義務的経費が横這いとなったものの、裁量的経費が歳出の引き上げにより+5.1%の増加となったことが大きい。

一方、トランプ大統領は大型減税を実施しても成長率が高まることで歳入が増加するため、歳入は減少しないとしていた。実際に18年度の歳入は前年度に比べて僅かながら増加している。しかしながら、議会予算局（CBO）が大型減税を実施する前の政策を前提に試算した18年度見通しと比較すると、歳入は▲2,700億ドル（▲7.6%）程度下振れしていることが分かる（図表6）。

歳入の内訳をみると個人所得税が▲970億ドル（▲5.4%）、法人所得税では▲1,350億ドル（▲39.7%）の大幅な落ち込みとなっており、減税に伴い歳入が減少したことが分かる。

なお、大型減税の実施に際し、今後10年間で歳入がおおよそ▲1.5兆ドル減少することが見込まれる一方、それに見合う義務的経費の削減が行われなかった結果、金融危機後に復活させたペイ・アズ・ユー・ゴー原則に抵触した。このため、本来であれば義務的経費を強制的に削減する必要があるが、税制改革法⁵では同原則の不適用が盛り込まれた。このため、トランプ政権下で金融危機後に導入した財政規律強化策の形骸化が深刻となっている。

2 | 財政状況は今後も悪化が続く見通し

3月11日に発表された予算教書⁶で、トランプ大統領は財政収支（GDP比）が19年度に▲5.1%まで悪化するものの、その後は低下基調に転じ、10年後の29年度には▲0.6%まで低下させる方針を示した（図表7）。これは現行の予算関連法を前提にしたCBOのベースライン見通しで29年度の財政赤字を▲4.4%と推計しているのとは対照的になっている。

また、債務残高（GDP比）についても同様に予算教書が今後10年間で債務残高を18年度の77.8%から29年度には71.3%に低下させる方針となっているのに対して、CBO見通しでは29年度に92.7%まで増加するとしており、大幅な乖離がみられている（図表8）。

（図表5）18年度実績

（単位：億ドル）

	17年度	18年度	（実績-見通し）	
			変化幅	変化率(%)
歳入	33,162	33,299	137	0.4
個人所得税	15,871	16,835	964	6.1
社会保障給与税	11,619	11,707	88	0.8
法人所得税	2,970	2,047	▲923	▲31.1
その他	2,702	2,710	8	0.3
歳出	39,816	41,090	1,274	3.2
義務的経費	25,188	25,225	37	0.1
裁量的経費	12,003	12,616	613	5.1
利払費	2,626	3,250	624	23.8
財政収支	▲6,654	▲7,791	▲1,137	17.1
GDP比(%)	▲3.5	▲3.8	▲0.3	8.6

（注）歳出は支出ベース、債務残高は民間等保有分のみ

（資料）OMBよりニッセイ基礎研究所作成

（図表6）18年度歳入比較

（単位：億ドル）

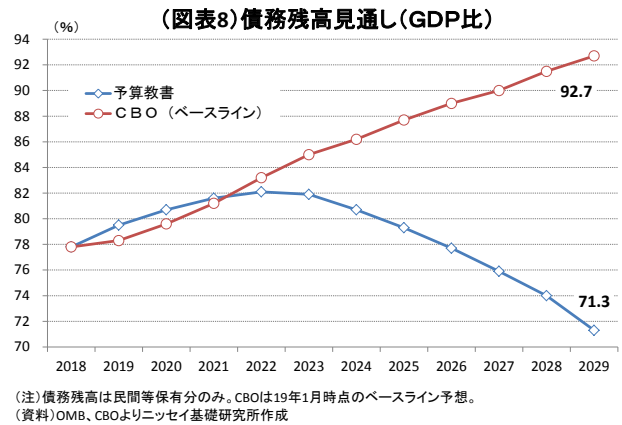
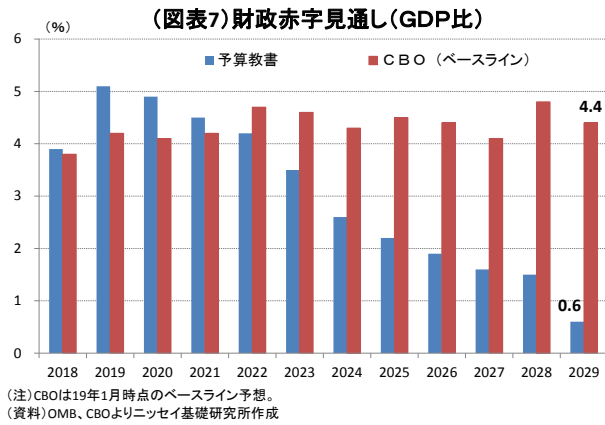
	CBO見通し	実績	（実績-見通し）	
			変化幅	変化率(%)
歳入	36,037	33,299	▲2,738	▲7.6
個人所得税	17,806	16,835	▲970	▲5.4
社会保障給与税	11,905	11,707	▲198	▲1.7
法人所得税	3,397	2,047	▲1,349	▲39.7
その他	2,930	2,709	▲221	▲7.5

