

米国における財政健全化

安井 明彦*

要 約

2010年代の米国における急速な財政の健全化は、年代当初のベースライン予測（法律・制度変更等を見込まない前提での予測）よりも速く進んでいる。金融危機からの回復等も理由だが、財政健全化を主導したのは政策変更である。2010年代の政策変更（財政健全化策）は、1990年代と比較しても相応に規模が大きく、また、裁量的経費の削減に頼っている点に特徴がある。

2010年代の政治の機能不全には、結果的に財政健全化を支えた面がある。「ねじれ議会」によって两大政党が責任共有を強いられたと同時に、「決められない政治」であるがゆえに決められた財政ルールを修正する柔軟性がなかったことが、財政健全化を支える結果となった。

2010年代の財政健全化策には、義務的経費・歳入の改革が遅れているなど、「決められない政治」であるがゆえの限界がある。財政ルール弛緩の可能性等も含め、米国は中長期的に財政の健全性を確保できたわけではない。

I. はじめに

2010年代の米国では、財政健全化¹⁾が急速に進んだ。2009年度にGDP比で9.8%を記録した米国の財政赤字は、2013年度には同4.1%にまで縮小した。2014年度の財政赤字については、2014年2月に米議会予算局（CBO²⁾）が、同3.0%とする予測を発表している³⁾。これが実現すれば、過去40年の平均（同3.1%）を下回る水準である。

興味深いのは、2010年代の米国では、財政健全化が政治の機能不全（いわゆる「決められない政治」）と同時に進行したことである。米国では、2010年11月に投票が行われた議会中間選挙によって、两大政党である共和党と民主党が議会上下院の多数党を分け合う、いわゆる「ねじれ議会」が誕生した。两大政党の党派対立は従来にないほど厳しく、法定債務上限の引

*みずほ総合研究所株式会社 欧米調査部長

1) 本稿で米国の「財政」といった場合には、連邦政府の財政を指す。

2) Congressional Budget Office

3) 本稿では、2014年2月のCBOによる財政予測（CBO（2014a））を最新の予測・基準値として使用する。その後もCBOは財政予測を改訂しており、2014年4月の改訂では、2014年度の財政赤字がGDP比で2.8%へと下方修正されている（CBO（2014b））。

き上げ難航による「デフォルト」懸念の高まり（2011年7～8月）や、歳出法の不成立による政府閉鎖（2013年10月）等、米国の財政運営は大きく混乱した。「小さな政府（民主党）」「大きな政府（共和党）」といわれるように、財政運営は米国の党派対立が端的に現れやすい論点であり、これが「決められない政治」の象徴となるのは、自然な成り行きであった。

かねてから米国では、「有権者に痛みを強いる財政健全化には、超党派の協力が不可欠」との見解が少なくなかった。そうであるならば、「急速な財政健全化」と「決められない政治」が同時に進行した2010年代の米国の状況は、どのように理解すれば良いのだろうか。また、「決められない政治」の下で進んだ財政健全化は、今後の米国財政に何らかの意味合いを持つのだろうか。

こうした問題意識に基づき、本稿では2010年代の米国における財政健全化の特徴の整理を

試みた。その際には、1990年代以降の米国財政の歩みとの対比を、ひとつの手がかりとしている。まずⅡでは、論を進めるための前提として、米国の財政制度と、これを支える基礎的な仕組みを概観する。次にⅢでは、2010年代の財政収支の変化を1990年代・2000年代と比較し、政策変更が財政収支に与えた影響の大きさ等の観点から、その特徴を浮き彫りにする。続くⅣでは、2010年代の財政健全化における政策変更の役割に注目し、その内容面での特徴等を、やはり1990年代以降との比較等を通じて分析する。以上で明らかになった特徴を踏まえつつ、Ⅴでは2010年代の財政健全化が「決められない政治」の下で進んだ背景を、議会の投票行動等から考察する。最後にⅥでは、「決められない政治」下での財政健全化の特徴を踏まえ、今後の米国財政に与える示唆についての考察を試みた。

Ⅱ．米国の財政制度と基礎的な仕組み

以下では、米国の財政制度とこれを支える基礎的な仕組みについて、これから論を進めるにあたって必要な要素に絞って概観する。

Ⅱ－１．立法手続きからみた米国財政

米国の財政を立法手続の観点で分類すると、既存の法律・制度が前提となり、特に毎年の立法を行う必要がない部分と、必ず毎年の立法作業が必要な部分に大別される。前者は歳入と歳出における義務的経費であり、後者が歳出における裁量的経費である（図1）。

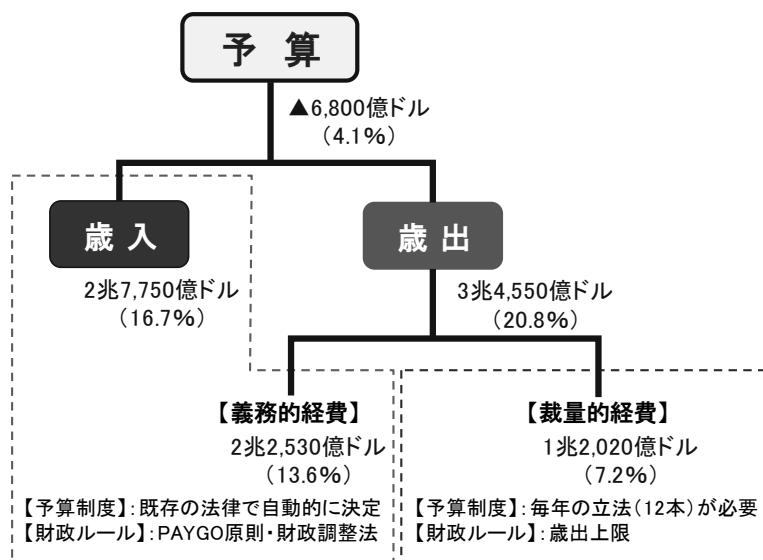
歳入と義務的経費は、既存の法律・制度に基づいて、自動的に毎年の水準が決定される。これらについて立法が必要となるのは、何らかの制度変更を行う場合に限られる。義務的経費の代表は公的年金と公的医療保険（主に高齢者向

けのメディケアと低所得者向けのメディケイド）であり、2013年度の実績では、これらの歳出だけで義務的経費の7割を超える。この他に義務的経費に分類される制度としては、失業保険給付や生活保護等があげられる。

歳出のなかでも裁量的経費は、毎年度の立法によって歳出の水準を決めることが求められている。このため通常であれば、農業、軍事など、政策分野ごとに毎年12本の歳出法が作成される。年度が始まる10月1日までに歳出法が成立しない場合には、不成立である分野に属する裁量的経費は支出できず、政府機関の閉鎖等に至る場合もある。

しばしば米国の財政健全化に関連して取り上げられる「財政ルール」も、こうした手続きの違いに応じて分類できる（表1）。まず、毎年

図1 米国の財政制度



(注1) 数字は2013年度実績(括弧内はGDP比)

(注2) 義務的経費に利払い費を含む

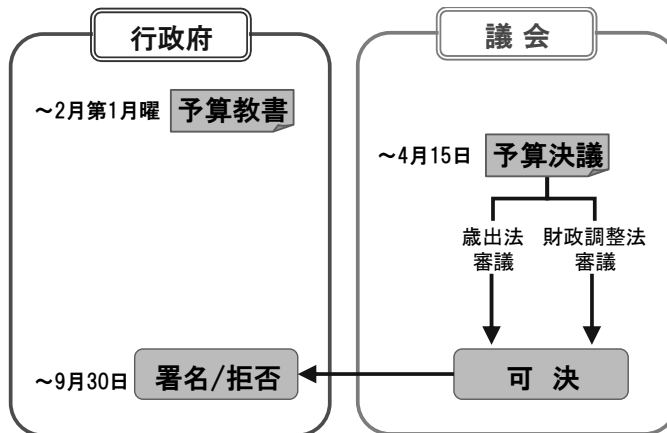
(資料) CBO (2014a) 等により作成

表1 米国の財政ルール

	適用年度	対象	内容	担保措置
PAYGO原則	1991～2002 2010～	歳入・義務的経費	財政赤字を増やすような法改正を行う場合、財源の確保を義務付け	議会が会期を終えた時点で判定し、強制歳出削減を実施(別途、議会では個別法審議時点での異議申し立て手続きを設定)
財政調整法	1974～	歳入・義務的経費	予算決議で定めた範囲内において、議会での特例手続き(議事進行妨害の制限等)を適用	予算決議と関係のない部分(対象年度を超える制度改正等)については、特例手続きへの異議申し立てが可能
歳出上限	1991～2002 2012～	裁量的経費	将来にわたる歳出に事前に法律で上限を設定	議会が会期を終えた時点で判定し、強制歳出削減を実施

(資料) Heniff et al. (2012) 等により作成。

図2 米国の予算プロセス



の立法作業が不要な部分（歳入・義務的経費）に関しては、「PAYGO原則」といわれるルールが設けられてきた。これらの分野の制度改革が財政収支を悪化させる場合に、その規模に合った財源の確保を義務付けるルールである。また、歳入・義務的経費の制度改革については、「財政調整法」という特別な立法手続きも利用できる。該当する法案を議事進行妨害の対象外とすること等により、議会での迅速な採決を可能にする手続きであり、財政健全化に資するような制度改革を実現しやすくする狙いがある。一方で、毎年の立法が必要となる裁量的経費については、将来にわたる上限（「歳出上限」または「キャップ」）を法律で定めることで、歳出を制御しようとする試みが講じられてきた。

II-2. 米国財政における議会の役割

米国の財政制度の特徴は、議会の役割の大きさにある。米国の財政にかかわる決定は、基本的には議会の議決が必要である。大統領は議会に財政運営の方針を提案するが、実際にこれらを実行する権限は、大統領の権限だけで実現できるわけではない。

こうした力関係を反映しているのが、毎年度の予算プロセスである（図2）。米国では、大

統領が毎年2月の第一月曜日までに「予算教書」を発表し、翌年度の財政運営の方針を議会に提案する。しかし、歳出法や財政調整法などを通じた議会の予算審議は、4月15日までに議会が作成する「予算決議」をもとに進められる。予算決議の成立には大統領の同意（署名）は必要とされず、予算決議に予算教書の提案を反映させるかどうかは、あくまでも議会の判断である。財政運営において大統領がもつ実質的な権限は、議会が可決した歳出法・財政調整法（もしくは、財政調整法によらない歳入・義務的経費の制度改革に関する法律）について、同意（署名）するか、拒否権を発動するかに限られる。

