

# 米国の財政再建と議会予算局 (CBO) の役割

片 山 信 子

## 目 次

- I はじめに
- II 財政再建の軌跡
  - 1 グラム・ラドマン・ホリングス法
  - 2 1990年予算執行法
  - 3 クリントン政権における財政再建
- III 議会予算局の役割
  - 1 任務
  - 2 予算決議作成の援助
  - 3 予算決議決定後の援助
- IV 予算のあり方の変化
  - 1 予算編成過程の変化
  - 2 予算配分の変化
  - 3 長期的な経済全体への影響の軽視
  - 4 推計と政治的圧力
- V おわりに

## I はじめに

2003年5月、10年間で総額3,500億ドル（約41.7兆円）の減税法が米国で成立した。ブッシュ大統領は議会に譲歩を強いられ、減税額は当初大統領が提案していた規模のほぼ半分に縮小された。それでもなお、上院での採決はチェイニー副大統領が決裁投票権を行使し、賛成51票対反対50票のわずか1票差での可決という薄氷の勝

利であった。議会には、財政赤字拡大への慎重派も少なくないことが浮き彫りになった。

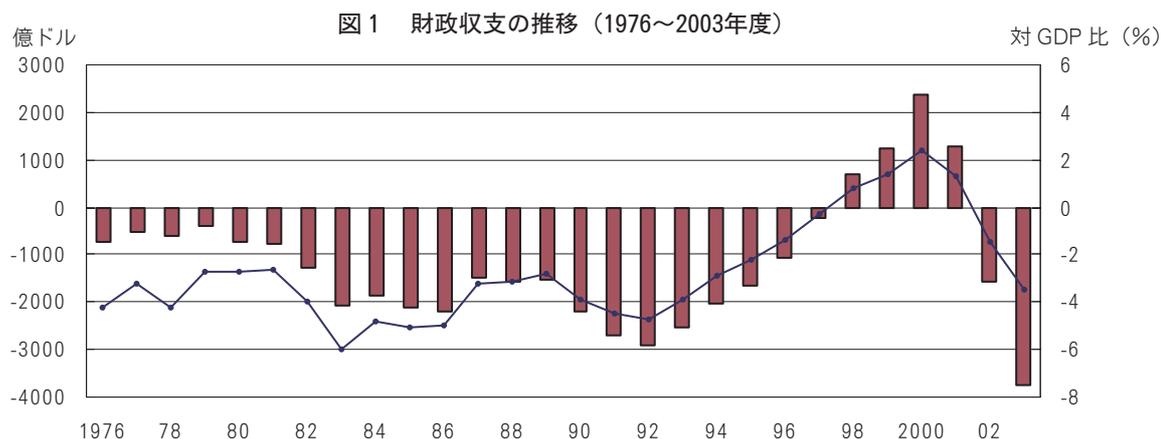
その背景には、1982年に財政赤字が急拡大してから98年に財政黒字を回復するまでの間、一貫して、財政再建が内政上の極めて重大な問題であり続けたという事実がある。

財政赤字の急増は、「1981年経済再建税法」の大減税によるとの説が有力である<sup>(1)</sup>。レーガン大統領は、就任1年目にサプライサイド・エコノミーを採択した大型減税を行った。しかし財政赤字が急増し、2年目には増税へと政策転換を余儀なくされた。その後1997年まで、議会と大統領は衝突を繰り返しながら財政再建のための立法を重ねた。

これらの立法措置により、議会は予算過程や立法過程において、予算過程を統制する法令の制約を強く受けるようになった。その際、強制力が発動されるための指標となるのが財政収支の推計であり、また、新たな法案が歳出額や歳入額に対して及ぼす影響の推計である。

この推計を担うのが議会の付属機関である議会予算局 (Congressional Budget Office: 以下「CBO」という。) であり、大統領府に置かれた行政管理予算局 (Office of Management and Budget: 以下「OMB」という。) である。つまり、財政再建の時代は、立法過程における両予算局の役割が一層重要になった時代でもある。特に1975年に発足した後発の予算局であるCBOの

(1) 多くの識者が長期に亘る財政赤字増大の原因は、大減税であると結論づけている。Irene S. Rubin, *Balancing the Federal Budget*, (New York: Chatham Bridges Press, 2003), p.33.



(出典) Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2004, Historical Table より作成

存在感が高まった。

本稿では財政再建の時代にとられた財政政策を確認し、特にその過程での CBO の役割に注目しつつ、財政再建が予算のあり方に及ぼした影響を分析する。

## II 財政再建の軌跡

米国の財政赤字の規模は、1970年代には徐々に増えたが、74年の150億ドル（対GDP比0.4%）から80年の740億ドル（同2.7%）の間を推移していた。これが1981年の大減税により急増した。減税規模は、5年間で7,490億ドルである。当初レーガン大統領は、減税財源として、国防費以外の内政費を削減する予定であった。しかし議会の抵抗もあって、内政費の歳出削減は不徹底に終わった。国防費の増額については、議会は大統領の増額案にさらに年間1,000億ドルを上乗せした。財政赤字は1982年度に史上初めて1,000億ドルを突破し、1,280億ドル（対GDP比4.0%）に達した（図1参照）。この事態を受け、議会は、「課税の公平と財政責任のための1982年法」を成立させ、さらに「1984年財政赤字削減法」を成立させた。しかし、財政赤字の規模は急速に拡大し、2,000億ドルを突破した。

### 1 グラム・ラドマン・ホリングス法

議会の予算過程を規定する最も重要な法律は、「1974年議会予算及び執行留保統制法」（Con-

gressional Budget and Impoundment Control Act of 1974：以下「1974年議会予算法」という。）である。これを初めて大きく修正したのが、「1985年財政均衡及び緊急赤字統制法」（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）である。法案提出者の名前をとって、通称グラム・ラドマン・ホリングス法（以下「GRH法」という。）と呼ばれる。この法律によって、予算過程に財政赤字を削減するための手続きが初めて導入された。基本的な考え方は、1991年度までに財政赤字をゼロにすることを目標に、86年度から90年度まで各年度の財政赤字の目標上限額を経年的に減額するというものである。各年度毎に、財政赤字の目標上限額を達成する予算が編成できない場合には、大統領は一律歳出削減命令を発し、目標額が達成できるまで歳出規模を削減する。ただし、社会保障関係費や利払費などは一律歳出削減の対象から外された。

歳出を一律に削減する手続きにおいて、CBOは重要な役割を果たす。まず、会計年度（10月1日開始）に入る前の8月15日に、CBOとOMBは、それぞれ財政収支の当初推計を作成する。仮に財政赤字の見込み額がGRH法で定めた財政赤字の目標上限額を100億ドル以上超過すると見込まれる場合には、CBOとOMBは一律歳出削減に係る当初計画を策定する。その上で、両予算局は、8月20日までに会計検査院に合同で報告する。会計検査院の審査、大統領

領の暫定歳出削減命令の発表を経て、議会が独自の財政赤字削減計画を策定しない場合には、10月1日に大統領が歳出削減命令を発動する。議会が独自の削減計画を策定した場合には、CBOとOMBは改訂財政収支見通しと歳出削減計画を作成し、会計検査院に共同して送付する。この場合も会計検査院の審査を経て、10月15日に大統領が最終歳出削減命令を発動する。

しかし、GRH法に対して、議会の付属機関である会計検査院の院長が行政府の意思決定を拘束することは三権分立に反するとして、違憲判決が下された。そのため、歳出削減手続きの一部を改正すること、財政収支を均衡させる目標年を1993年度に繰り延べることを骨子とする「1987年財政均衡法再確認法」(新GRH法)が成立した。新GRH法の基本的な枠組みは、GRH法を踏襲したものであった。

