

第3部 主要国における中期の歳出管理の取組み

I 米国

1 米国の予算制度と90年代の財政再建過程における2つの歳出ルール

【ポイント】

- 米国では、国防費等の裁量的経費と年金等の義務的経費に歳出が分類され、前者は毎年の歳出予算法によって歳出権限が付与されるのに対して、後者は恒久法によって歳出権限が付与される。
- 1990年包括財政調整法（OBRA90）に含まれる1990年予算執行法により、裁量的経費を管理するルールとしてキャップが、義務的経費を管理するルールとしてペイ・アズ・ユー・ゴー原則が設けられた。

(1) 予算の議決形式等

米国の予算は複数の法律として成立する。国防費等の裁量的経費については、毎年各省庁の予算を定める歳出予算法¹によってその支出の権限が与えられる。

また、社会保障（年金）、メディケア（高齢者等医療保険）、メディケイド（低所得者医療扶助）²等の義務的経費については、支出の根拠となる恒久法によって歳出権限が付与される³。なお、歳入見通しは予算審議の参考資料として扱われる。

米国の予算では、歳出予算法及び恒久法によって、各省庁に歳出権限（budget authority）が与えられ、各省庁は付与された歳出権限の範囲で支出（outlay）を行うことができる。したがって、新たに付与された歳出権限のすべてについて、当該年度内に支出が行われるわけではなく、翌年度以降の支出に繰り越すこともできる。また、前年度以前の歳出権限に基づいて、新たな手続なしに、当該年度に支出を行うこともできる。

¹ 原則として歳出委員会の小委員会ごとに作成される。現在の小委員会の数は上院・下院それぞれ12。

² これら3つのプログラムについては、本報告書の「第1部 主要国における長期の財政推計の取組み I 米国」中のコラム1を参照。

³ 1990年予算執行法では裁量的歳出（＝裁量的経費）と直接歳出（＝義務的経費）が、それぞれ次のように定義されている。

「・ 裁量的歳出とは、歳出予算法により歳出権限が付与される予算のことをいう。（ただし、直接歳出のための予算を除く。）

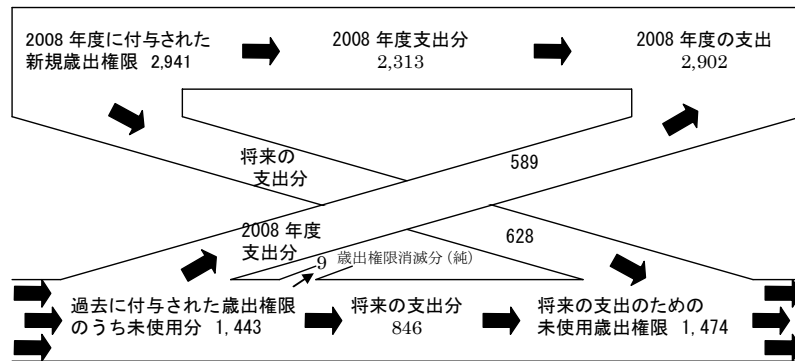
・ 直接歳出とは、 A)歳出予算法以外の恒久法律により歳出権限が付与される予算
B)エンタイトルメント・プログラム^(※1)のための予算
C)フード・スタンプ・プログラム^(※2)のための予算 をいう。」

※1 連邦政府が法的な適格基準を満たしている人に支払い又は援助を行うことを法的に義務づけられているプログラムのこと。

※2 受給資格に適合する低所得世帯に対して食糧購入のためのクーポンを支給するプログラムのこと。

(図) 歳出権限と支出の関係 (2008 年度予算案)

(単位: 10 億ドル)



【出典】2008年度予算教書 (OMB)

(2) 議会における予算プロセス (予算決議の採決)

行政府内では、大統領府行政管理予算局 (OMB) を中心に予算提案の作成作業が進められ、前会計年度⁴の2月第1月曜日までに大統領は自らの予算提案を盛り込んだ予算教書を議会に提出する。その後、各常任委員会は各々の所掌に係る予算の見積りを作成し、予算教書の提出から6週間以内に予算委員会に提出する。両院の予算委員会ではこの予算の見積りを取りまとめ、最低5年間の歳入・歳出 (支出及び歳出権限) の総額、歳出の機能別分類等を設定する予算決議案⁵を作成して、それぞれの本会議に報告し、採決が行われる。両院の本会議がそれぞれの予算決議案を可決すると、両院の調整が行われる。そこで合意が成立すると、両院一致の予算決議が両院の本会議で採択される。