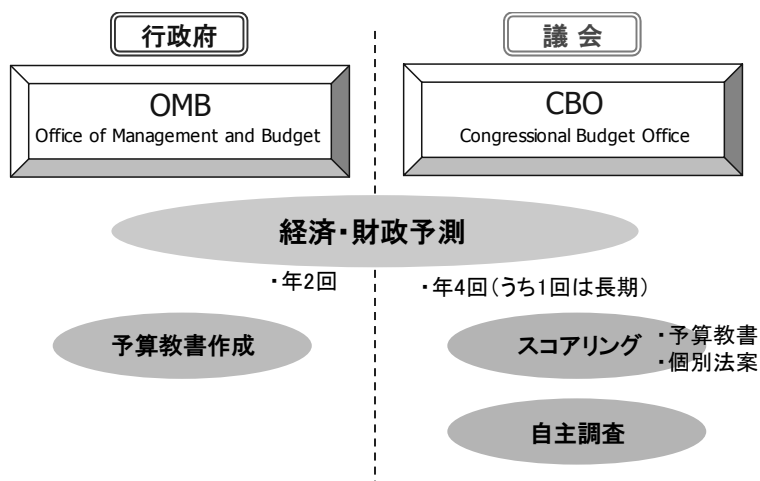
II-3. 米国の財政制度を支える基礎的な仕組み

米国の財政制度における議会の役割の大きさは、財政制度を支える基礎的な仕組みにも反映されている。米国の議会は、大統領（行政府）に対抗できるように、財政に関する専門の機関を有している。具体的には、行政府で予算教書の取りまとめ等を行う行政管理予算局（OMB⁴⁾）に対応する役割を担う機関として、CBOが設置されている（図3）。

CBOの役割は、大きく分けて3つある。第

4) Office of Management and Budget

図3 米国財政を支える基礎的な仕組み



一に、マクロ的な視点での経済・財政の予測である。CBOでは、年初と年央に、定期的に経済・財政の予測を改訂する。また、大統領が予算教書を発表した際にも、そのスコアリング（後述）に併せて、経済・財政予測を改訂している⁵⁾。さらにCBOは、おおむね向こう10年間を範囲としたこれらの予測に加え、長期の財政予測を年1回発表している。例えば、2013年9月に発表された長期予測では、向こう75年間の予測が示されている。

第二は、個別の法案等を対象とした、ミクロ的な視点での試算（「スコアリング」）である。CBOは、議会で審議される法案について、それぞれが財政に与える影響を試算する。また、大統領が発表する予算教書に関しても、これに含まれた提案が財政に与える影響について、CBOとしてのスコアリングを発表している。

第三は、独自の視点での自主研究である。CBOでは、米国の軍事戦略との対比でみた軍事予算の過不足等、時々のテーマに応じた研究

結果を公表している。

CBOによる予測、スコアリングや自主研究は、米国の財政運営において、大きな存在感がある。CBOは、党派に偏らない中立的な機関としての定評があり、その予測・スコアリング等は、議会が法案を審議する際に、その財政に与える影響を示す基準値として使用される。大統領の提案であっても、その実現には議会の立法が必要であるため、財政に与える影響に関しては、CBOによるスコアリングが使われることも少なくない。

CBOの予測・スコアリングに関連して、重要な概念となるのが「ベースライン」である。ベースライン予測は、「現在の法律・制度が変わらない」ことを前提として算出された財政予測である。ベースライン予測は、米国の財政議論の基礎となる数値である。例えば米国における各法案のスコアリングは、ベースラインに対する変化として示される。

歳入・義務的経費については、既存の法律・

5) 大統領は毎年2月の第1月曜日までに予算教書を発表することとされているが、発表時期がずれることは珍しくない。CBOによるスコアリングは、予算教書の発表を待って行われるため、予算教書の発表時期によって実施時期がずれる。例えば2013年の場合には、予算教書が4月まで発表されなかったために、CBOはこれに対するスコアリングと経済・財政予測の改定を5月に実施した上で、通常であれば7～8月に行う経済・財政予測の年央改定を、「改定が必要となるほどの期間が経過していない」との理由で見送った。

制度に基づいて毎年度の水準が決まるため、ベースライン予測に馴染みやすい。一方、裁量的経費については、毎年の立法措置によって水準が決められるため、「法律が変わらない」という前提だけでは、予測を示せない場合がある。そこでCBOのベースラインにおける裁量的経費の予測では、「歳出上限」等によって将来の水準が見通せる場合を除き、直近の実績を実質値で延長（名目値ではインフレ率と同率で推移）する手法がとられる。

財政予測といっても、ベースラインの狙いは、将来の正確な予測ではない。現実には、将来にわたって「法律・制度が変わらない」こと

は考え難い。ベースラインによる予測は、現実の財政の先行きとは一致しない場合がほとんどである。

むしろベースラインの役割は、予め合意された基準に基づく予測によって、財政に関する議論に数値的な土台を提供する点にある。誰もが信頼するベースラインが存在してこそ、財政に関する数値面での議論の混乱が回避できる。逆に、何らかの理由によってベースラインが信頼を失うと、財政に関する議論も混乱しがちになる（後述）。

本稿の分析でも、CBOによるベースライン予測を、基本的な数値として活用する。

Ⅲ．1990～2010年代の財政収支の変化と政策の役割

以下では、1990・2000・2010年代の米国の財政収支の変化とその要因を比較し、政策が果たした役割等の視点から、2010年代の財政健全化の特徴を浮き彫りにする。結論を先に述べると、各年代の財政収支の推移には、それぞれ固有の特徴がある（1990年代は改善、2000年代は悪化、2010年代は再び改善）。また、こうした各年代における特徴的な動きは、年代当初には「想定外」だった事態の発生によって引き起こされている。さらに、2010年代の財政健全化については、こうした「想定外」の事態のなかでも、政策変更が相応の役割を果たしている。

Ⅲ－１．1990～2010年代の財政収支の変化

1990年代以降の米国の財政収支は、年代ごとに局面が変わってきた。1990年代、2000年代、そして2010年代と、それぞれの年代ごとに、収支の方向性には固有の特徴がある（図4）。

1990年代は、米国の財政収支が改善基調を示した時期だった。1992年度にGDP比で4.5%の財政赤字を記録した後、米国の財政収支は改

善を続け、1998年度には黒字へと転換した。その後も収支は改善を続け、2000年度の財政黒字はGDP比で2.3%となった。

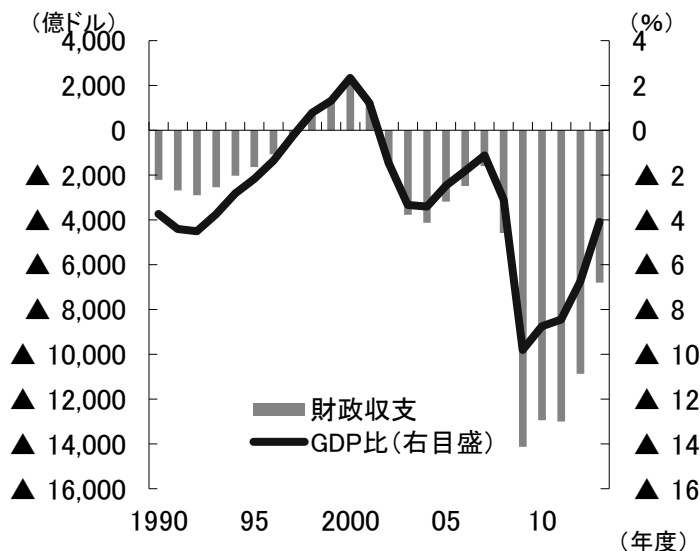
一転して2000年代の米国では、財政収支が悪化していった。財政収支は2002年度に再び赤字に転落、2000年代半ばにかけて一旦は改善がみられたものの、改めて2000年代後半には急速に赤字が拡大した。2009～11年度の3年間は、GDP比で8～9%台の財政赤字が記録されている。

2010年代に入ると、米国の財政収支は改善に向かう。2011年度にGDP比で8.4%となった財政赤字は、2012年度は6.8%、2013年度には4.1%へと急速に縮小した。

Ⅲ－２．財政予測の改訂に現れた「想定外」の事態

こうした各年代ごとの財政収支の特有の動きは、いずれも年代当初には「想定外」だった事態によって引き起こされている。以下では、各年代の初めに行われたベースライン予測と、実際の財政収支の比較を通じて、各年代における

図4 米国の財政収支



（資料）CBO（2014a）により作成

財政収支の動向の特徴を分析する。

各年代の特徴が表れるのは、ベースライン予測と実績の乖離の方向と、乖離をもたらした要因の比重である。予測時点の「現状」を前提としたベースライン予測と、実際の財政収支の推移の差は、予測時点において「想定外」だった変化の結果であると考えられる。1990～2010年代においても、財政収支に影響を与えるような政策変更や、予想と異なる景気動向等によって、現実の財政収支の推移は、各年代当初のベースライン予測から乖離していった。

CBOによる予測の改訂は、こうした「想定外」の変化をベースラインに取り込み、現実との乖離に追いつこうとする作業である。ベースラインが予測時点の現状を前提としている以上、現実との乖離が生ずるのは当然である。だからこそCBOでは、時々の状況の変化を反映させるために、ベースライン予測を年3回ずつ改訂している。この際には、予測が改訂された理由についても、政策変更によるものと、それ以外の理由（予想と異なる景気動向等）によるものに要因分解が行なわれている。こうした改訂の経緯を分析することで、各年代の財政動向

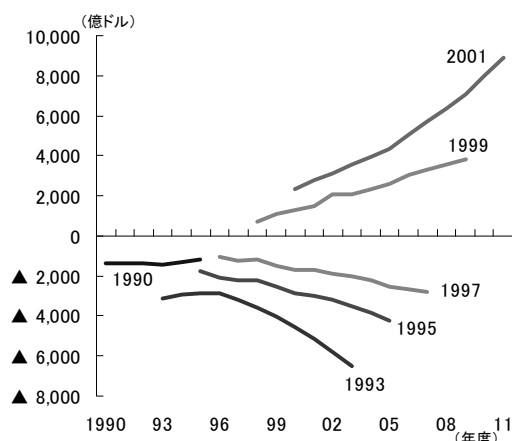
に、どのような「想定外」の変化が生じたかを明らかにすることができる。

まず、予測改訂の方向には、年代ごとの特徴がある。共通するのは、いずれの年代における改訂も、既に示したそれぞれの年代の財政収支の変化と、概ね同じ方向性があることである。言い換えれば、各年代の財政収支の特徴的な動きは、年代当初には「想定外」だった事態によって引き起こされている。

1990年代のベースライン予測は、後半に進むほど改善方向への改訂が鮮明である（図5）。1990年にCBOが発表したベースライン予測では、向こう5年間の財政赤字が1,000億ドル代前半ではほぼ横ばいの推移になると予測されていた。ここから1993年発表の予測までは、財政赤字の水準自体が高まると同時に、傾向としても先になるほど財政赤字が増加する方向に、予測が改訂されている。しかし、その後のベースライン予測では、財政収支が改善する方向への改訂が続く。財政収支の黒字転換後に発表された1999年の予測では、予測期間を通じた財政黒字の拡大が予測されるまでになっている。