両法には欠点があった。まず、実績ベースの財政赤字額が目標上限額に収まることは義務づけておらず、年度当初の推計額が目標上限額に収まることを義務づけるだけである。年度途中で赤字が増額しても、それが財政推計の誤りによるものであれ、景気の悪化によるものであれ、その後の新しい立法措置によるものであれ、赤字の増額を歳出の削減又は歳入の増加によって相殺することを義務づけていない。さらに、歳出削減命令を発動する指標が実績額の赤字ではなく、推計額であるために、財政推計の巧みな操作につながった。つまり、実質的な歳出削減措置をとるのではなく、推計の操作につながったのである。事後的にも、年度当初の財政収支の見通しよりも実績の財政赤字が大きくなった。

GRH法は、財政再建のための政策としてはこのような欠陥があったが、予算過程においてその後の改革につながる重要な第一歩となった。歳出や歳入に影響を及ぼすような法律を立案す

る時に、予算過程を統制する法令の制約を強く受けるという考え方の先駆けとなった<sup>(2)</sup>。

## 2 1990年予算執行法

1980年代後半には財政赤字は緩やかにではあるが、減少した(図1参照)。しかし1990年には、再び厳しい予算危機に直面した。新GRH法の91年度の財政赤字の目標上限額は640億ドルであった。しかし、90年7月の推計では、財政赤字は2,300億ドルを超える見通しとなった。裁量的経費を30%以上削減しなくては目標上限額を守れず<sup>(3)</sup>、明らかに実現不可能であった。そこで、大統領と議会は、この年11月に「1990年包括財政調整法」を成立させ、新しい枠組みを設けた。

この法律のGRH法との違いは、まず、具体的な増収策と個別歳出削減策を盛り込んでいる点<sup>(4)</sup>である。第2の違いは、包括財政調整法の一部を構成する「1990年予算執行法」(Budget Enforcement Act of 1990)により、歳出規模を制御する新しい枠組みを導入したことである。財政赤字を制御するというGRH法の枠組みからの転換である。

1990年予算執行法の新しいルールは、90年から91年にかけての景気の下降や金融機関の危機に対応するための財政支出と湾岸戦争関係の財政支出などで赤字削減効果が相殺されてしまった。しかし、1990年予算執行法で導入されたルールは、クリントン政権に引き継がれ、増税策と一体になって財政再建に大きく貢献した。そこで、以下に1990年予算執行法が定めた歳出を制御するルールをみてみよう。

まずアメリカの歳出は、大きく義務的経費(mandatory programs 又は entitlement)と裁量的経費(discretionary programs)に区分される。義務的経費はその経費を支出できる権限を

(2) Allen Schick, *The Federal Budget*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p.22.

(3) "The Lawless Congress", *National Journal*, (2002.10.5), p.2886.

(4) 両者により、財政赤字を削減する規模は1991年度から5年間で4,960億ドルの見込みであった。

与える法律が一旦立法されると、それ以降の毎年度の歳出が自動的に認められる経費である。各年度の歳出予算法 (appropriations act) は、必要としない。国債の利払費や社会保障関係の支出がその例である。他方、毎年実際の歳出を認める歳出予算法を必要とするのが、裁量的経費である。裁量的経費の割合は、支出全体の約37%に過ぎない。また、国防費が裁量的経費の約半分を占める。1990年予算執行法は、裁量的経費と義務的経費に各々別のルールを定めた。

裁量的経費については、毎年の上限支出額 (Cap) を法律で予め定める。上限支出額を突破する場合には、大統領が命令を出し、強制一律削減を実施する。特に初期の91年から93年までの3年間については裁量的経費を国防費、国際費、内政費に3区分し、各々に上限支出額を設け、当該経費区分の中で強制一律削減を実施する。経費節減分を他の経費に使えなくすることで、財政赤字削減効果を上げる工夫である。

義務的経費については、ペイ・アズ・ユー・ゴー (Pay-as-you-go) というルールを導入した。義務的経費を新設又は拡大する立法措置若しくは歳入の減少を伴う立法措置を採る場合、これによる財政赤字の増加に見合うだけの他の義務的経費の削減策又は歳入増加策を講じなければならない。歳出削減策又は歳入増加策が採られない場合、当該年度の開始時に義務的経費を一律に削減する。

義務的経費のルールで重要なことは、代替財源を探さなければならないのは、立法措置が歳出の増加や歳入の減少をもたらす場合に限る点である。給付額が自動的に物価スライドする仕組みの義務的経費の支出が増える場合や、不況により給付要件を満たす受給者数が増加したため支出が増える場合には、代替財源を探さなくてよい。つまり、立法者は外部条件の変化による財政赤字の増加に対しては責任を負わなくて

よい。1990年予算執行法は、代替財源を探さない立法措置により財政赤字が悪化するのを防ぐことに的を絞った。立法者は、制御可能な結果に対してのみ責任を負うことになった。

このような仕組みにしたのは、GRH法の失敗に基づく。GRH法の場合、不況の到来によって義務的経費の支出が増え、財政赤字が増えた場合にも、一律歳出削減命令が発動される。その際、多くの義務的経費が一律歳出削減の対象から外されているため、裁量的経費が歳出削減の対象になる。裁量的経費を決定する歳出委員会に属する議員は、赤字増加の原因となる立法を行っていないのに、裁量的経費が削減されることが不満だった。そこで、立法者自身が制御できる結果に対してだけ責任を負わせた。新しいルールにより、財政均衡化のノルマはむしろ強化されたという<sup>(5)</sup>。

連邦予算過程研究の第一人者であるアレン・シック氏は、1990年代に財政再建に成功したのは冷戦の終結や好景気に恵まれたためでもあるが、キャップ制を導入し、1990年と1993年の財政調整法により、裁量的経費の支出上限額を物価上昇率を下回る伸び率に抑えることに議会と大統領が合意したこと、及びペイ・アズ・ユー・ゴーの仕組みによるとの議会証言を行っている。つまり、財政再建は議会と大統領の政治的意志により可能となったものであり、1990年予算執行法で導入されたルールはアメリカの議会制度では有効だったとしている<sup>(6)</sup>。このルールが強制力を発揮する上で鍵となるのは、提案された法案が歳出や歳入に及ぼす推計値が基準を満たしているかどうかである。その推計を出すのがCBOやOMBである。

### 3 クリントン政権における財政再建

ここで、クリントン政権期に財政再建に成功した要因を概観する。1992年の大統領選挙では、

(5) Rubin, *Op.cit.* pp.41-42.

(6) 1997年2月の下院予算委員会での証言。 *Ibid.*, p.15.

クリントンは、雇用、経済再生、教育、医療保険制度（ヘルスケア）改革への取組みを第1に掲げ、当初、財政再建には重きを置いていなかった。ところが、財政再建を掲げる「第3の候補」ロス・ペロー氏に対して、無視できない数の支持者があったため、急遽、財政赤字半減を公約に加えた<sup>(7)</sup>。

僅差で選挙に勝ったクリントン大統領は、2期目の勝利には財政赤字削減は必須条件であると考えた。公約の中で優先順位が高かった投資重視の具体的パッケージとして、投資への増額を含む経済政策を就任直後の1993年2月に提案した。しかし、上院共和党の強い反対に会い、断念せざるをえなくなった。そこで一転して、投資の増加によらない、より保守的な財政再建策をとることにした<sup>(8)</sup>。これに強い影響を与えたのは証券界からホワイトハウスに入った国家経済会議担当のロバート・ルービン大統領補佐官<sup>(9)</sup>であるが、連邦準備制度理事会や財務省も影響を与えた。同年8月に成立した「1993年包括財政調整法」の第1の骨子は、1990年予算執行法で導入したルールを98年まで、3年間延長した点である。第2は、国防費の削減、行政府の大幅な合理化、メディケア（高齢者医療保険制度）の費用抑制を中心とした歳出削減、高額所得者と法人への増税などからなる5年間で5,000億ドル規模の大規模な財政赤字削減策を盛り込んだ点である。