（注）CBO見通しは17年1月時点。債務残高は民間等保有分のみ

（資料）CBO、OMBよりニッセイ基礎研究所作成

⁵ “The Tax Cuts and Job Act of 2017”

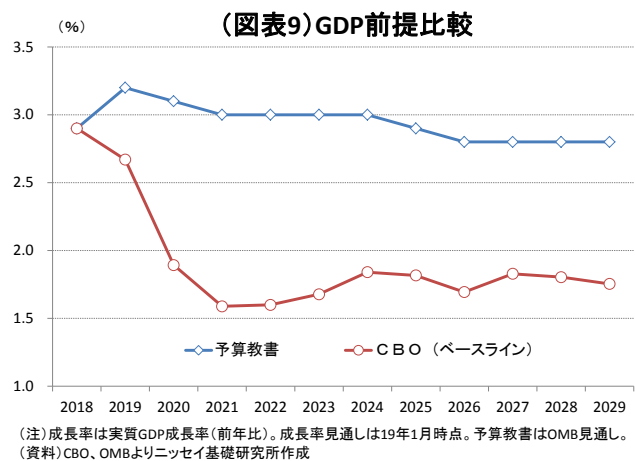
⁶ 大統領から議会に対する予算要求。議会による予算編成では参考程度の位置づけとなっている。



予算教書では、税制改革法で時限措置となっていた個人所得減税の恒久化に伴い、今後10年間でさらに1兆ドル財政赤字が拡大する。また、国防関連予算についてもBCAに基づく歳出上限(5,760億ドル)は維持するものの、OCOなどを1,740億ドル計上することで歳出上限から大幅に引き上げたほか、BCAが期限切れとなる22年度以降の歳出上限を引き上げ、今後10年間で1兆ドルの増額を見込んでいる。

また、裁量的経費の非国防予算については歳出上限(5,430億ドル)を維持し、22年度以降は毎年2%減額するとしており、今後10年間で▲1.1兆ドルの削減を見込んでいる。さらに、オバマケアの廃止や医療改革によっても同▲1.2兆ドルの削減を盛り込んでいる。このため、政治的に野党民主党が予算教書の内容を許容する可能性は低い。

一方、予算教書で提示された財政赤字や債務残高の削減は非現実的な経済前提によって実現しているとの指摘が多い。実質GDP成長率(前年比)の見通しを比べると、予算教書では19年(暦年)が+3.2%と、CBOの+2.7%を上回っているほか、20年ではさらに予算教書(+3.1%)とCBO(+1.9%)の差が大きくなっている(図表9)。



さらに、成長率について予算教書は29年にかけても+2.8%までの低下に留まる一方、CBOは+1.8%まで低下するとしており、10年平均でも予算教書(+2.9%)、CBO(+1.7%)の差が大きくなっている。米国の潜在成長率は2%近辺とみられるため、予算教書の成長率想定は非現実的と言わざるを得ない。

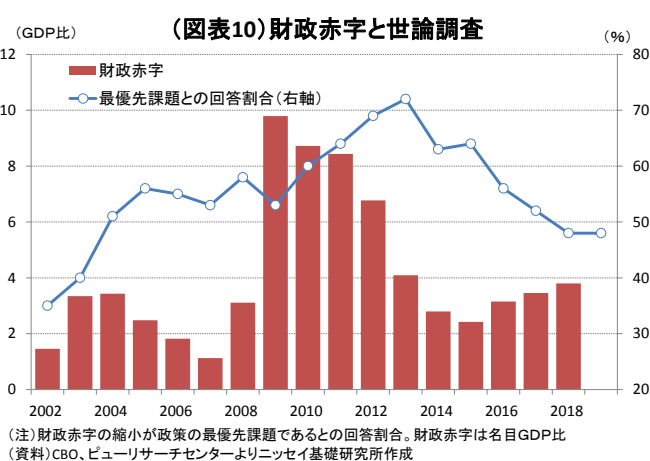
なお、責任ある財政委員会(CRFB)は、予算教書で示された財政政策を用いて、成長率の前提のみをCBOの想定に変更した場合の財政収支や債務残高を試算している。同試算では29年度の財政赤字は▲3.2%(予算教書:▲0.6%)、債務残高は87%(同:71.3%)と予算教書から大幅に悪化することが示されており、現実的な成長率を前提にすると今後も財政状況は悪化する可能性が高い。

4—BCAに代わる財政規律ルールの本格的な議論を

1 | 予算編成プロセス改革議論が頓挫、財政赤字に対する有権者の関心も低い

18年に施行された超党派予算法に基づき「予算と歳出プロセス改革に関する合同特別委員会」(The Joint Select Committee on Budget and Appropriations Process Reform)が設置された。これは、予算編成プロセスの改革を議会に推奨するための超党派の委員会で、上下院の与野党からそれぞれ4名ずつ、合計16名からなる。同委員会では外部の有識者とのヒアリングなども通じて、財政規律を含めた予算編成プロセスの見直しが議論されたが、期限である11月30日までに委員会としての推奨案をまとめることが出来ずに委員会は解散した。このため、財政規律強化策が形骸化する中、財政規律の見直し議論は停滞している。