一転して2000年代のベースライン予測は、

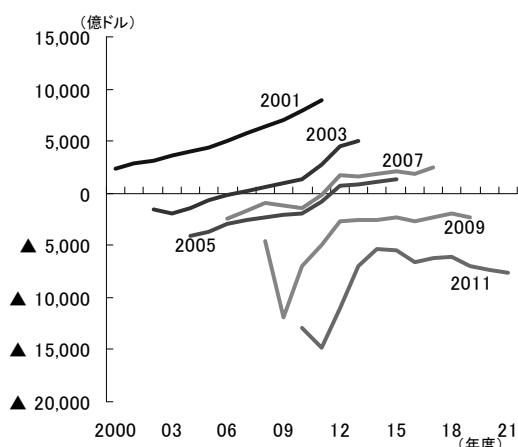
図5 財政収支ベースライン予測の変化（1990年代）



（注）それぞれの年の初回発表予測

（資料）CBO, The Budget and Economic Outlook 各号により作成

図6 財政収支ベースライン予測の変化（2000年代）



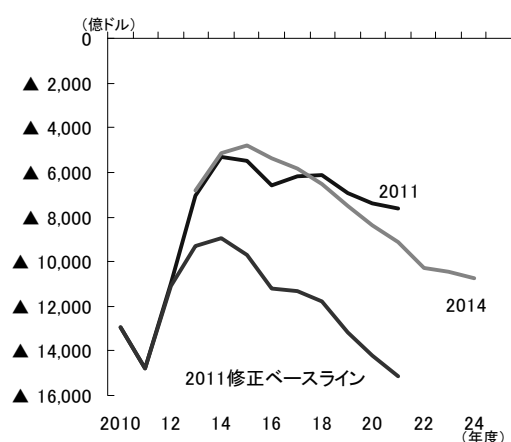
（注）それぞれの年の初回発表予測

（資料）CBO, The Budget and Economic Outlook 各号により作成

2000年代半ばの一時期を除き、ほぼ一貫して収支が悪化する方向で改訂が行われた（図6）。2001年には予測期間を通じて黒字が続くと予測されていた財政収支は、2000年代終盤までには予測期間を通じて赤字が続く予測へと改訂されている。

2010年代のベースライン予測は、その解釈に注意が必要である（図7）。2014年2月に発表されたベースライン予測による財政収支は、2011年発表の予測と概ね変わらない。ただし、2011年のベースライン予測は、法律上は2012年末に予定されていた「ブッシュ減税⁶⁾の全面失効」という現実には起こり得ない展開が前提とされている。大型減税の全面失効は、実質的な増税を意味しており、二大政党のいずれにおいても、予定通りの全面失効は念頭になかった。また、そもそもブッシュ減税が時限減税となったのは立法当時の手続き上の必要性による面が強く、時限減税が立法意図だったわけ

図7 財政収支ベースライン予測の変化（2010年代）



（注）それぞれの年の初回発表予測

（資料）CBO, The Budget and Economic Outlook 各号により作成

ではない⁷⁾。言い換えれば、ベースラインに織り込まれていた「ブッシュ減税の全面失効」こそが、「想定外」の事態だったことになる。

6) 2000年代前半にジョージ・W・ブッシュ政権下で実施された一連の大型減税を指す通称。当初は多くが2010年末までの時限減税とされたが、その後、失効日が2012年末まで延長された。

7) 当時の上院で民主党の議事進行妨害を阻止するだけの議席を有していなかった共和党は、財政調整法を利用してブッシュ減税を成立させた。ただし、財政調整法では恒久的な制度改正が行えないために、ブッシュ減税は時限減税とならざるを得なかった。

そこで、2011年当時に考えられた「想定内」の予測からの変化を示すために、「ブッシュ減税の全面延長」を織り込んだベースライン（修正ベースライン）と比較すると、2014年のベースライン予測は財政収支の水準を低下させる方向へ改訂されている。2010年代の財政健全化は、2011年に修正ベースラインで想定されていたよりも速く進んでいたことになる。

ブッシュ減税の取り扱いに伴うベースラインの問題は、2000年代以降にベースラインが直面した試練の一つである⁸⁾。本来ベースラインは、「現在の法律が変わらない」ことを前提とする。しかし、「ブッシュ減税の全面失効」のように、発生する可能性が極めて低いにもかかわらず、財政収支の行方に大きな影響を与える法律上の規定がある場合、「現在の法律が変わらない」という前提に基づいたベースライン予測は、ほぼ確実に現実の財政収支の行方と乖離する。こうした「想定内」の乖離は、通常の場合にベースラインが修正を必要とされる「想定外」の乖離とは性格が異なる。

このため、本稿のような分析を行なう際には、ベースラインの前提に注意する必要がある。本稿では、ブッシュ減税の延長について、全面延長を前提とした修正ベースラインを、分析の基準としている。これは、各時代の財政収支の動向を、年代当初の「想定」との比較で分析する意図によるものである。

このようにベースラインが不確かな状況は、実際の政策運営を混乱させる理由にもなり得る。どのようなベースラインを基準にするかに

よって、政策の位置づけは一変する。実際の政策運営では、ブッシュ減税の失効は富裕層向けなどの一部分に止められ、大部分の減税が恒久化された。通常のベースライン（ブッシュ減税の全面失効が前提）の場合、こうした政策変更は（ベースライン対比での）減税となる。しかし、修正ベースライン（ブッシュ減税の全面延長が前提）との比較では、同じ政策変更であっても、今度は増税として計上される。財政健全化策の規模を計る場合でも、どのようなベースラインを選択するかによって、その大きさは異なってくる⁹⁾。

Ⅲ－３．「想定外」の事態における政策の比重

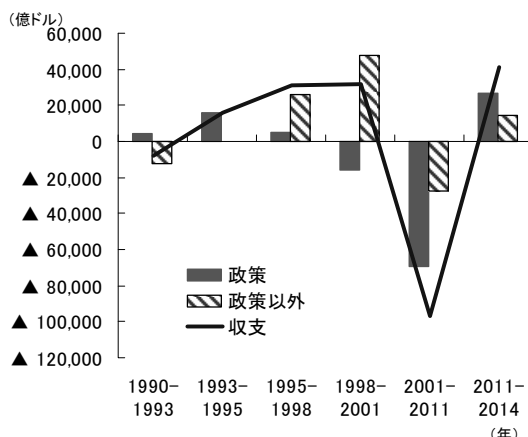
年代当初のベースライン予測では「想定外」であった出来事による財政予測の改訂のうち、どの程度が政策変更によるものだったのだろうか。既に述べたようにCBOでは、年3回行われる予測改訂の理由を、政策要因とそれ以外の要因に分解している。政策要因とは財政に影響を与える立法措置であり、政策以外の要因には、予想と異なる景気動向等の経済的な理由と、想定とは異なる税収動向等の技術的な理由が含まれる¹⁰⁾。ここで政策要因の比重が大きい場合には、この期間の財政予測の改訂は政策変更主導されてきたことになる。これが財政予測が改善方向に改訂されてきた時代であれば、この時期の財政健全化が、政策努力に主導されていたことが示唆される。以下では、先行研究を参考にしつつ、CBOによる予測改訂の要因を年代ごとに比較し、2010年代の特徴を明ら

8) 2000年代以降の米財政については、この他にもイラク、アフガニスタンでの戦争に関する戦費の取り扱いが、ベースラインの解釈を難しくしている。戦争は永遠に続くわけではないが、戦費は裁量的経費であるため、ベースライン予測においては、予測期間を通じて直近の戦費が実質値で延長される（名目値ではインフレ率と同率で増加）。このため、戦時のベースライン予測には、歳出の水準が高くなるバイアスがある。なお本稿では、戦費に関するベースライン予測の前提は修正を加えていない。

9) 現在では、ブッシュ減税が時限減税ではなくなったことによって、こうしたベースラインの不確かさは、大きく減少している。

10) 経済予測が予想通りだったとしても、想定されていたよりも税収が伸びない等の結果は起こり得る。CBOでは、こうした財政予測の変更要因を「技術的要因」として分類している。本稿では政策要因の比重を見極めることが主な狙いであるため、技術的要因は「政策以外の要因」として経済的要因と合わせて取り扱う。

図8 財政収支ベースライン予測改訂の理由



(注1) 開始年初回の見通しから終了年初回の見通しまでの改訂

(注2) プラス方向が収支改善方向の改訂

(注3) 比較対象は開始年(度)から1990~93年度は5年間、以降は10年間分

(注4) 2011-14は修正ベースライン(ブッシュ減税の全面延長を前提)対比

(資料) Elmendorf, et al (2001), CBO (2012), CBO, The Budget and Economic Outlook 各号により作成

かにする(図8)。

1990年代のベースライン予測の改訂については、Elmendorf, et al. (2001) が分析を行っている。これによれば、1990年代の予測改訂は、その要因の比重によって、4つの時期に区分できる。1990~1993年の期間は、政策面では収支を改善させるような措置が講じられたものの、これを上回る規模で政策以外の要因が収支を悪化させ、全体としては収支が悪化する方向に予測が改訂されている。1993年以降については、収支が改善する方向で予測が改訂されているが、このうち1993~1995年については政策要因が主導している一方で、1995年以降は政策以外の要因の比重が次第に大きくなっている。とくに1998~2001年の期間では、政策要因は収支を悪化させる方向で働いているものの、それ以外の要因による改善が大きく、全体としては収支が改善している。

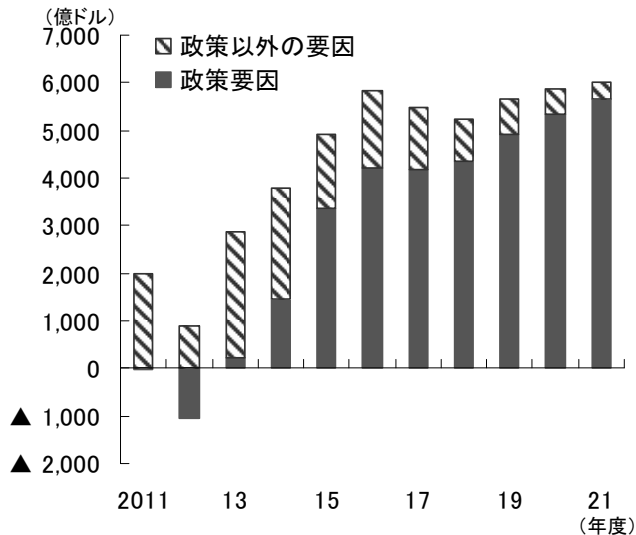
2000年代の財政収支の悪化は、政策変更による

主導されていたことが示唆される。2000年代の分析に関しては、CBO (2012) による集計を利用した。既に述べたように、この期間の財政予測は、財政収支が悪化する方向に改訂されてきている。その要因をCBOの集計によって分解すると、政策要因と政策以外の要因のいずれも、財政予測を悪化させる方向に働いている。また両者の比較では、政策要因による改訂の規模が、政策以外の要因による改訂の2.5倍に達している。

2010年代においては、政策変更が財政予測の改善を主導している。CBOによる各回の予測改訂に基づいて行った筆者の試算によれば、2010年代においては、政策要因と政策以外の要因が、いずれも財政予測の改善に寄与している¹¹⁾。2000年代とは改訂の方向こそ反対だが、ここでも比重は政策変更にある。この期間には、政策変更による予測の改訂が、政策以外の要因による改訂の1.8倍の規模となっている。