財政赤字の規模は、1992会計年度の約2,900

億ドルをピークに、93年度には約2,000億ドル、96年度には約1,000億ドル、97年度に約220億ドルにまで急速に減り、98年度には690億ドルの財政黒字に転じた（図1参照）。この過程で、1990年予算執行法で導入されたルールは「1997年財政均衡法」により、2002年まで延長された。

1982年以来難航していた財政再建に成功した理由は、良好な経済状況、歳出削減、増税の三者であり、どれが欠けても財政再建はできなかった<sup>(10)</sup>とされる。特に緊縮財政が継続できた点については、グリーンズパン議長が率いる連邦準備制度理事会が果たした役割は大きい。メキシコ通貨危機とアジア通貨危機への見事な対応、さらに物価上昇を伴わないで低金利を持続させた金融政策なくして、緊縮財政の継続と好景気の両立は不可能だったとされる<sup>(11)</sup>。

まず、良好な経済状況をみてみよう。米国は、1991年3月から2001年3月まで、戦後最長の持続的な経済成長を享受した。この間の実質経済成長率は年率平均で4.0%だった。雇用は1,300万人増え、平均インフレ率は3%以下に抑えられた。好況により、企業は収益率を上げ、個人所得が増加した。他方、好況により福祉の役割が減じたこと、銀行部門の危機が解決したこと、低インフレによりメディケア関連の支出増加が弱まったことなどにより財政需要が抑えられた。しかし、持続的な好況だけでは財政再建は実現できない。82年11月から90年7月までの間も持続的な好況を米国は享受していた。それにも拘

(7) Philip G. Joyce and Roy T. Meyers, "Budgeting during the Clinton Presidency", *Public Budgeting & Finance*, 21(1), (Spring 2001): p.4

(8) クリントン大統領は、予算を巡る議会との政治的駆け引きに非常に長けていた。さらに、予算の細部に至るまで調べ上げ、OMB段階の予算編成にも強く関わった点で大統領として、特異な存在だったという。中野博明「アメリカ連邦予算編成における大統領の役割」『明海大学経済学研究紀要』33(2)、2002.12、p.50。による。中野論文は、大統領の予算編成過程やOMBの役割などを詳細に紹介している。

(9) Joyce & Meyers, *Op.cit.* p.4., 1994年の年末には、財務長官に就任した。

(10) Shick *Op.cit.* p.27. Rubin, *Op.cit.* p.2 も同じく三者を挙げている。

(11) Joyce & Meyers, *Op.cit.* p.10. 大統領とグリーンズパン議長は、極めて協力的な関係にあった。巨額の財政赤字を一因とする高金利は、投資拡大を阻害する。投資拡大を最優先課題に掲げていた大統領には、財政再建の意義は理解できた。

ならず、財政再建は失敗に終わっていた。

歳出削減策をみると、1980年代は国防費が増えたが、90年代は冷戦の終結により、裁量的経費の半分以上を占める国防費の大幅削減が可能になった。国防費の GDP に対する割合は80年代前半の6.1%から92年度の4.8%に、98年度には3.1%に下がった。連邦予算の構成比でもピークの87年度には国防費は28.1%を占めていたが、98年度には16.2%まで下がった。一方、義務的経費の新設等は抑えられたものの、義務的経費全体としては実額ベースでは増加した。これらにより、歳出総額の GDP に対する比率は、92年度には22.2%だったが98年度には19.1%に下がった。この間の経済成長に比べれば、歳出全体の増加は厳しく抑えられていたのである。歳出の詳しい変化は、後述する。

さらに財政再建に貢献したのは、増税である。1990年代の税制改革は、80年代の改革<sup>(12)</sup>を覆す部分があった。特に所得税は80年に70%だった最高税率を86年までに28%に引き下げていたが、90年のブッシュ政権の増税と93年のクリントン政権の増税で最高税率が39.6%まで引き上げられ、高額所得者への課税が強化された。GDP に対する歳入の比率は、92年度には17.5%だったが、98年度に19.9%に増加した。特に所得税収は92年度の4,800億ドル（対 GDP 比7.7%）から95年度には5,900億ドル（同8.1%）に、98年度には8,300億ドル（同9.6%）に増えている。株式高騰により、95年から99年までのキャピタルゲインは毎年2兆ドルから4.3兆ドル<sup>(13)</sup>に達したが、高額所得者の所得税率を引き上げていたため、税収が大幅に増えたのである。

### III 議会予算局の役割

#### 1 任務

CBO は、1974年議会予算法に基づいて議会に設置された。2003年現在、定数は247人である。CBO の任務は、議会が経済及び財政に関する決定を行うために必要な客観的、適時、非党派的な分析並びに議会の予算編成過程に必要な情報及び推計を議会に提供することである。連邦予算が経済において果たす役割の大きさ、影響を及ぼす範囲の広さを反映して、幅広い仕事を行っている。

CBO が設置されるまでは、大統領府に置かれた OMB が専ら予算と経済に関する情報提供機能を有していた。CBO の誕生により、議会は予算について自前の情報源をもつようになり、その情報を政策決定に活用し、大統領の情報に對抗できるようになった<sup>(14)</sup>。

冒頭にも述べたように、財政再建の過程で、法案の財政効果を推計する CBO の役割が重要になった。これにより、CBO は一気に世の注目を集める存在になり、後述するが、政治的な紛争の最前線に押し出されることになった。だが、CBO は、専門的で非党派的である。その非党派性により、CBO は専門家としての評判を維持し、信頼性を高めることができた。財政再建の過程で注目度を高めた中であっても、CBO は中立性を守ることに腐心した。

CBO の活動には、法令の根拠に基づくものと、議会の委員会からの要請に基づいて行うものがある。1974年議会予算法に基づき、CBO は両院の予算委員会（budget committee：議会

(12) 1980年代の税制改革については、片山信子「所得税フラット化とポストレーガン・サッチャー時代の税制の課題」『レファレンス』541号、1996.2 が詳しい。

(13) 「2001年米国内閣経済白書」『エコノミスト』2001.6.4、p.20。

(14) 2002年5月2日に開かれた下院予算委員会の公聴会（CBO Role and Performance, p.3）で少数党筆頭委員の John Spratt 議員は、1969年に自分が国防総省で働いていた時代には、議会は予算に関する情報を行政省庁に完全に依存していたと述べている。

予算法により設置。予算の大枠を定める予算決議を起草することが役割。後述)からの要請に応えることに第1の優先順位を置く。優先順位の第2は、両院の歳出委員会(ほぼ省庁別に対応した13の小委員会をもち、実際の歳出を認める13本の歳出予算法を作成する。)と歳入法案を作成する下院の歳入委員会及び上院の財政委員会からの要請である。その次が、その他の委員会からの要請である。CBOは個々の議員が提案した法案又は提案しようとしている案のコスト推計を含めあらゆるタイプの分析を議会のために行うが、議員個人ではなく、委員会からの要請が常に優先される。CBOが個々の議員からの要請に応えるのは、人と予算等が許す範囲内に限られる。

## 2 予算決議作成の援助

CBOの第1の任務は、議会による予算編成の援助である。米国の予算編成は、我が国のように内閣が予算編成権を有し、国会がこれを承認する制度ではない。米国では予算は法律であり、議会自らが予算法案を作成し、決定する。米国は議会による予算統制が最も強い国で、そこにおいて、CBOは重要な役割を果たす。