予算決議が採択された後、まず下院の各歳出委員会小委員会で歳出予算法案の作成が行われ、歳出委員会に送付される。歳出委員会において必要に応じて修正が行われ、本会議に送付される。下院では6月30日までにすべての歳出予算法案を可決することとされている。下院で可決された歳出予算法案は上院に送付され、下院と同様の手続で審議される。ただし、実際には、上院においても下院と同時並行的に審議が進められている。

両院で異なる内容の法案が議決された場合には、両院協議会で意見が完全に一致するまで審議が行われる。議決された歳出予算法案は大統領に送付され、その署名を得て法律として成立する。大統領が拒否権を行使した場合には、両院の3分の2以上の多数をもって再び可決されれば、法律として成立する。

以上の流れは、毎年歳出予算法の作成を要する裁量的経費に関するものであるが、予算決議には義務的経費に関する規定を設けることも可能である。予算決議の中に義

⁴ 米国の会計年度は前年の10月から当年の9月まで。

⁵ OMBの担当官によれば、「予算年度の翌年度以降の裁量的経費の数値は単なる計画であり、経費をコントロールする性格のものではなく、翌年の予算決議でもう一度設定される。」とのことである。

務的経費や歳入の変更を指示する規定が盛り込まれると、各委員会はこの指示に基づく法案を作成することになる。この手続は、財政調整と呼ばれる。財政調整に基づく法案は、通常の法案よりも成立要件が緩和される。後述のOBRA90、OBRA93も財政調整に従って成立した法律である。財政調整は、本来は財政赤字を削減することを目的とした仕組みであったが、近年では、減税法案の可決を容易にするために利用された例もある。この点について、両院とも民主党が多数党になって2007年5月17日に成立した2008年度予算決議では、財政調整は財政赤字を削減する法案のみに適用されることとされた。

(3) 財政調整額の設定と2つの歳出ルール

米国は、1990年代に歳出の抑制や増税に積極的に取り組み、好景気もあいまって1998年度に財政収支均衡を達成した。90年代の財政再建の代表的な取組みとしては、1990年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990。以下「OBRA90」という。）、1993年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993。以下「OBRA93」という。）、1997年財政収支均衡法（Balanced Budget Act of 1997）が挙げられる。OBRA90、OBRA93では、それぞれ5年間で総額約5,000億ドルの歳出・歳入両面からの具体的な赤字削減策が予め定められ、97年財政収支均衡法では、2002年度までに財政収支を均衡させることを目的とし、総額約2,700億ドルの具体的な歳出削減策が定められている⁶。

OBRA90では、赤字削減策を定めるとともに、予算編成に関する規則として2つの歳出ルールを創設した。具体的には、OBRA90に含まれる1990年予算執行法（Budget Enforcement Act of 1990。以下「予算執行法」という。）の中で、①裁量的経費の毎年の上限額を定めるキャップ、②義務的経費及び歳入に関する法律の制定が財政赤字を増やさないためのペイ・アズ・ユー・ゴー原則という2つの歳出管理のための制度が創設された。以下では、この2つの制度の概要、効果、最近の動向等を概観する。

2 キャップ（裁量的経費の管理）

【ポイント】

- キャップとは、法律により裁量的経費に予め目標年次（5年先）まで年度ごとの上限を定めて歳出管理を行う制度。
- 上限額は、物価上昇や緊急支出といった要因による調整が可能であった。
- OBRA90の一部として導入され、90年代の米国財政再建過程で効果を発揮したが、財政が黒字化した後は、規律としての意義を失っていった。

⁶ これらの赤字削減策等については、財政制度等審議会「財政制度分科会 海外調査報告書」（平成18年5月）を参照。

(1) キャップ (Cap) の概要

キャップとは、法律により裁量的経費⁷に予め目標年次（5年先）まで年度ごとの上限⁸を定め、裁量的経費の総額が上限を超過した場合（補正予算を含む。）には、その超過分に対し、当該経費を一律に削減する制度である。

上限を超える歳出法案が成立した場合、OMBは当該法案の赤字に対する影響額を報告し、議会会期終了後 15 日以内に、OMB最終削減報告に基づき、大統領削減命令が発出され、裁量的経費の総額又はカテゴリーごとの一律削減が行われる⁹。