11) 2010年代の試算に関しては、公開情報の限界がある点には注意が必要である。定期改定による公開情報では、最終的な予測と実績の乖離について、年度が終了した時点での要因分析が示されない。このため、2011~13年度の財政収支の場合、3年間の累計で約140億ドル分の要因が不明となっている。

図9 財政収支ベースライン予測改訂の理由（2010年代）



（注1）各年度の予測に関する、2011年1月発表から2014年2月発表までの改訂

（注2）プラス方向が収支改善方向の改訂

（注3）修正ベースライン（ブッシュ減税の全面延長を前提）対比

（資料）CBO, The Budget and Economic Outlook 各号により作成

このように政策要因が主導で財政予測が改善したのは、1993～1995年の期間以来である。

もちろん、2010年代の財政健全化は、すべてが政策変更によるものというわけではない。特に2010年代前半については、金融危機からの景気の回復が、財政健全化の進展に貢献している点は見逃せない。

ベースラインと実績の乖離として表れる「想定外」の事態とは異なり、景気回復に伴う財政の健全化は、ある程度は「想定内」の展開である。景気が回復すれば、財政のビルト・イン・スタビライザー機能によって、特段の政策変更が行われなくても、財政収支は改善しやすくなる。また、危機対応として講じられた景気対策

も継続する必要が薄れ、当初の予定通り（ベースラインの想定通り）に失効させやすくなる。実際に、2011年のベースライン予測でも、既に財政赤字の縮小は予想されていた。

「想定外」の事態を示すベースラインとの乖離でも、2010年代の前半は、財政収支の改善における政策以外の要因の比重が大きい（図9）。これに対して政策変更は、特に2011・12年度については、財政収支を悪化させる方向に作用している。むしろ政策変更による財政予測の改善幅が大きくなるのは、2010年代の後半である。財政健全化につながる2010年代の政策努力の効果は、これから本格的に表れてくることになる。

Ⅳ. 財政健全化に関する2010年代の政策動向とその特徴

以上のように、2010年代の財政健全化においては、政策変更が相応の役割を果たしてきた。以下では、2010年代の政策動向を振り返りつつ、1990・2000年代との比較を踏まえながら、その特徴を明らかにする。結論を先に述べると、2010年代の米国では、大型の財政健全化策こそ実現していないものの、熾烈な党派対立の中から生まれた数次にわたる財政健全化策の積み上げが、結果として相当規模に達している。こうした一連の財政健全化策は、裁量的経費の削減が中心であり、過去の財政健全化策とは力点が異なっている。

Ⅳ-1. 財政運営を巡る党派対立

2010年の議会中間選挙後の米国では、財政健全化のための方策を巡り、二大政党の熾烈な論争が繰り広げられた。

2010年の議会中間選挙で誕生した「ねじれ議会」の下で、財政運営は医療制度改革（オバマケア）に並ぶ党派対立の最大の焦点の一つとなった。議会中間選挙では、「小さな政府」を強く主張する共和党が大幅に議席を増やし、下院の多数党を獲得している。「大きな政府」の立場をとる民主党との間で、政府の役割に直結する医療制度や財政運営が論点となるのは、当然の成り行きだった。

もっとも、党派対立の焦点であったとはいえ、財政健全化を目指すという点では、二大政党の方向性は一致していた。そこで目指されたのが、向こう10年間で4～5兆ドルの財政赤字を削減する、いわゆる「グラント・バーゲン（大妥協）」である。議会中間選挙後の米国では、民主党のオバマ大統領と下院共和党が中心となり、具体的な財政健全化策の策定に向けた交渉が続けられた。

「グラント・バーゲン」を目指す交渉は、難

航を極めた。財政健全化の方向性では合意があっても、その手法に関しては、民主党と共和党に大きな乖離があった。オバマ大統領をはじめとする民主党は、財政健全化策に増税を含めるよう求めた。他方の共和党は、年金や医療などの義務的経費の削減を優先し、増税は断固として拒否する立場を堅持した。

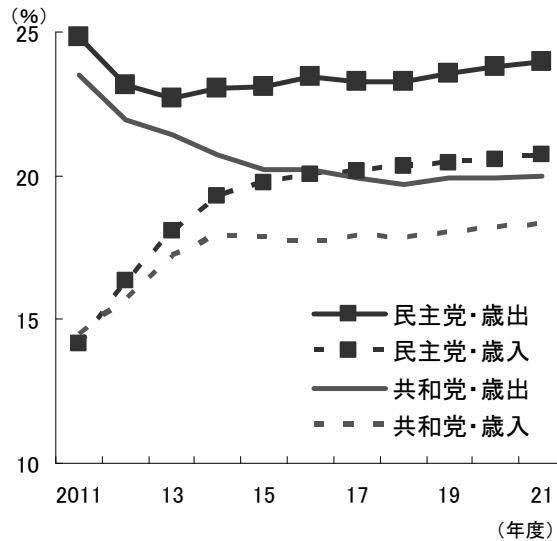
こうした対立は、「大きな政府」と「小さな政府」という理念の対立として整理できる（図10）。オバマ政権・民主党の提案をGDP比で示すと、財政収支は改善するものの、歳入と歳出の水準は上昇する。歳入・歳出の水準で経済における政府の存在感を示すとすれば、「大きな政府」に分類できる提案である。これに対して共和党の提案では、歳出の水準を大きく低下させることで、それほど歳入の水準を変えずに財政収支を改善させている。民主党とは対照的に、共和党が目指したのは「小さな政府」による財政健全化であった。

結果的に、2010年代の米国では、「グラント・バーゲン」に相当する大規模な財政健全化策は実現していない。むしろ、「グラント・バーゲン」を目指して展開された交渉のもつれが、2011年夏の法定債務上限の引き上げ難航に伴う「デフォルト」懸念の高まりに代表されるような、財政運営の混乱を引き起こした。こうした混乱が断続的に生じたことは、財政問題が「決められない政治」の象徴として受け止められている理由にもなっている。

Ⅳ-2. 2010年代の財政健全化策

もっとも2010年代の米国では、財政運営が混乱する中でも、財政健全化につながるような複数の方策が立法化されている。それぞれ単独では「グラント・バーゲン」といえるほどの規模ではないが、これらの財政健全化策を合計す

図10 民主党・共和党の財政健全化策



(注1) GDP比

(注2) 2011年当時の提案

(資料) OMB (2011), House Committee on the Budget (2011) により作成

ると、その規模は「グランド・バーゲン」の目標に匹敵する。

2010年代に実現した財政健全化策は、大きく分けて4つある。

第一は、2011年度の暫定歳出法である。2010年の議会中間選挙で新たに下院の多数党となった共和党は、直後に行われた2011年度の歳出法に関する審議において、歳出削減を強硬に主張した。民主党との協議が紛糾したために、通常の形式での分野別の歳出法は成立しなかったが、政府閉鎖を回避するために制定された数次の暫定歳出法では、ベースライン対比で歳出が削減された¹²⁾。

第二は、2011年8月に成立した予算管理法¹³⁾

である。「デフォルト」の瀬戸際までもつれた末に成立した予算管理法は、債務上限を2.1兆ドル引き上げて「デフォルト」を回避すると同時に、2021年度までの裁量的経費に歳出上限を設け、累計約9,000億ドルの歳出を削減することを定めた。また、この法律によって1.2兆ドル以上の財政健全化策の作成を検討する特別委員会¹⁴⁾が設けられており、前述の歳出上限とあわせて、債務上限の引き上げ額以上の財政健全化を目指す内容となっている。

財政健全化につながった第三の政策変更は、2012年末の「財政の崖」への対応である。当時の米国では、2000年代前半に開始された大型の時限減税（「ブッシュ減税」）の延長に手こ

12) 2011年度には合計で8本の暫定歳出法が制定されている。このうち財政健全化につながった主要な暫定歳出法としては、Continuing Appropriations and Surface Transportation Extension Act, 2011 (H.R.3082, 2010年12月22日成立), Further Continuing Appropriations Amendments, 2011 (H.J.Res.44, 2011年3月2日成立), Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011 (H.R.1473, 2011年4月5日成立) がある。

13) Budget Control Act of 2011 (S.365, 2011年8月2日成立)。

14) 正式名称はJoint Select Committee on Deficit Reduction (通称はSuper committee)。二大政党が、それぞれ上院議員3名、下院議員3名ずつを選出。合計12名で構成。

表2 2010年代の財政健全化策

(億ドル)

	総額			
		歳入	歳出	利払費
2011年度暫定歳出法	7,600	0	6,350	1,300
2011年予算管理法	10,750	0	9,100	1,700
米国納税者救済法	8,500	6,850	300	1,300
強制歳出削減	11,900	0	9,800	2,100
合計	38,750	6,850	25,550	6,400

(注) 2014～23年度累計

(資料) Committee for Responsible Federal Budget (2013) により作成

ずり、急速な緊縮財政の進展による米国経済の失速が懸念された。結果として2013年1月に成立した米国納税者救済法¹⁵⁾では、2012年末で期限切れとなるブッシュ減税の大半が恒久化された一方で、富裕層向けの部分に限って予定通りの失効が認められた。これは、全ての減税が継続された場合（修正ベースライン）と比較すれば、実質的な増税である。

第四は、強制歳出削減である¹⁶⁾。強制削減の根拠は、2011年夏の予算管理法にさかのぼる。予算管理法には、同法が設けた特別委員会が不調に終わった場合に、2021年度にかけて総額1.2兆ドルの歳出を強制的に削減する措置が盛り込まれていた。結果的には、特別委員会は財政健全化策での合意に失敗し、前述の米国納税者救済法によって開始時期を当初予定から2ヶ月延期した上で、2013年3月から強制削減が開始されている。

こうした4回にわたる政策変更を積み上げる

と、相当な規模の財政健全化策になる。米国の民間団体「責任ある連邦予算のための委員会」によれば、4つの政策変更による財政赤字の削減額は、2014～23年度の合計で約3.9兆ドルに達する（表2）。言い換えれば、結果的に2010年代の米国は、「グランド・バーゲン」に近い規模の財政健全化策を積み上げてきたことになる。