米国の会計年度は10月1日に始まり、翌年9月30日に終わる。議会による予算編成過程は予算委員会による予算決議(budget resolution)の検討から始まる。これは、今後10年間の歳入総額、予算権限総額、支出総額、財政収支尻、債務残高などの財政関係のマクロ数値を決め、国防費、エネルギー費、農業費など20の機能別に分類された経費への配分額を決定する。また、予算決議には、現行の支出や歳入に係る法律を改正させる調整指令(reconciliation instruction)を含むこともある。このように、予算決議は、議会が支出権限法、歳出予算法及び歳入法を編成する前提となる。1990年予算執行法により、予算決議を決めるに際しては、支出上限額やペ

イ・アズ・ユー・ゴーのルールを守らなければならなくなった。

議会が予算編成過程に入る前、前会計年度の1月頃<sup>(15)</sup>(年度開始の8ヶ月から9ヶ月前)にCBOは、今後10年間の経済・予算見通しを示す年次報告「予算及び経済見通し」<sup>(16)</sup>を両院の予算委員会に提出する。この年次報告には、「ベースライン」(baseline)と呼ばれる基準予算の推計や財政赤字などの財政関連のマクロ数値の見通し、経済予測、歳入見通し、歳出見通しが盛り込まれる。そこで年次報告の骨格である経済予測と基準予算を作成する考え方をみてみよう。

### (1) 経済予測と経済推計

CBOは、経済予測と経済推計を正式の任務として有する唯一の議会付属機関である。予測を行うのは18か月から24か月先までの期間中の経済動向に対してである。GDP、失業率、物価上昇率、金利、法人税と所得税の課税ベースの大きさなど主要な経済変数を予測する。CBOは2年以上先の循環的変動を伴う中長期の経済動向の「予測」は行わない。その代わりに、中長期の動向については、労働力、生産性、貯蓄率などの長期トレンドに基づいて「推計」を行う。

CBOは、予測のために主要な計量モデルを用いるが、商業ベースの経済予測サービスも用いる。また、年に2回開かれるCBOの助言委員会(大学教授、シンクタンクのエコノミストなど21名から構成)の意見も参照する。

### (2) 基準予算

基準予算とは、現行の予算に関わる既に決定された法令に基づき、推計期間中に新しい政策決定が行われなかったとした場合、連邦予算の規模がどうなるかを示すものである。所得税、法人税、社会保障税の主要3税目の税収と歳入総額、

(15) 慣例により、年度開始前の8月に改訂報告を出す。

(16) 2004会計年度のものは、CBO, *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Year 2004-2013*, Jan 2003.

義務的経費、裁量的経費、利払費と支出総額、財政収支尻、公債残高などについて向こう10年間の数値を示している。

歳出や歳入に影響を及ぼす新たな立法措置の数量的な効果を測定するためには、基準となる改正前の予算の姿を数字で示す必要がある。CBOが基準予算を推計するのは、その基準を議会に示すためである。

議会の予算編成過程は、予算決議の作成に始まるが、CBOが提供する基準予算の推計がその議論の出発点となる。さらに経済予測の数値が基準予算作成の前提条件となるのである。

次の段階では、CBOは、基準予算と比較できる形で、新しい立法措置が歳出や歳入へ及ぼす影響を推計する。これは後述する。

### (3) 大統領予算案の分析その他の援助

経済予測と基準予算の作成と並んで、CBOが議会の予算編成過程の入口で行う重要な役割は、大統領の予算案の分析である。大統領は、前会計年度の2月に行政府の予算案として予算教書を議会に提出する。これは議会の予算編成過程での参考資料に過ぎないが、OMBが前年から各政府機関の予算要求をとりまとめ、行政府として優先順位を付けたものである。

上院の歳出委員会からの要請に基づき、CBOは予算教書を分析し、大統領の予算案によってCBOの基準予算がどう変わるかを示す。通例3月に発表される<sup>(17)</sup>。これはOMBが作成した予算案を言わばCBOが検証する作業である。CBOの分析により、OMBが財政赤字を小さめに見積っていることが明らかになることが多い。

また、予算決議の作成に資するため、CBOは様々な代替的な予算案の数量的影響を推計する<sup>(18)</sup>。各種代替案は、個々の議員、予算教書、

議会やCBOのスタッフ、他の政府機関、民間団体など様々な機関が提案したものである。歳出を減らす複数の提案、歳入を増やす複数の提案を予算の機能別分類に沿って再編成し、一覧できるようにしている。

### (4) 長期的な歳出圧力の推計

さらに、CBOは、長期的にみて、歳出圧力となるような政策領域の分析を行う。10年間の予算推計では、人口の動態的变化によって連邦予算が受ける大きな変化を十分に示せない。社会保障関係費を中心に、連邦政府の長期的な費用負担の増加を推計し、予算審議の材料として議会に提供する。これにより議会はより長期的な視野をもって、予算編成に臨むことができる。

## 3 予算決議決定後の援助

以上、予算の大枠を定める予算決議の編成過程で、まずCBOが提供する分析をみてきた。予算決議が決まると、その財政的な大枠を守りつつ、歳出委員会、歳入委員会などが各々の権限範囲で、歳出や歳入を決める法案を作成する。この過程でCBOは、議会が予算決議を守るために必要な援助を行う。個々の法案の予算への影響を推計する「スコアリング」と呼ばれる法案のコスト推計、複数の法案による累積的な影響の推計、歳出削減報告の作成である。

### (1) 「スコアリング」(Scoring)：法案のコスト推計

CBOは、各委員会の要請に応じて、歳出・歳入に影響を及ぼすすべての法案のコスト推計を行い、当該法案が今後5年間又は場合により5年間以上の期間において歳出と歳入に及ぼす数量的影響を推計する<sup>(19)</sup>。終期を定めない義務的経費を新設又は拡充する立法の場合、特に

(17) 2004年度のは、CBO, *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004*, March 2003.

(18) 2004年度のは、CBO, *Budget Options*, March 2003.

将来にわたる支出規模の推計が重要になる。

さらに、法案の初期段階の立案時、修正案の作成時、両院協議会での最終案を詰める時点で使用されるコスト推計も作成する。CBO によるコスト推計は、立法過程に不可欠となっており、委員会は立法過程のあらゆる段階でこれを活用している。コスト推計は、1990年予算執行法で導入された2つのルールを適用する前提となる。

## (2) 累積的な影響の推計 (Scorekeeping)

CBO の重要な任務として、「スコアキーピング」と呼ばれる任務がある。各年の歳出に変化を及ぼす法案と歳入に変化を及ぼす法案を常時確認し、予算決議で決めた支出上限額などの範囲内に、全体として立法措置による歳出や歳入の変化が収まっているかどうかを把握することである。「スコアリング」が単独の法案の影響を推計するのに対して、「スコアキーピング」はすべての法律と法案による累積的な影響を統合した結果を推計するものである。予算に影響を及ぼす法案は、委員会に報告された時から法律になるまで、絶えず CBO によって見守られる。「スコアキーピング」は随時議会に報告され、議会は予算統制に結びつく重要な情報を得る。

支出権限法や歳入法を予算決議に沿わせることを目的とする調整指令の仕組みを作ったのは1974年議会予算法である。1980年代以降、予算決議が財政再建のためのルールと結びつくことにより、強制力を発揮するようになった。その時、CBO が提供する予算に関する分析も、単に予算の姿を議会に知らしめる存在から、議会の立法行為を左右する存在に変貌した。

## (3) 歳出削減報告

CBO は、会計年度開始前、年度半ば及び年

度終了後の年3回、歳出削減報告を作成し、議会に提出する。これは1990年予算執行法を根拠として付与された任務であり、その後の1993年包括財政調整法、1997年財政均衡法により引き続き任務とされた。裁量的経費が支出上限額を突破した時、あるいは立法措置により義務的経費又は歳入法が財政赤字を増加させる時に、歳出削減命令が発動される。その指標となるのは OMB の歳出削減報告である。1990年予算執行法などにより、OMB はその報告の中に CBO の推計との比較を説明することが義務づけられている。CBO の報告は助言的であり、OMB の歳出削減報告の正確性を判断するための基準となる。