これは、有権者の財政赤字に対する危機感が後退していることも影響していると思われる。ピューリサーチセンターの世論調査では、「財政赤字の縮小が政策の最優先課題である」との回答割合は、金融危機後に財政赤字が急拡大したこともあって、一時7割を超えていた(図表10)。しかし、その後は財政赤字の縮小とともに低下基調に転じ、15年度以降に再び財政赤字が拡大に転じてからも回答割合の上昇はみられておらず、直近(19年1月調査)では5割を下回っている。これは、財政赤字の水準が金融危機後に比べて依然として低位に留まっていることから、有権者の危機感が強まっていないと考えられる。

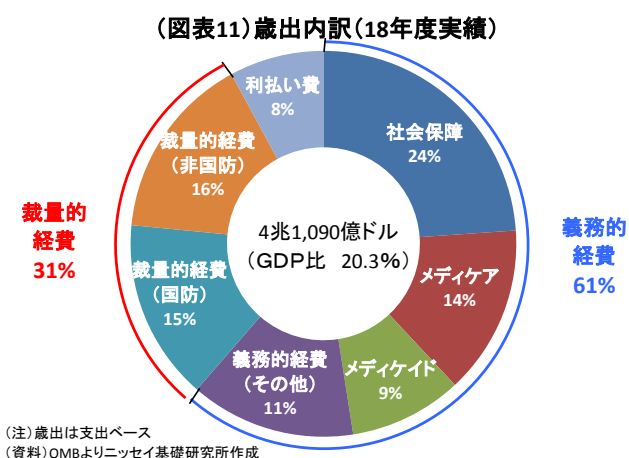


このように、財政赤字の縮小を求める世論が盛り上がっていないことも、議会の中で財政規律を強化するインセンティブは高まらない要因だろう。

2 | BCAに代わる実効性の高い財政規律ルールの導入議論を

BCAに基づく歳出上限は21年度で終了する。このため、22年度以降の裁量的経費には歳出上限の縛りが無くなる。BCAは裁量的経費の歳出削減に一定の役割を果たしたものの、超党派で歳出上限の引き上げが可能となっていることや、除外項目の乱用などにより遵守されてこなかった。

また、BCAの問題点として歳出削減が裁量的経費に偏っていることが指摘されている。連邦政府の歳出は義務的経費が6割と大きく、



裁量的経費は3割に過ぎない（図表11）。

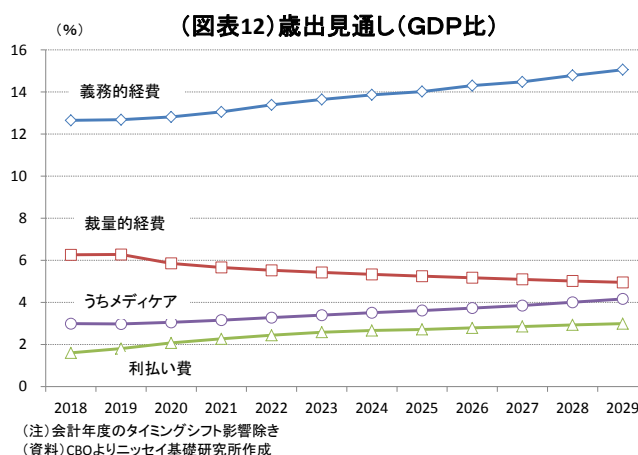
このため、18年度実績では裁量的経費の非国防関連支出額（6,390億ドル）を全額削減しても財政赤字（▲7,790億ドル）は解消できない状況となっている。

さらに、CBOの歳出見通し（GDP比）では、裁量的経費が18年度の6.3%から29年度には5.0%の低下が見込まれている一方、義務的経費は12.6%から15.1%に増加することが見込まれている（図表12）。これは、高齢化などによるメディケアなどの歳出が構造的に増加するためだ。

このため、BCAの後継となる財政規律ルール策定においては、裁量的経費の歳出上限を厳格化する仕組みや、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則の復活とともに、裁量的経費に加え義務的経費をGDP比で抑制させる仕組みを入れることが求められる。

一方、法定債務上限において与野党対立によって13年以降、具体的な金額が決められない状況が続いているが、これは非現実的な目標が提示され、それが議論の出発点になることで結局、議論が折り合わず、結局時間切れとなって何も決められない最悪の結果となっていることが多い。このため、新しいBCAでは遵守可能で現実的な目標設定が重要だろう。

これから、20年度の予算編成が本格化するが、現在22兆ドルで設定されている法定債務上限の引き上げ問題と併せて、BCAの後継となる実効的な財政規律ルールの策定に期待したい。



(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。