IV-3. 2010年代の財政健全化策の特徴

2010年代に積み上げられた財政健全化策には、どのような特徴があるのだろうか。以下では、1990年代の財政健全化策との比較によって分析を行う。

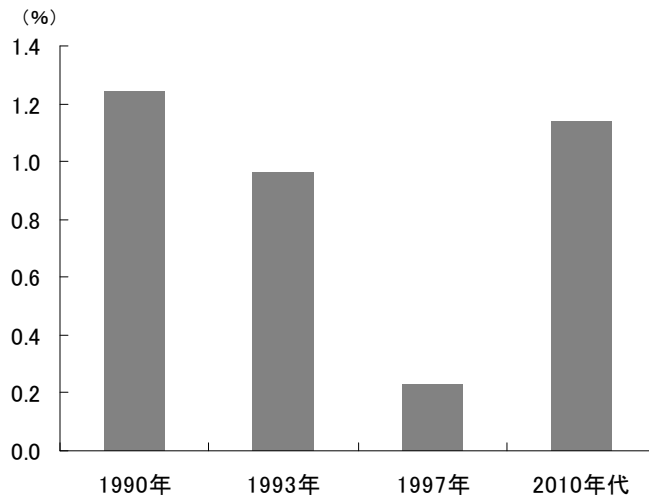
1990年代の財政健全化策については、3つの時期に成立した法律を対象として取り上げた。第一は、1990年に共和党のジョージ・H・ブッシュ政権下で実施された財政健全化策（通称OBRA-90¹⁷⁾）である。第二は、1993年に民

15) American Taxpayer Relief Act of 2012 (H.R. 8, 2013年1月2日成立)。

16) 本文にあるように、立法手続の観点では、強制歳出削減は予算管理法によって手続きが終わっている。但し、立法から実際の発動までには間隔があり、その間には発動回避を模索する動きもあったことから、ここでは独立した財政健全化策として分類している。

17) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 (H.R.5835, 1990年11月5日成立)。

図11 財政健全化策の規模



(注1) X軸は財政健全化策採択時期（具体的な法案は本文参照）

(注2) 当初5年間の累計（GDP比。利払費への影響を除く）

(資料) CBO, The Budget and Economic Outlook 各号、各法案スコアリングにより作成

主党のビル・クリントン政権下で実施された財政健全化策（同OBRA-93¹⁸⁾）である。第三は、1997年に同じくクリントン政権下で実施された財政健全化策であり、同時期に成立した二つの法律¹⁹⁾をまとめて扱っている。一方で、比較対象とした2010年代の財政健全化策は、Ⅳ－2で取り上げた4つの方策の合計である。ちなみに、それぞれの財政健全化策が成立した当時の大統領と議会の構成を整理しておくと、1990年・1997年は大統領と議会の多数党が異なる「分割政府」、1993年は、同一政党が大統領と議会の多数党である「統一政府」であった。既に説明しているように、2010年代の財政健全化策は、議会の多数党が上下両院で異なる「ねじれ議会」での成立である。

比較に当たっては、それぞれの財政健全化策が成立した年を基準として、それぞれの健全化策が財政に与える当初5年間の影響を対象とし

た。但し、2010年代の一連の財政健全化策については、成立した年が単一ではないため、全ての健全化策の効果が出揃う時期を選ぶ意図から、最後に実施された健全化策（強制歳出削減）を基準として、2013～17年度の5年間に生じる財政への影響を比較対象としている。なお、いずれの時期に関しても、財政健全化策を実施したことによる利払費の変化については、健全化策の効果として計上していない。

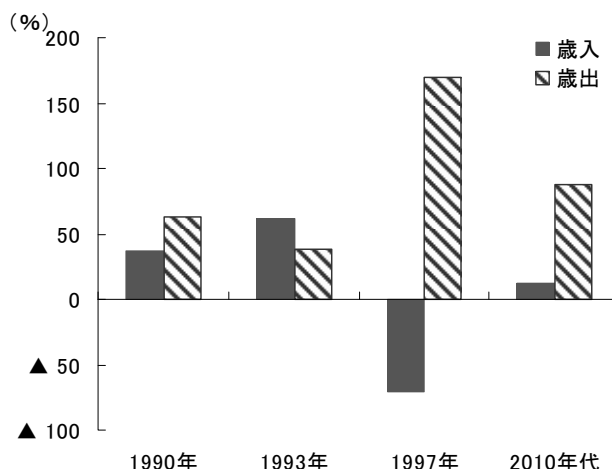
1990年代の財政健全化策との比較からは、2010年代の取り組みについて、3つの特徴が指摘できる。

第一は、財政健全化策の規模が、相対的に大きい部類に入ることである（図11）。GDP比で比較すると、2010年代の財政健全化策は、1993・1997年の財政健全化策よりも財政収支を改善させる度合いが大きく、1990年の財政健全化策に次ぐ大きさである。

18) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 (H.R.2264, 1993年8月10日成立)。

19) Taxpayer Relief Act of 1997 (H.R.2014, 1997年8月5日成立)、Balanced Budget Act of 1997 (H.R.2015, 1997年8月5日成立)。

図12 財政健全化策の構成



(注1) X軸は財政健全化策採択時期 (具体的な法案は本文参照)

(注2) 当初5年間の累計 (利払費への影響を除く)

(注3) 財政健全化策への寄与率

(資料) CBO, The Budget and Economic Outlook 各号, 各法案スコアリングにより作成

第二に、財政健全化策の内訳では、歳出削減の比重が大きい(図12)。2010年代の財政健全化策の効果は、9割近くが歳出削減によってもたらされる。1990年代の財政健全化策の場合には、減税と歳出削減が組み合わされた1997年を除くと、いずれも2010年代よりも増税と歳出削減のバランスがとれている。

第三に、2010年代の歳出削減策は、裁量的経費の削減のみを対象としている(図13)。む

しろ同時期の財政健全化策では、義務的経費は僅かながら増加している。これに対して1990年代の財政健全化策では、義務的経費の削減が相応の役割を果たしてきた。

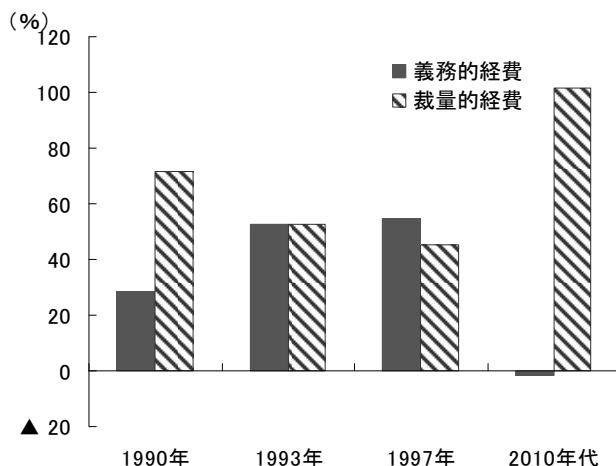
このように、2010年代に実施された財政健全化策は、1990年代の取り組みと比べても、その規模は相対的に大きかった。また、健全化策の内容としては、歳出削減、とくに裁量的経費の削減に頼っていた点が特徴であった。

V. 「決められない政治」と財政健全化

「決められない政治」といわれる政治の機能不全が発生していた2010年代の米国で、なぜこのような財政健全化策が実現したのだろうか。以下では、二大政党の厳しい党派対立と、財政健全化策の関係を考察する。結論を先に述べると、2010年代の米国における党派対立はかつてないほどの厳しさではあったが、「決め

られない政治」であること自体が、急速に財政健全化が進んだ理由となった側面がある。財政健全化を求める世論が高まる中で、「ねじれ議会」によって二大政党が財政健全化に対する責任を共有せざるを得ない状況が生まれたと同時に、「決められない政治」であるがゆえに、いったん決めた財政ルールを修正するだけの柔

図13 歳出削減策の構成



(注1) X軸は財政健全化策採択時期（具体的な法案は本文参照）

(注2) 当初5年間の累計（利払費への影響を除く）

(注3) 歳出削減への寄与率

(資料) CBO, The Budget and Economic Outlook 各号、各法案スコアリングにより作成

軟性がなかったことが、財政健全化への追い風になったと考えられる。

V-1. 2010年代の「決められない政治」

米国では、二大政党の党派対立が厳しさを増している。2010年代には「決められない政治」ともいわれる政治の機能不全が深刻化した。

政治の機能不全は、議会の予算プロセスにも影響を与えている。象徴的な事例が、2011年7～8月等に「デフォルト」懸念の高まりを招いた法定債務上限引き上げの難航や、2013年10月の歳出法未成立による政府閉鎖である。

こうした事例ほどは目立たないが、議会の予算プロセスでも、2000年代から機能不全の傾向が強まっていた。2010年代になると、それまでの予算プロセスはほとんど機能しなくなった。

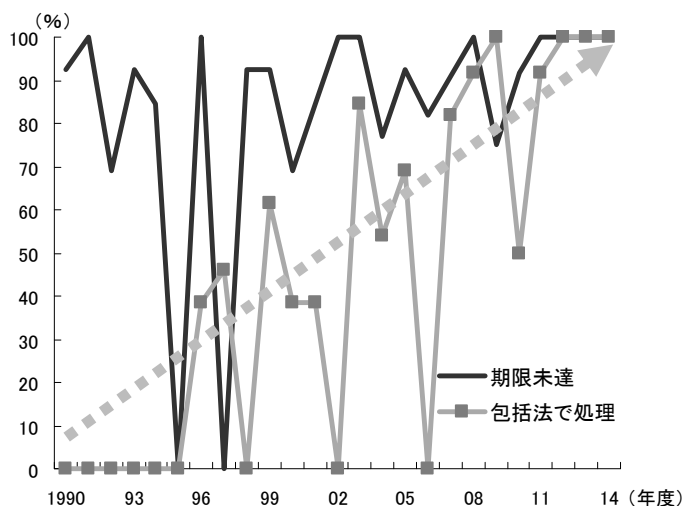
まず、議会は予算プロセスの出発点である予算決議を成立させられなくなった。既に述べたように、議会における歳出法や財政調整法の審議は、4月15日までに作成される予算決議に

基づいて進められる。ところが2000年代に入る頃から、議会が予算決議を成立させられない年が出てくる。2010年代に至っては、2011～14年度の4年連続で予算決議が成立していない。過去にも予算決議の成立が4月15日の期限に間に合わないことは珍しくなかったが、最後まで予算決議を成立させられない状況がここまで続くのは、歴史的にも例がない。

また、予算審議の出発点である予算決議だけでなく、終着点である歳出法の審議も、機能不全に陥っている（図14）。本来の予算プロセスでは、新年度が始まる10月1日までに、議会は分野ごとに複数の分かれた歳出法を成立させる。ところが2000年代の米国では、大半の歳出法が10月1日までに成立しないことが常態化した²⁰⁾。2010年代に至っては、2011～14年度の4年連続で全ての歳出法が期限までに成立していない。また、分野別に歳出法の審議を終えられることも少なくなり、複数の分野をまとめた「包括歳出法」での決着となる傾向が強

20) 10月1日の年度開始までに歳出法が成立しない場合には、暫定歳出法で政府閉鎖を回避することが多い。

図14 歳出法審議状況



(注) 必要な歳出法の本数に占める割合

(資料) Tollestrup (2013) により作成

まっている。2010年代の場合には、2012～14年度の3年連続で全ての分野の歳出が一つの包括法にまとめられている。

V-2. 「決められない政治」下で財政健全化が進んだ力学

これだけ「決められない政治」が深刻化するなかで、なぜ財政健全化が進んだのか。2010年代の米国の財政健全化は、二つの点で、「決められない政治」であるがゆえに、急速に進展した可能性が指摘できる。第一に、「ねじれ議会」であるがゆえに、財政健全化を求める世論の要請に、二大政党が責任を分かち合いつつ対応せざるを得なかったこと、第二に、二大政党の対立が厳しいがゆえに、経済状況等を勘案した柔軟な対応が講じられず、一旦決められた財政ルールに縛られて、硬直的に財政健全化が進んだことである。