以上が議会の予算編成過程で、CBO が提供する主な任務である。その他の重要な任務として、連邦法案の連邦執行命令によって州政府、地方自治体や民間部門などが負う費用負担を評価する任務がある<sup>(20)</sup>。さらに、連邦予算や経済に影響を及ぼす様々な個別のプログラムや政策についてのプログラム評価も行う。

## IV 予算のあり方の変化

以上、財政再建の軌跡とその過程での CBO の役割をみてきた。大統領と議会はマクロ的には1990年代に財政再建に成功したが、ミクロ的には予算のあり方はどう変わったのであろうか。

### 1 予算編成過程の変化

歳出や歳入に関連する法案を提案する際、提案者は最初に「では、この法案のコストは幾らか」と CBO に質問するようになった。つまり法案が歳出又は歳入に及ぼす影響を問うことから議論が始まるようになったのである。次に問うのが「代替財源があるか」である。議論のあ

(19) ただし、大半の税法については、合同税制委員会が作成した推計値を用いる。

(20) 1995年無財源マンデイト改革法 (Unfunded Mandates Reform Act of 1995) で明文化された。

表1 裁量的経費と利払費を除く義務的経費の実績と増加率

(単位: 億ドル、%)

年 度		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
裁量的経費	実 績	5,333	5,338	5,394	5,414	5,449	5,327	5,472	5,521	5,720	6,148	6,493	7,344
	増加率	6.53	0.09	1.05	0.37	0.65	-2.24	2.72	0.90	3.60	7.48	5.61	8.51
義務的経費	実 績	5,966	6,485	6,714	7,175	7,388	7,868	8,100	8,594	9,001	9,510	10,084	11,057
	増加率	5.00	8.70	3.53	6.87	2.97	6.50	2.95	6.10	4.74	5.65	6.04	9.65
名目経済成長率		3.2	5.6	5.1	6.2	4.9	5.6	6.5	5.6	5.6	5.9	2.6	3.6

(出典) 図1と同じ

表2 裁量的経費の支出上限額 (CAP) の推移

(単位: 億ドル)

年 度		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
制定時(A)	B A	4,917	5,034	5,115	5,108	5,177	5,191	5,281	5,306	5,330	5,372	5,420	5,511
	O L	5,144	5,249	5,340	5,348	5,408	5,473	5,473	5,479	5,593	5,643	5,644	5,608
調整額(B)	B A	453	332	242	143	-67	75	116	29	502	476	1,188	1,552
	O L	372	208	164	128	79	54	63	123	249	400	878	1,705
(A) + (B)	B A	5,370	5,366	5,357	5,251	5,110	5,266	5,397	5,335	5,832	5,848	6,608	7,063
	O L	5,516	5,457	5,504	5,476	5,487	5,527	5,536	5,602	5,842	6,042	6,522	7,313
実 績	O L	5,333	5,338	5,394	5,414	5,449	5,327	5,472	5,521	5,720	6,148	6,493	7,344

B A : 予算権限額、O L : 支出額

(A) は1990年予算執行法、1993年包括財政調整法、1997年予算合意による。(B) はその後の立法による上乗せ額。

(出典) OMB, *OMB Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2002*. Jan 2002.

り方が変わったのである。1974年議会予算法により CBO が設置された時から、コスト推計の任務は与えられていた (第403条)。その目的は、議会審議で必要な情報を提供することにある。だが、政策に影響を及ぼすという意味では、限定的な役割に留まっていた<sup>(21)</sup>。ところが GRH 法により、財政収支の推計が財政赤字の目標上限額を突破する時には、一律歳出削減命令の発動につながりうるようになった。さらに1990年予算執行法により、コスト推計の数値が法案の成否の重要な決め手となった。つまり、CBO の推計が予算上のルールと結びつくことにより、予算過程において重大な役割を帯び、予算配分のあり方にも影響を及ぼすようになったのである。

## 2 予算配分の変化

### (1) 裁量的経費と義務的経費の全体的な動向

表1は、裁量的経費と利払費を除く義務的経費の実績と増加率の推移である。裁量的経費については、1998年度までは厳しく伸びが抑えられている。裁量的経費が数年間にわたり、ほぼ前年度並みにとどまるのは、20世紀で初めてのことである。義務的経費は変動もあるが、裁量的経費よりも増加率が大きい。それは、ペイ・アズ・ユー・ゴーのルールにより立法措置は抑えられたが、既存の義務的経費を抑制するルールがないためである。

表2は、裁量的経費の支出上限額の推移である。(A) 欄は1990年予算執行法、1993年包括財政調整法と1997年予算合意で予め決めた支出上限額である。(B) 欄は、その後の法律で支出上限額を上乗せした調整額である。91年と92年の調整額分の多くは、湾岸戦争の支出である。94年から98年にかけての (B) 欄の調整額は少なく、歳出抑制の姿勢が強かったことがわかる。

(21) Philip G. Joyce, "Congressional Budget Reform: The Unanticipated Implications for Federal Policy Making", *Public Administration Review*, 54(4)(July/August 1996): p.321.

表3 裁量的経費の増減

(単位: 億ドル)

年 度	1992	1998	2002
裁量的経費	5,338	5,521	7,344
対 GDP	8.6%	6.4%	7.1%
国 防 費	3,026	2,702	3,489
対 GDP	4.9%	3.1%	3.4%
非国防費	2,312	2,819	3,854
対 GDP	3.7%	3.3%	3.7%

(出典) 図1と同じ

このように1990年代の財政再建の過程では、裁量的経費の伸びが厳しく抑えられた。89年から95年まで CBO のトップである局長を務めたロバート・ライシャワー氏も「一部の裁量的経費は、必要以上に削減された」と述べている<sup>(22)</sup>。

## (2) 裁量的経費の中の変動

では、裁量的経費の中では、どのような経費が削減されたのであろうか (表3)。まず、裁量的経費の半分以上を占める国防費は、1992年から98年までに、実額ベースでも約1割削減された。非国防費は、実額ベースでは伸びているが、経済成長と物価上昇率を加味した相対的な伸びをみることができる対 GDP 比でみると、0.4ポイント低下しており、実質的に削減されている。国防費を相当削減したため、非国防費も削減努力を迫られた結果である。

また、1992年と98年を比較し、予算権限額ベースで削減された裁量的経費と増額された裁量的経費は、表4のとおりである。重要な戦略的分野の裁量的経費も削減されている。

義務的経費が全体として増加する限り、裁量的経費の多くが実質ベースで削減されるトレードオフの関係がみられたとの論評もある。経費や政策の重要性、有効性の観点からではなく、当該経費が義務的経費なのか裁量的経費なのかにより、削減対象が選ばれたとしている<sup>(23)</sup>。

表4 裁量的経費 (機能別分類) の増減

削減された裁量的経費
国防費、国際問題、宇宙及びその他テクノロジー、エネルギー、農業*、商業及び住宅保証、陸上交通*、コミュニティー・地域開発、住宅補助
増額された裁量的経費
航空輸送、水上輸送、教育、職業訓練・雇用、医療、メディケア**、社会保障**、退役軍人給付**、法務行政
* 農業と陸上交通は、2000年度には再び増額されている。 ** これらの経費は義務的経費以外に裁量的経費もある。

(出典) 図1と同じ

## (3) 各歳出予算法の中での予算の取り合い

裁量的経費については、歳出委員会の13の小委員会が各々所管する範囲の予算を歳出予算法 (表5) の形で起草する。

予算の大枠を決める予算決議は、毎年、各歳出予算法別に支出上限額を設定する。その結果、各歳出予算法の枠内での予算の取り合いが発生する。例えば、クリントン政権下で、退役軍人関係費が増えたが、同じ歳出予算法に属する住宅費、地域開発費が削減された (表4)。また、クリントン政権は犯罪対策を重視したため、法務行政費 (司法省) を増やしたが、同じ歳出予算法に属する国際問題経費 (國務省) や商業費 (商務省) の予算が削減された (表4)。つまり、歳出予算法小委員会内の予算のゼロサムゲームとなった。

## (4) 裁量的経費と義務的経費の壁

また、裁量的経費と義務的経費を分離して、各々に歳出を制御するルールを設けた結果、不正や無駄使いを減らす効果をもつような裁量的経費の増額が困難になったという。例えば内国歳入庁の人件費は、裁量的経費に分類される。内国歳入庁の人件費を増額して、脱税の摘発などにより税金を増やすことも期待される。しかし、税金の増加は義務的経費のルールに服している。内国歳入庁の人件費と税金は各々別のルールに属しており、相殺できない。歳入の増加分

<sup>(22)</sup> Rubin, *Op.cit.* pp.48-49.

<sup>(23)</sup> *Ibid.*, p.50.

表5 13の通常の歳出予算法<sup>(24)</sup>

農業、地域開発及び食料・医薬品行政歳出予算法
商務省、司法省、国務省及び司法府歳出予算法
国防総省歳出予算法
コロンビア特別区歳出予算法
エネルギー及び水資源開発歳出予算法
外交歳出予算法
内務歳出予算法
労働、厚生・人的サービス及び教育歳出予算法
立法府歳出予算法
軍事整備歳出予算法
運輸歳出予算法*
財務省、郵便及び一般政府歳出予算法*
退役軍人、住宅・都市開発及び独立機関歳出予算法*

を支出の増加に充てることのできるのは義務的経費のみで、裁量的経費には使えない。

義務的経費・税収と裁量的経費が相殺できないルールとしたのは、支出権限法を作る各委員会、歳入委員会、歳出委員会に各々責任がもてる範囲で、財政赤字を拡大させないようにするためである。しかし政策横断的な予算編成という点では、財政再建のためのルールがマイナスの効果を及ぼした<sup>(25)</sup>。

(5) 義務的経費の周近的な取組み

では、義務的経費の中の主要なプログラムは、この時期どう変動したのであろうか。1992年から98年までの利払費を除く義務的経費の増加率が32.5%であるのに対し、メディケア（高齢者医療保険制度）とメディケイド（医療扶助制度）の増加率が大きい（表6）。両者は、義務的経費の中核的存在であって、人口の高齢化やベビーブーマーの高齢化により今後20年間から30年間医療費を押し上げ、財政赤字を増やす。

1990年代に両者に対して、どのような歳出削減努力がなされたのか。例えば、1997年財政均

表6 義務的経費の増減

(単位：億ドル)

年 度	1992	1998	変化	2002
義務的経費	8,478	11,005	30.0%	12,766
除く利払費	6,485	8,594	32.5%	11,057
メディケア	1,162	1,902	63.7%	2,277
メディケイド	678	1,012	49.3%	1,475
所得保障	1,713	1,968	14.9%	2,645
社会保障	173	3,761	31.9%	4,745

(出典) 図1と同じ

衡法により、1998年から2002年までの措置として、5年間でメディケアは1,150億ドル、メディケイドは150億ドルの削減がなされた。しかし削減内容は、医療サービス提供者への支払を減らしたただけであって、適格要件を厳しくしたわけでも、支給額を減らしたわけでもない。将来の医療費の増加に向けて、抜本的な対策が採られたわけではない。財政状況が相当好転していた時期においてなお、抜本的な見直しが行われなかったのである。

その他、食料スタンプ（フードスタンプ）の給付引下げや、福祉における要扶養児童家庭扶助の貧困家庭一時扶助への切替えなどの改革は行われたものの、主要なプログラムへの本格的な取組みは手付かずのままであったとの評価もある<sup>(26)</sup>。

以上のように、クリントン政権時代の予算配分は、政策に優先順位を付けた結果というより、1990年予算執行法で導入されたルールに大きく左右された面が強い。2つのルールは、財政再建というマクロ的な目標を達成するためには、議会の委員会編成面からは効果的であった。しかし、予算の機能別分類や政策横断的効果を比

24) 2003年1月に国土安全保障省が設置され、小委員会の編成が若干再編された。この表は、クリントン政権下を含む2003年度予算以前の委員会編成に対応した各歳出予算法である。表5中の\*印を付けた3つの歳出予算法は「運輸、財務省及び独立機関歳出予算法」及び「退役軍人、住宅・都市開発及び種々の独立機関歳出予算法」に組み替えられ、新たに国土安全保障歳出予算法が設けられた。

25) Joyce, *Op.cit.*, p.323.

26) Rubin, *Op.cit.*, p.55.

較して、政策に優先順位を付ける予算の資源配分機能を発揮する上では妨げになったとの指摘がある<sup>(27)</sup>。さらに、1990年代後半は財政状況が改善したにも拘わらず、義務的経費の抜本改革を行うべき貴重な時期を逸したともいわれる<sup>(28)</sup>。

### 3 長期的な経済全体への影響の軽視

1990年予算執行法により導入されたルールがもたらしたもう一つの弊害は、歳出の増加等を伴う立法措置を検討する際に、5年間という短期的な財政的影響が長期的な経済全体への影響よりも優先されたという点である。財政面以外の経済全体への影響や、5年以上先の財政状況に及ぼす影響よりも2つの予算ルールが優先されたのである。そこで具体例に沿って、みていこう。

#### (1) 医療保険制度 (ヘルスケア) 改革

米国の医療保険制度には、老人を対象としたメディケアと貧困層を対象としたメディケイドがあるが、国民全体をカバーする公的な医療保険制度はない。個人がそれぞれ民間の医療保険に加入する。実態的には、大多数の企業がその負担で従業員を医療保険に加入させている。保険料の高騰は、企業の大きな負担となり、大きな経済問題になっている。国民医療費がこのまま増えると、対GDP比で2030年には3割を超えたとの試算もあり、貯蓄率の低下を招き、投資や経済成長の阻害要因になるとみられている。他方、医療保険に加入していない低所得者層も極めて多く、大きな社会問題にもなっている。クリントン政権は、国民皆保険を実現すること、国民医療費の高騰を抑えることを目的に医療保険制度改革をめざした。

クリントン政権が医療保険制度改革の包括的

な提案を行い、1994年3月から本格的な議会審議が始まった。この議会には大統領からの提案だけでなく、多くの議員から70にも上る法案が提出された。各々相当異なる内容であったが、すべての法案にとって、共通のハードルとなったのは、CBOに法案の財政的影響が「スコアリング」されることである。本来、各案がもたらす医療保険の質、保険料のあり方、国民医療費にどのような長期的効果をもたらすか、保険料を負担する企業に及ぼす影響など経済的な費用と便益、そして経済社会全体への影響を長期的な視点に立って、比較検討しなければならない。ところがこれらの論点に先んじて、向こう5年間の連邦政府の歳入歳出への影響がまず問われる。CBOは、5年間の財政収支への影響だけでなく、10年間の連邦予算への影響、全体的な医療的・行政的な実現可能性、雇用への影響に関する分析も報告した。しかし後者の分析は考慮されるものの、予算過程では「スコアリング」の対象とはならない。「スコアリング」の結果、ペイ・アズ・ユー・ゴーのルールにより、財政赤字を増やさないように、案の見直しが求められた。連邦政府の短期的なコスト便益を重視するため、医療政策の改革に結びつかなかったという<sup>(29)</sup>。

#### (2) ガット・ウルグアイ・ラウンドの批准手続き

次の例は、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意の批准を巡る議会手続きである。ウルグアイ・ラウンド合意の特徴は、農業部門、金融・電気通信サービス部門の市場開放、知的財産権の保護を含む幅広い分野に対するルールを定めたこと、及び世界貿易機関 (WTO) の設立に合意したことにある。幅広い分野を対象にしているため、個別産業、労働団体、消費者団体、環境保護団体、経済専門家など様々な層から自由化

<sup>(27)</sup> Joyce & Mayer, *Op.cit.* p.14.