V-2-1. 「ねじれ議会」による世論の要請に対する責任の共有

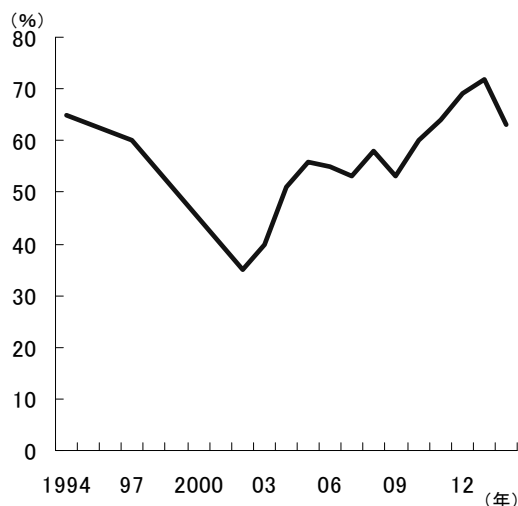
既に述べたように、2010年代の米国では、財政運営が二大政党の熾烈な対立の舞台になっ

たとはいえ、「財政健全化を目指す」という方向性では、二大政党に合意があった。その背景には、財政健全化を求める世論の要請があった。議会の多数党を分け合う「ねじれ議会」の下で、二大政党は財政健全化への責任を共有せざるを得なかった。

金融危機が最悪期を脱するや否や、米国では財政健全化を要請する世論が高まった。Pew Research Center (2014) によれば、「財政赤字の削減」を政策上の最優先課題にあげる割合は、2010年から明らかな増加基調を示している(図15)。2012～13年当時の水準は、やはり財政健全化策が講じられた1990年代の水準を上回っている。

金融危機後の米国世論の「小さな政府」志向は、世界でも際立っている。金融危機の最中には、拡張財政による景気の下支えを求める世論が広がった。米国においても、財政赤字の削減を最優先課題とする割合は、2009年頃までは目立って上昇していない。しかし国際比較によれば、米国では危機による「大きな政府」を容認する世論が他国ほど強くなかった。World Public Opinion (2009) によれば、米国がよう

図15 財政赤字削減を最優先課題とする割合



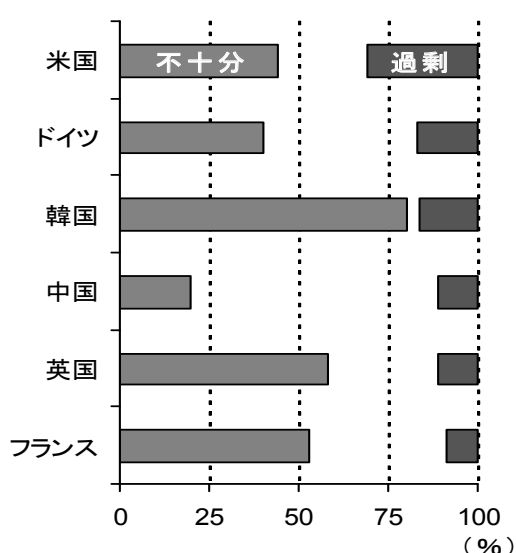
（資料）Pew Research Center（2014）により作成

やく景気後退から抜け出そうとしていた2009年前半の世論調査でも、米国で金融危機への対応を「過剰」と捉える割合は、既に他国を上回っていた（図16）。

こうした世論の要請は、2010年の議会中間選挙で「小さな政府」を求める共和党が躍進し、「ねじれ議会」が生まれる一因になったと考えられる。共和党の中でも強硬に「小さな政府」を主張するティー・パーティー派の勢力が旋風を巻き起こしたことからも、世論の「小さな政府」志向が「ねじれ議会」誕生の背景にあったことが示唆される。

世論の「小さな政府」志向による「ねじれ議会」の誕生は、二大政党に財政健全化に向けた責任を共有させる力学を生み出した。「ねじれ議会」では、どちらかの政党が明確に政策運営を司っているわけではない。このため、思うように財政健全化が進まなかったり、健全化策の作成過程で財政運営が混乱した場合には、いず

図16 金融危機対応策への評価



（注）2009年4月4日～6月12日調査

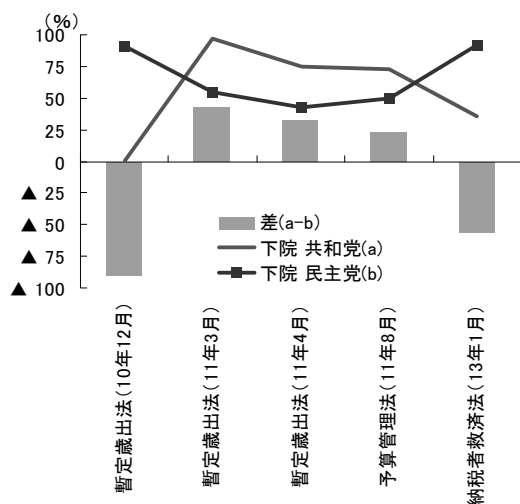
（資料）World Public Opinion（2009）により作成

れの党にも世論の批判を受けるリスクがある。たしかに「小さな政府」は共和党の主張だが、「ねじれ議会」の下で議会の多数党の座を分け合っている民主党も、世論の要請を無視するわけにはいかなかった。だからこそ2010年代の米国では、オバマ大統領・民主党と共和党の間で、「グランド・バーゲン」を目指した熾烈な交渉が繰り返された。

実際に成立した2010年代の財政健全化策に関する議会の投票行動には、二つの点で、二大政党が責任を共有した形跡が認められる。ここでは、①2010年12月の暫定歳出法、②2011年3月の暫定歳出法、③2011年4月の暫定歳出法、④2011年8月の予算管理法、⑤2013年1月の米国納税者救済法について、上下両院本会議での採決において、それぞれの政党で賛成票を投じた議員の割合を比較した²¹⁾。

21) 原則として対象法案の成立を問う最後の投票を対象としたが、上院で審議打ち切り動議が採決された場合には、法案成立の有無を決める実質的な重要度の高さから、同動議の採決結果を採用した。審議打ち切り動議は議事進行妨害を阻止するための動議であり、成立には上院100議席のうち60票の賛成が必要とされる。審議打ち切り動議が成立した場合、対象となる法案そのものは過半数（51票）の賛成で成立するため、実質的には本法案の成立を意味する場合が多い。

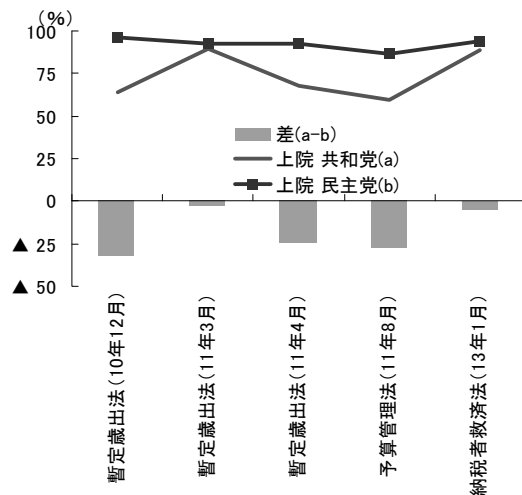
図17 財政健全化策への投票行動・下院（2010年代）



(注) 各法案への各党投票数に占める賛成票の割合

(資料) 議会図書館資料 (<http://beta.congress.gov/>) により作成

図18 財政健全化策への投票行動・上院（2010年代）



(注1) 各法案への各党投票数に占める賛成票の割合

(注2) 審議打ち切り動議を優先

(資料) 議会図書館資料 (<http://beta.congress.gov/>) により作成

第一に、上下両院の投票行動を比較すると、それぞれの多数党である政党が主導して、財政健全化策を成立させた場合が多い。「ねじれ議会」では二大政党が上下両院で多数党を分け合っており、上下両院を合わせて考えれば、財政健全化策の責任を二大政党が共有した様子が見て取れる。まず下院においては、中間選挙直後でまだ民主党が多数党だった①と、増税を含んだ財政健全化策となった⑤を除き、多数党である共和党の方が賛成票を投じた割合が大きい(図17)。一方の上院では、いずれの財政健全化策も、多数党である民主党の方が賛成票を投じた割合が大きかった(図18)。

第二に、1990年代の財政健全化策と比較すると、2010年代の財政健全化策は、二大政党による投票行動の違いが相対的に小さい部類に入る(図19・20)。Ⅳと同様に、1990年、1993年、1997年の財政健全化策と比較すると、2010年代の財政健全化策における二大政党間の投票行動の違いは、1990年・1993年よりも小さく、1997年と同程度となっている。

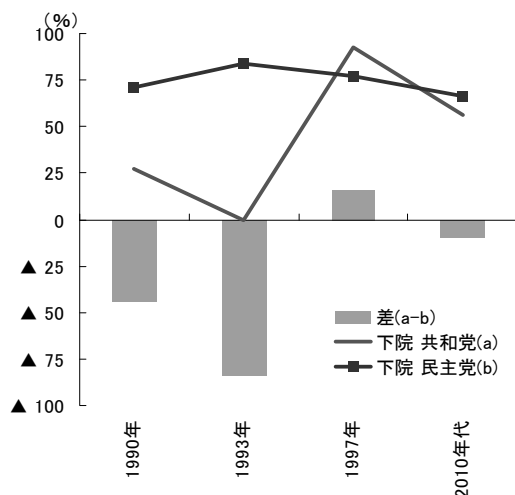
なお、1990年代との比較からは、大統領と議会多数党の組み合わせが、財政健全化に対す

る責任共有のあり方に影響を与えている様子が見えてくる。2010年代と同様に二大政党の投票行動における違いが小さかった1997年は、大統領(民主党)と議会多数党(共和党)が異なる「分割政府」だった。同様に「分割政府」であった1990年の場合には、議会で財政健全化策に賛成票を投じた割合は、大統領所属政党(共和党)よりも議会多数党(民主党)の方が大きかった。これらは二大政党に責任共有の力学が働く組み合わせであったが、「統一政府」だった1993年の財政健全化策では、少数党である共和党議員からは賛成票が一切投じられず、大統領と議会多数党を占めていた民主党のみによる成立となっている。

V-2-2. 「決められない政治」による硬直性

2010年代の米国には、「決められない政治」による硬直性によって、政治の介入による財政ルールの修正が実施されず、結果として大規模な財政健全化が急速に進んだ側面がある。2010年代の財政健全化に大きな役割を果たした裁量的経費の削減では、後から政治的な調整を進めることを念頭に、各年度の削減規模や内容を吟

図19 財政健全化策への投票行動・下院

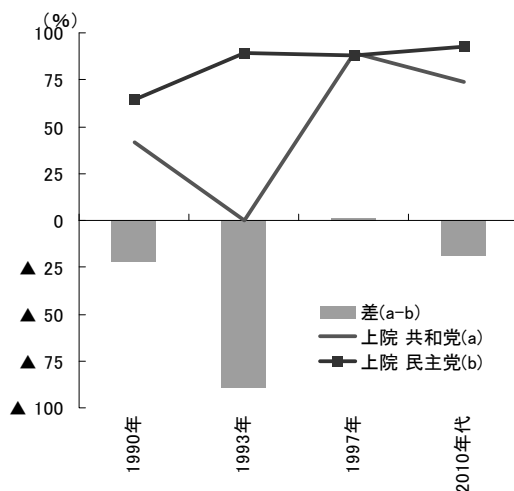


(注1) X軸は財政健全化策採択時期（具体的な法案は本文参照）

(注2) 各法案への各党投票数に占める賛成票の割合

(資料) 議会図書館資料 (<http://beta.congress.gov/>) により作成

図20 財政健全化策への投票行動・上院



(注1) X軸は財政健全化策採択時期（具体的な法案は本文参照）

(注2) 各法案への各党投票数に占める賛成票の割合

(注3) 審議打ち切り動議を優先

(資料) 議会図書館資料 (<http://beta.congress.gov/>) により作成

味せず、財政ルールによって一律に削減を行う仕組みが設けられた。しかし、「決められない政治」の下では、二大政党が財政ルールの見直しに合意することは難しく、そのまま厳しい削減が進むこととなった。

財政ルールに基づく裁量的経費の削減は、政治による調整が間に合わないままに実施に移された側面がある（表3）。財政ルールを定めたのは、2011年8月に成立した予算管理法である。「グラント・バーゲン」に向けた交渉が難航する中で、当時の米議会は法定債務上限の引き上げを急がなければならなかった。このため予算管理法では、裁量的経費に法定上限を設けると共に、「グラント・バーゲン」を模索する特別委員会を設置、特別委員会が「グラント・バーゲン」に失敗した場合には、さらに強制削減の発動によって主に裁量的経費を削減する財政ルールを設け²²⁾、債務上限の引き上げ幅に見

合った財政赤字削減を実現する体裁を整えた。

予算管理法で設けられた財政ルールは、必ずしもルール通りの実行が想定されていたわけではない。むしろ一連の財政ルールには、厳しい裁量的経費の削減を避けようとする力学を生み出すことで、「グラント・バーゲン」によるバランスの取れた財政健全化策の策定を後押しする意図が込められていた。

一方で、一連の財政ルールによる裁量的経費の削減策は、その内容や速度の妥当性が吟味されていたわけではない。たとえば予算管理法による2012・13年度分の歳出上限は、二つの分野（安全保障・非安全保障）にしか分けられていない大雑把な内容である。さらに2014年度以降については、裁量的経費全体で一つの上限が設けられていたのみであった。こうしたことから、後年度の削減は、特別委員会による「グラント・バーゲン」で置き換えることが想

22) 一部の義務的経費も強制削減の対象となったが、公的年金や医療保険といった主要な制度の大部分が対象外となっており、削減額に占める義務的経費の割合は15%程度にとどまる。

表3 歳出上限・強制歳出削減の推移

	2012	2013	2014	2015	2016-2021	(年度)
2011年8月 予算管理法	歳出上限(安保／非安保の分類あり)		歳出上限(裁量的経費全体)			
2011年12月 特別委員会決議		歳出上限(国防／非国防の分類あり)				
		強制削減(国防／非国防で同額)				
2013年1月 米国納税者救済法		強制削減・2ヶ月延期				
2013年12月 超党派予算法			強制削減縮小			

(注)「国防」は機能分類上「National Defence」とされる経費を指し、「安保」は国防総省・国土安全保障省・退役軍人省などの省庁経費に、機能分類上「International Affairs」とされる経費を加えた分類

(資料) OMB (2014) により作成

定されていたものと推察される。

特別委員会が不調に終わった場合の強制削減も、回避に向けた力学が働くことを意識した内容である。実際に、予算管理法が成立した当時から、強制削減を回避する必要性は、いずれの政党にも認識されていた。予算管理法による強制削減では、2013～2021年度の期間について、毎年同じ額の経費が国防と非国防の双方から削減される。毎年同額という削減の速度は、経済状況等を勘案しない単純な設定である²³⁾。また、国防費が歳出の2割弱を占めるに過ぎないこと²⁴⁾を考えれば、国防費と非国防費が同額とされた削減の内訳は、実質的には国防費に偏っていた。あえて厳しい国防費の削減を設定し、伝統的に国防費を重視してきた共和党の議員に、「グラント・バーゲン」へのインセンティブを与える意図が働いていたと考えられる。

ところが「決められない政治」は、一旦定めた財政ルール of 修正に手こずった。財政ルールを「グラント・バーゲン」で置き換えるには、財政健全化のあり方について、二大政党が合意しなければならなかった。しかし、増税や義務的経費削減に関する二大政党の意見の距離は、

なかなか縮まらなかった。この結果、米国では、回避が前提だった筈の強制削減が、実際に発動される展開となった。

まず、予算管理法で設置された特別委員会では、1.2兆ドル以上の財政健全化策の策定に失敗した。このため、歳出上限・強制削減の見直しは行われず、特別委員会が失敗した場合のために設けられた予算管理法上の規定に従って、財政ルールに基づく財政健全化策(歳出上限・強制削減)の実行が現実味を増した。具体的には、2014年度以降は裁量的経費全体にしか設けられていなかった歳出上限が、2021年度まで国防費と非国防費のそれぞれに分割して設定された。強制削減についても、2013年1月からの実施が決められた。

その後も、二大政党による調整は難航した。強制削減の開始が予定されていた2013年1月には、ようやく財政ルールの見直しが行われている。しかし見直しの内容は、強制削減の開始を2ヶ月延期しただけである。削減の内訳や速度を含め、2014年度以降の強制削減は、ここでも基本的には変更できなかった。ようやく強制削減の規模が縮小されたのは、政治的な環境

23) 米国の財政健全化策は、後年度になるほど規模が大きくなる場合が多い。「痛み」を先送りできるだけでなく、経済成長によって経済規模が大きくなるために、後年度の方が(名目額では)大きな財政健全化策が実施しやすいことが理由である。

24) 2013年度実績。

に変化がみられた2013年12月のことである（後述）。ただし、ここでも国防費と非国防費の配分などは見直されていない。

詳しくは後述するが、過去の米国では、いったん制定された財政ルールが、その後の立法措置などによって迂回されるケースが少なくな

かった。まして2010年代の財政ルール（歳出上限・強制削減）は、制定当初から回避が想定されていた側面がある。にもかかわらず、財政ルール通りに財政健全化が進められたのは、「決められない政治」の影響が大きかったと考えられる。

Ⅵ. 今後の米国財政への示唆

「決められない政治」の下で進んだ2010年代の財政健全化は、どのような示唆を今後の米国財政に与えるのだろうか。以下では、中長期的な財政健全性への残された課題、政治環境の変化による財政ルール弛緩の可能性、そして、医療費などにおける「想定外」の理由によって財政事情が変化する可能性を整理する。以上を総括すると、2010年代の米国の財政健全化は、必ずしも財政の健全性を中長期的に保証するものではない。

Ⅵ-1. 中長期的な財政健全性への課題

2010年代の財政健全化の特徴からは、いぜんとして米国には中長期的に健全財政を維持するための課題が残されていることが示唆される。今後、何らの政策努力も行われなかった場合、言い換えれば、ベースライン予測が現実化した場合には、米国の財政収支は中長期的に悪化する道筋にある。

Ⅲ、Ⅳで示したように、2010年代の米国財政の健全化は、政策要因が主導していたと同時に、その政策要因では裁量の経費の削減の比重が高い点に特徴があった。その一方で、中長期的な財政の健全性という観点では、年金・医療などの義務的経費の削減が進んでおらず、増税の存在感も小さかった点が課題として指摘できる。

実際に、財政健全化策が講じられた後の長期予測でも、義務的経費は将来的な拡大が予想さ

れている。2013年9月にCBOが発表した長期予測では、とくに医療費の高い伸びが予測されている（図21）。このため、2020年頃まではGDP比で安定が見込まれる債務残高についても、その後は再び上昇が予測されている。このまま義務的経費の拡大を抑えられない場合には、増税によって税収を高める必要性も生じよう。

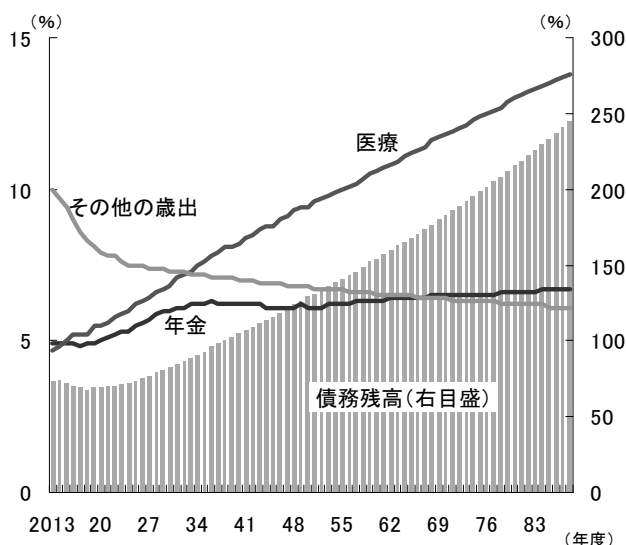
増税や義務的経費の削減は、二大政党の立場が大きく異なる論点である。「決められない政治」の下では、こうした分野に踏み込んだ財政健全化策の実現は難しかった。これらが将来の課題として残ったのは、「決められない政治」の限界であったといえよう。

Ⅵ-2. 政治環境の変化による財政ルール弛緩

以上の中長期的な課題は、ベースライン予測に反映された「想定内」の論点である。既に述べたように、ベースライン予測は「想定外」の事態によっても変わり得る。「想定外」の事態には、政策変更と政策以外の要因（経済要因など）がある。

このうち政策変更にかかわる部分では、現在予想されている2010年代の財政健全化策の効果が、政治環境の変化によって損なわれる可能性が指摘できる。Ⅴで指摘したように、2010年代の財政健全化は、「ねじれ議会」の下で世論の要請に二大政党が責任を共有せざるを得なかっただけでなく、「決められない政治」に

図21 米財政の長期予測



(注1) GDP比

(注2)「その他の歳出」に利払費は含まない

(資料) CBO (2013) により作成

よって厳格な財政ルールを修正できなかった点が追い風となった。しかし今後については、世論の風向きの変化などを背景に、財政ルールを弛緩させる方向での政策変更が行われる可能性がある。

米国財政が急速に健全化する中で、既に世論の関心は財政健全化から離れつつある。2014年の世論調査では、「財政赤字の削減」を政策上の最優先課題にあげる割合が、久しぶりに低下している（前掲・図15）。こうした環境の変化を反映し、米国議会で「財政赤字」が言及される頻度も、金融危機発生当初の水準にまで低下している（図22）。