<sup>(28)</sup> *Ibid.*, p.10.

<sup>(29)</sup> Joyce, *Op.cit.*, p.322.

に対する反対論が噴出し、国内手続きが難航した。

クリントン政権は、1994年9月にウルグアイ・ラウンド合意承認・実施法案を議会に提出した。議会では様々な立場からの反対論が展開された。反対論の一つとして取り上げられたのがペイ・アズ・ユー・ゴーのルールである。関税の引下げは、短期的には歳入の減少をもたらす。予算ルールによれば、これを相殺するためには新税の導入が必要になる<sup>(30)</sup>というのが反対派の主張である。そもそも、関税の引下げは、自由貿易の骨格であって、長期的には経済成長をもたらす、雇用を創出するとされ、国庫をも潤す。それにも拘わらず、歳入関連法案として問われるのは、短期的な財政面への影響であって、長期的な経済効果ではない。予算を統制するルールが、経済政策の効果をみる視点を短期化、矮小化させた例である。

この事例に限らず、予算ルールが党派的な反対派のための格好の新たな抵抗材料となったという<sup>(31)</sup>。ウルグアイ・ラウンド合意承認・実施法案の場合は、上院が批准のために追加的な手続きを設けることにより予算ルールを放棄し、合意にこぎつけた。

### (3) 投資優遇税制

さらに、予算上のルールを回避するために、研究開発投資の税制優遇措置は、多年度の税法改正とせず、単年度の措置とし、結果的に毎年更新された。恒久的な減税措置にすると、5年分の代替財源を探さなければならない。1年分の代替財源を探す方がはるかに容易である。研

究開発投資を促進するという政策の趣旨から考えれば当然多年度の立法が望ましい。毎年単年度の立法を重ねるのでは、民間企業は中期的な展望をもった研究開発投資の増額に踏み切れない。予算上のルールをすりぬけるような立法が行われたために、民間の研究開発投資が最大化せず、経済全体や歳入にもマイナスとなった例である<sup>(32)</sup>。

以上、予算過程を統制するルールが立法過程にもたらす弊害として、論点が財政問題に矮小化した事例、政策の視野が短期化した事例などを紹介した。CBOやOMBそして会計検査院は、90年代後半はむしろ分析の対象となる期間を長くし、政策がより遠い将来へ及ぼす影響を提示する努力を重ねたにも拘わらず、法案審議の現場では、視点が矮小化、短期化する傾向がみられたのである。予算過程における強制力を発揮するために予算関連の情報を過度に使うことを「スコアキーピングによる支配」と呼び、政策の効果を歪めたとの分析もある<sup>(33)</sup>。

## 4 推計と政治的圧力

CBOが出す推計が極めて重要となった結果、推計への政治的な圧力も強まるようになった。

### (1) 信頼性の源泉…中立性

そもそもCBOは、独立性を守るために、非党派性<sup>(34)</sup>を重要視してきた。CBOとOMBの推計に違いがある時、立法段階ではCBOの方が信頼性が高い<sup>(35)</sup>とされてきた。また、一般にCBOの推計は低い成長率等を前提とし、

<sup>(30)</sup> "GATT", *Congressional Digest*, Nov 1994. p.258.

<sup>(31)</sup> Joyce, *Op.cit.*, p.322.

<sup>(32)</sup> Rubin, *Op.cit.*, p.56.

<sup>(33)</sup> Joyce, *Op.cit.*, p.317.

<sup>(34)</sup> 1994年の選挙で両院を共和党が制した後、CBOの幹部職員の大幅な入替えが行われるとみられたが、退職は局長（トップ）と職員1名の合計2名のみだった。職員1名は、新局長との個人的な人間関係によるもので、政治的な理由による解雇ではなかった。CBOの中立性の評判は共和党にとっても重要だということが示された。

Rubin, *Op.cit.*, p.101.

OMB の推計よりも慎重である。

他方、OMB は、大統領の予算教書を作成する大統領直属の機関であり、ホワイトハウスの政策に公然と反対することは考えられない。大統領の予算・財政政策がもたらす経済状態に対して、楽観的な見通しを出す傾向がある。

(2) 「スコアリング」の政治化

「スコアリング」が政治的論争の焦点になった例として、再びクリントン大統領の医療保険制度改革に着目しよう<sup>(36)</sup>。大統領の提案によって、1995年から2000年までの6年間で生じる財政収支の変化について、OMB は赤字が585億ドル減るとの推計であった。それに対して、CBO は赤字が740億ドル増加すると推計した。両者は正反対の推計を出した。CBO は、大統領案が長期的には財政赤字削減に寄与するとしながらも、零細企業が負担する保険料に対する補助金が政府の見積りより多くなると分析した。OMB の推計は、財政赤字の削減と医療保険制度改革の実現というクリントン政権の二枚看板を両立させるものだったが、CBO はこれに真っ向から挑戦した。政府側からは、CBO の算定方法が医療保険制度改革を葬り去ったとの批判もあった。CBO は論争の真っ只中にいるというだけでなく、論争の一方の主役になった<sup>(37)</sup>。

(3) 推計と誤差

では、事後的にみて、CBO の推計はどの程度正確なのだろうか。ルドルフ・ペナー氏の論文より、1980年度から2000年度までの21回の予測について、翌年の財政収支予測と実績額の差である誤差がどの程度であったのかを紹介する。誤差の対 GDP 比のばらつきは、表 7 のとおりである。

表 7 誤差の大きさ (対 GDP 比) と頻度

誤差 %	-3 ~ -2	-2 ~ -1	-1 ~ 0	0 ~ 1	1 ~ 2	2 ~ 3
頻度	3回	0回	6回	7回	4回	1回
	←←実績の赤字が大きくなる			実績の赤字が小さく又は黒字が大きくなる→→		

(出典) Rudolph G. Penner, "Dealing with Uncertain Budget Forecasts", *Public Budgeting & Finance*, 22(1), Spring 2002 のデータを利用して、筆者作成。

21回の内17回は、誤差が±2%以下であり、21回の絶対値の平均は1.1%である。1.1%を2002年の GDP にあてはめれば、1,149億ドルに相当する。4回は GDP 比±2%以上で、相当大きな誤差である。また、80年代は、CBO の推計よりも実績の赤字が大きくなった年が多く、財政赤字を小さ目に推計する楽観的な傾向があった。90年代には、推計よりも実績の赤字が小さくなる年が多く、財政赤字を大き目に推計する慎重な傾向があった。

(4) ダイナミック・スコアリングの要請

1990年代の後半には、CBO の慎重な、ある意味では厳しい見通しが続く中で、より多くの支出や減税が可能となるように推計方法を改めるよう要求する圧力が議員から高まるようになった。財政状況の好転が背景にあった。

米国では、マクロ的な経済効果を織り込んだ推計を「ダイナミック・スコアリング」という。レーガン大統領による1981年の大減税の際、減税が経済を刺激し、税収が増えると OMB が推計したのが典型例である。現実はこの推計を裏切り、残ったのは巨額の財政赤字であった。OMB のトップであった当時の局長は、後に「とんでもない過ちだった」と自分の著書の中で書いている<sup>(38)</sup>。この事例については、90年代半ばまでは、議会にも鮮明な記憶が残ってい

<sup>(35)</sup> Shick, *Op.cit.*, p.87, Rubin, *Op.cit.*, p.100.