財政健全化への世論の要請が強かった当時は、財政ルールの修正は「グランド・バーゲン」による財政健全化策との引き換えで行うことが目指された。だからこそ、「決められない政治」では、財政ルールの修正が難しかった。

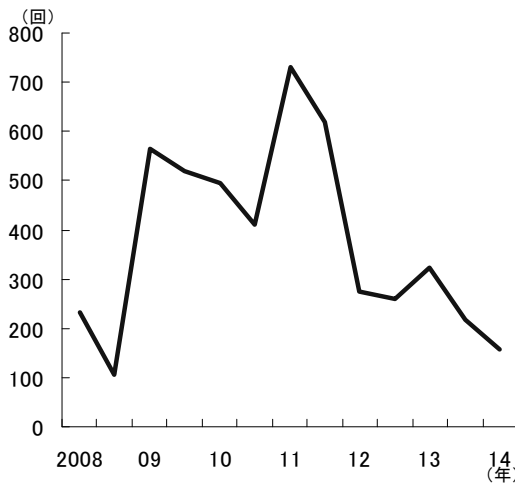
財政健全化への機運が低下すると共に、財政ルール修正のハードルは確実に低くなってい

る。実際に、2013年12月に成立した超党派予算法²⁵⁾は、2014・15年度の裁量的経費に関する強制削減後の歳出水準を、予算管理法の水準から引き上げている。その財源は、2021年度までとされていた強制削減を部分的に23年度まで延長する等の方法で捻出されており、当面は財政赤字を増やしつつ、これに見合った財政健全化策は先送りする手法が取られている。このように10年間の時間枠で行われるスコアリングの最後尾に健全化策を先送りする手法は、「数合わせ」の色彩が強い。

米国には、財政健全化が進むに連れて、財政ルールが機能しなくなっていった経験がある。1990年代後半から2000年代前半にかけての米国では、裁量的経費への歳出上限や義務的経費・歳入に関するPAYGO原則が、議会の議決によって迂回される事例が相次いだ。財政健全化策の成立を助けるための手続きだった筈の財政調整法も、1990年代後半には財政健全化策としての規模が小さくなり、むしろ財政赤字を

25) Bipartisan Budget Act of 2013 (H.J.RES.59, 2013年12月26日成立)。

図22 議会で「財政赤字」が言及された回数

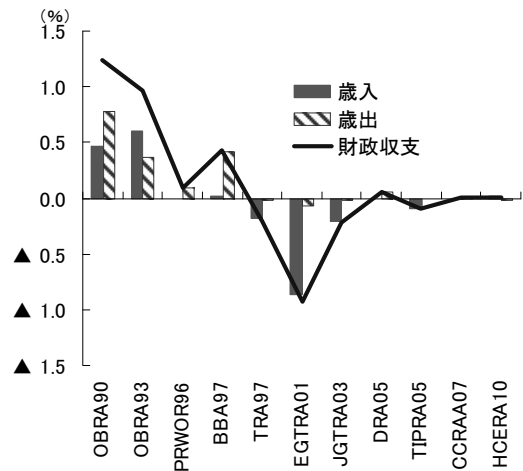


(注1) Congressional RecordでDeficitという言葉が使われた回数

(注2) 半年毎の月平均（2014年上期は1～5月）

(資料) Sunlight Foundation (<http://capitolwords.org>) 資料により作成

図23 財政調整法の規模



(注1) X軸目盛の英字は法律略称、末尾の数字は成立年

(注2) 財政収支に与える当初5年間の影響（GDP比）

(注3) プラス方向は収支改善

(資料) CBO, The Budget and Economic Outlook各法案、各法案スコアリングにより作成

増やすような政策変更により用いられるようになっていった（図23）。

なお、今後の財政ルールの特効性に関しては、現在設けられているPAYGO原則の限界を指摘しておく必要がある。米国では、2010年度からPAYGO原則が復活している。PAYGO原則は、歳入・義務的経費に関して、これらの分野の制度改革が財政収支を悪化させる場合に、その規模に見合った財源の確保を義務付けるルールである。

こうしたルールの内容から分かる通り、PAYGO原則の役割は、財政収支を現行制度（ベースライン）対比で悪化させない点にある。しかし現実の米国財政は、現行制度のままだと医療を中心とした義務的経費が拡大し、それに見合った速度では歳入が増加しない構造になっている。ベースライン予測でも財政収支の悪化が予想される中長期の視点では、自ずとPAYGO原則の効果は限られる。

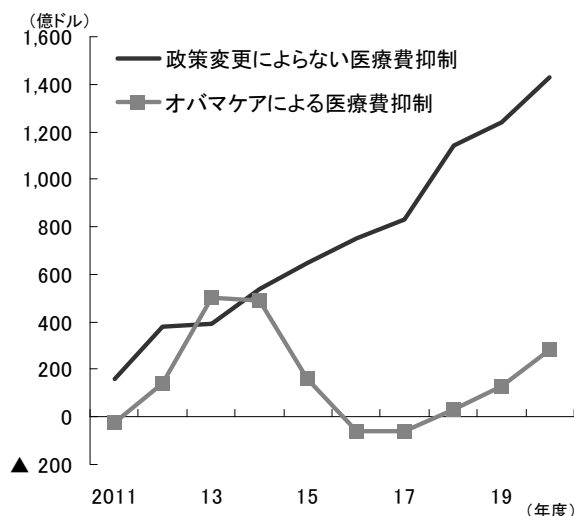
Ⅵ-3. 医療費等の「想定外」の理由による財政事情の変化

「想定外」の理由で財政収支がベースライン予測と異なった推移を辿るのは、政策変更だけが理由ではない。予想と異なる景気動向等の経済的な理由や、想定とは異なる税収動向等の技術的な理由によっても、ベースライン予測は修正を迫られる。とくに近年の米国では、政策変更によらない医療費の伸び率低下（「技術的な理由」に分類される）が財政予測を改善させる方向に働いており、今後の動向が注目される。

近年の米国では、医療費の伸び率が低下している。2012年の一人当たり国民医療費の伸び率は、4年連続で3%を下回った。こうした水準は、前回医療費の伸びが低水準となった1990年代半ば（4%台半ば）を下回る。おおむね上昇傾向にあったGDPに占める割合も、高水準とはいえ足元では安定している。

財政予測においても、政策変更によらない理由によって医療費が下方修正され始めている。2011年1月から2014年2月にかけての予測改

図24 医療費抑制が財政に与える影響



(注1) プラス方向は収支改善

(注2) 「政策変更によらない医療費抑制」は、2011年1月から2014年2月までのCBO予測改定累計額

(資料) CBO, The Budget and Economic Outlook 各号により作成

訂では、向こう10年間の医療費に関するベースライン予測が、政策変更とは関係なく約7,500億ドル下方修正されている。この期間における財政収支の予測改善幅と比較すると、その約18%に相当する規模である。既に述べたように、この期間のベースライン予測の改訂は政策変更が主導しており、その寄与率は約65%に達している。政策変更によらない改訂の寄与率は35%程度に止まるが、その約半分が医療費における改訂だったことになる。

こうした政策変更によらない医療費の伸び率低下が財政に与える影響は、オバマ政権による医療制度改革（オバマケア²⁶⁾）よりも大きい（図24）。オバマケアでは、診療報酬の伸び率抑制や支払い方法の変更などを通じて、医療費の抑制が図られている。ただし、同時に公的保

険の対象者を増やす仕組みも設けられており、財政収支を改善させる効果を相殺している。

今後も医療費の伸び率が低水準で定着するかどうかについては、米国でも議論が分かれている（安井2013）。金融危機等による循環的な要因を重視する立場からは、医療費の伸び率はいずれ上昇に向かうとの結論が導き出される。一方で、構造的な要因が働いているのであれば、今後も医療費の伸び率が低水準となる可能性がある。

もちろん、今後の米国の財政状況を変え得る政策以外の「想定外」の要因は、医療費に限らない。しかし、歳出における医療費の比重の高まりが予測されているのも事実であり、今後の動向は注目に値する。

26) Patient Protection and Affordable Care Act (H.R.3590, 2010年3月23日成立), Health Care and Education Reconciliation Act (H.R.4872, 2010年3月30日成立)。

参 考 文 献

- Committee for Responsible Federal Budget(2013), *Our Debt Problems Are Still Far from Solved*
- Congressional Budget Office (2012), *Changes in CBO's Baseline Projections Since January 2001*
- Congressional Budget Office (2013), *The Long-Term Budget Outlook*
- Congressional Budget Office (2014a), *The Budget and Economic Outlook : 2014 to 2024*
- Congressional Budget Office (2014b), *Updated Budget Projections : 2014 to 2024*
- Elmendorf, Douglas W., Jeffrey B.Liebman and David W.Wilcox (2001), "Fiscal Policy and Social Security Policy During the 1990s", *NBER Working Paper*, 8488, National Bureau of Economic Research
- Heniff Jr., Bill, Megan Suzanne Lynch and Jessica Tollestrup (2012), *Introduction to the Federal Budget Process*, Congressional Research Service
- Heniff Jr., Bill (2014), *Congressional Budget Resolutions : Historical Information*, Congressional Research Service
- House Committee on the Budget (2011), *The Path to Prosperity*
- Joyce, Philip G. (2011), *The Congressional Budget Office : Honest Numbers, Power, and Policymaking*, Georgetown University Press
- Levine, Michael, and Melinda Buntin (2013), "Why Has Growth in Spending for Fee-for Service Medicare Slowed?", *Working Paper Series*, 2013-06, Congressional Budget Office
- Office of Management and Budget (2002), *OMB Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2002*
- Office of Management and Budget (2011), *Budget of the U.S.Government, Fiscal Year 2012*
- Office of Management and Budget (2014), *OMB Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2014*
- Ornstein, Norman J., Thomas E.Mann, Michael J.Malbin and Andrew Rugg (2013), *Vital Statistics on Congress*, The Brookings Institution
- Pew Research Center, (2014), *Deficit Reduction Declines as Policy Priority*
- Schick, Allen (2007), *The Federal Budget, Third Edition : Politics, Policy, Process*, The Brookings Institution Press
- Tollestrup, Jessica (2013), *Omnibus Appropriations Acts : Overview of Recent Practices*, Congressional Research Service
- Woodward, Bob (2012), *The Price of Politics*, Simon & Schuster
- World Public Opinion (2009), *Publics Want More Aggressive Government Action On Economic Crisis : Global Poll*
- 河音琢郎 (2006) 『アメリカの財政再建と予算過程』 日本経済評論社
- 待鳥聡史 (2003) 『財政再建と民主主義』 有斐閣
- 安井明彦 (2005) 「米国財政の課題と中長期的な財政健全化に向けた取り組み」『みずほ総研論集』 2005年Ⅲ号
- 安井明彦 (2013) 「低水準の伸びが続く米国の医療費」『みずほインサイト』 みずほ総合研究所