<sup>(36)</sup> Joyce & Mayer, *Op.cit.*, p.6.

<sup>(37)</sup> Rubin, *Op.cit.* p.100.

<sup>(38)</sup> *Ibid.*, p.34.

た<sup>(39)</sup>。

しかし、1994年の選挙で共和党が下院を制し、議員が大幅に入れ替わった。議会では98年にはキャピタルゲイン減税を行うために、ダイナミック・スコアリングへの要求が強まった。特に90年代後半には、CBOの厳しい推計が続いたことも要因となった。「CBOの独立性を脅かす」と共和党議員が反対するほどの圧力をギングリッチ議長はCBOに加えた<sup>(40)</sup>。しかし、96年から97年までの局長ジュン・オニール氏も97年から2002年までの局長ダン・クリッペン氏<sup>(41)</sup>もこれに抵抗した。CBOは、経済予測の中に経済の動態的变化は折り込み済みであって、税制改革による経済効果を財政収支に織り込むことはダブルカウントになると考えている。CBOのその他の反対理由としては、経済効果についての基礎的データがないこと、財政学的に保守的でないことを挙げた。クリッペン局長は、合理的に保守的な推計を行うと述べ、議会から指示された経済前提を用いた推計<sup>(42)</sup>も作成するが、これに同意しない旨を報告書に明記するという対応をとった。専門家からは、CBOの独立性を守ったと評価されている。しかし、その後、議会は楽観的な推計を行う傾向があるOMBの推計を用いることへ急速に傾斜しているという<sup>(43)</sup>。予算過程、立法過程で財政推計が政治的に重みを増した結果であるとはいえ、CBOにとっては皮肉な結果ともいえる。しかし、推計の正確性、財政の将来像についての優れた分析力を示すことで、今後とも両機関が競いあい、

両者の有用性を示していくことが期待される。

## V おわりに

以上、財政再建の過程で予算のあり方に生じた変化をみてきた。米国の財政再建への取組みが提起する課題と注目点をみる前に、財政黒字を回復して以降の政策動向を簡単に確認する。

まず、裁量的経費の支出上限額への調整額を確認されたい(表2参照)。1999年以降、調整額を大幅に上乘せする立法<sup>(44)</sup>が相次いだ。その上ブッシュ政権は、次々と大型減税を断行した。さらに、1990年予算執行法で導入されたルールは延長の立法措置がとられなかったため、一部を除き2002年9月末に失効した<sup>(45)</sup>。景気動向や同時多発テロ事件以降の政治的要因もあるが、財政規律が弛緩し、財政収支が急速に悪化している(図1参照)。

このような中、財政再建の取組みからどのような課題が得られるだろうか。まず、17年間の取組みが招いた大きな問題として、予算編成ルールが非常に複雑になった点がある。予算統制は、議会の重要な役割である。複雑に過ぎるシステムは、議会ひいては国民が政府を統制する上では好ましくない。しかし、複雑になったのは、財政赤字が膨張したからであって、財政再建のために必要な政治的成本ともいえる。となると、コストを負担しても財政赤字は削減すべきなのか、一定の財政赤字は許容<sup>(46)</sup>すべきなのか問題になる。

<sup>(39)</sup> 94年の大統領選挙では、ボブ・ドール上院議員がダイナミック・スコアリングによる減税案を提案し、かえって、国民の信を失ったという。

<sup>(40)</sup> Rubin, *Op.cit.* p.107.

<sup>(41)</sup> 共和党支持者で80年代前半にレーガン大統領とベーカー上院共和党院内総務の下で働き、オニール氏よりも現実主義の保守主義者とみられていた。

<sup>(42)</sup> 「ディレクティブ・スコアリング」という。通常、OMBの前提条件を用いるよう指示される。

<sup>(43)</sup> Rubin, *Op.cit.* p.108. OMBもクリントン政権期に財政再建に大きく貢献し、専門的な能力の高さで、政治的な信頼性を非常に高めた。

<sup>(44)</sup> 2000年人口調査など緊急でない経費まで緊急経費と称した上乘せも行われた。

<sup>(45)</sup> 予算ルールとの結びつきはなくなったが、コスト推計やスコアキーピングなどは引き続きCBOの任務である。

ただ、米国は今後20年間から30年間はベビーブーム世代の高齢化を迎え、社会保障関係費が大幅に増加し、財政状況が確実に悪化する。17年間の財政再建の取組みを過去のものとすることなく、改めて財政運営の目標を問い直す必要がある。G7諸国の中で財政状況が最も悪い我が国も、将来的な政治的コストをも意識しつつ、まずは、財政運営の目標を見据えていく必要があるだろう。

第2に注目されるのは、義務的経費と裁量的経費を分けて財政支出を統制した仕組みである。これは連邦議会の独特の予算編成体制の中で機能した仕組みではある。裁量的経費と義務的経費を横断する資源配分機能を損なうなど欠点もあった。しかし、我が国でも国債の利払費や義務的経費に相当するような社会保障関係費が膨らみ、その他の政策的経費を圧迫している。社会保障関係費が今後一層膨らむことは避けられない。その他の政策的経費を確保するためには、バランスをどう取れば良いのか。義務的経費の伸びを抑制しつつ、予算のもつ資源配分機能が発揮されるような仕組みをどう構築するかは先進諸国共通の大きな課題である。

第3に注目すべきは、中長期的な視野に立った財政運営を行うこと及びその為の基盤である。先に、米国の予算ルールが短期的な視野の政策

選択をもたらした点を指摘した。しかし、我が国の予算編成が中長期的視野で編成されてきたわけでは決してない<sup>(47)</sup>。米国の予算ルールが政策選択に歪みを与えたことや、財政推計に誤差が含まれることをもって、中長期的な財政推計の重要性を否定するものではない。CBOやOMBは90年代後半以降、10年先、30年先の超長期の財政需要に関する分析を立法現場に提供し続けている。ここ1、2年、急速に財政赤字が拡大しているが、財政運営が争点に浮上すれば、両機関の情報が一層重要になろう。

第4は、政策判断のために合理的な根拠を与える機関が2つ存在することの意義である。両者の推計を比較<sup>(48)</sup>することで、分析の信頼性が向上し、また、両機関が競い合うことで専門的な能力が向上している。特にCBOは、予算を通じて議会が政府を統制する上での実質のある手足となっている。

米国が構築した財政再建のためのルールも2つの予算局の存在も各国のモデルとなっている。独自の政策的枠組みを自前で構築し続ける能力は、米国の強さの源泉のひとつであろう。我が国でも米国の財政再建に係る取組みを参照する際には、日米の制度的枠組みの違いを踏まえつつ、上記に掲げた課題や注目点も参考にしたい。

（かたやま のぶこ・財政金融課）

(46) イギリスは、単年度ではなく景気循環を通じた財政収支均衡を求める。欧州連合の通貨統合参加基準では、対GDP比3%の赤字までは許容する。

(47) 元財務官僚が、我が国の財政破綻をもたらした原因の一つに、財政運営において中長期的な枠組みが欠如していたことを指摘している。米澤潤一「プライマリーバランス分析からみた財政構造悪化の軌跡」『金融財政事情』2001.8.27、pp.30-35.

(48) 英国では、ブレア政権が会計検査院に新たな任務を与え、財務省の財政予測の前提となるマクロデータの監査を行わせている。片山信子「英国ブレア政権の財政政策と予算制度改革」『レファレンス』615号、2002.4、pp.19-20.