補正予算については、6月30日以前に成立したものについては、成立後15日目に、OMBの期中削減報告に基づき、大統領期中削減命令が発出され、一律削減が行われる。7月1日以降に成立した補正予算については、当該年度中に一律削減は行われず、次年度の上限から当該超過額が減ぜられる。

裁量的経費の大半は一律削減の対象となるが、大統領は国防関係の人件費について、一律削減の対象から除外すること、又は低い削減率を適用することができる。

なお、訪問先のヒアリングによれば、上限額は算式があるわけではなく、政治的な交渉により決定されたとのことであった。

(参考) キャップの設定の経緯

1990年	予算執行法において1995年度までの時限的措置として設定（93年度までは国内関係・国際関係・国防関係に区分）
1993年	O B R A 93において1998年度まで延長
1997年	1997年財政収支均衡法において2002年度まで延長（98年度の上限額を改訂するとともに、98-99年度は国防関係・非国防関係・犯罪抑止関係に区分）
1998年	21世紀陸上交通最適化法（TEA-21法）において、高速道路・都市交通の上限枠を1999年度から2003年度まで設定
2000年	2001年度内務省及び関係機関歳出予算法において、内務省関連予算における保護(Conservation)の上限枠を2002年度から2006年度まで設定
2002年	2002年度末（2002年9月末）をもって失効

⁷ キャップ設定に当たっては、裁量的経費をいくつかのカテゴリー（国防関係、国際関係、国内関係等）に分けていた時期もあり（表1参照）、一律削減が行われる場合には当該カテゴリーのすべての経費に一律の削減率が適用される。

⁸ 上限は、支出ベースと歳出権限ベースの両方について定められる。

⁹ 予算執行法により、OMBは①各法律の成立後の報告及び②年3回の報告が義務づけられており、裁量的経費の上限、義務的経費及び歳入に関する法律について、議会予算局（CBO）の見通しと比較して、財政に与える影響の見通しを示すこととされていた。年3回の報告は、毎年2月の予算教書提出時の事前一律削減報告（Preview Sequestration Report）、8月の改訂一律削減報告（Sequestration Update Report）及び議会会期終了後の最終一律削減報告（Final Sequestration Report）であるが、最終一律削減報告において歳出権限及び支出の一律削減が必要かどうか決定される。

(2) 運用実績

キャップの額は、当初上限額を予め目標年次（5年先）まで年度ごとに設定するが、上限額は絶対的な数字ではなく、OMBによって、年に3回、その時々を経済情勢等を踏まえ修正されてきた。

一律削減は、いずれも1991年度予算について2回実施された。一つは、外交歳出予算法の起案ミスに伴い歳出権限ベースで3.95億ドル、支出ベースで1.91億ドルの削減の必要が生じたが、後になって起案ミスを修正することにより、一律削減は取り消された。もう一つは、1991年度補正予算で偶発的に「国内」の裁量的経費がキャップを超過したため、歳出権限ベースで240万ドル（削減率0.0013%）、支出ベースで140万ドルの削減が実施された。

(表1) キャップの法定限度額、調整後限度額（支出ベース、カテゴリー別）

(単位：億ドル)

年 度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
裁量的経費の上限 (法制定時の上限) ¹	5,516 (5,144)	5,457 (5,249)	5,504 (5,340)	5,476 (5,348)	5,487 (5,408)	5,527 (5,473)	5,536 (5,473)
国防 (法制定時の上限) ¹	3,308 (2977)	3,103 (2957)	2,989 (2927)				
国内 (法制定時の上限) ¹	2,005 (1981)	2,156 (2101)	2,307 (2217)				
国際 (法制定時の上限) ¹	203 (186)	198 (191)	206 (196)				

年 度	1998	1999	2000	2001	2002
裁量的経費の上限 (法制定時の上限) ¹	5,602 (5,479)	5,842 (5,593)	6,042 (5,643)	6,522 (5,644)	7,388 (5,608)
非国防	犯罪抑止 (法制定時の上限) ²	48 (36)	50 (50)	63 (56)	
	高速道路 (法制定時の上限) ³		220 (219)	246 (244)	269 (262)
	都市交通 (法制定時の上限) ³	2,863 (2829) ²	44 (44)	41 (48)	46 (52)
	保護 (法制定時の上限) ⁴		2,771		15 (12)
	その他、非国防			5,692	6,206
国 防 (法制定時の上限) ²	2,691 (2668)	2,757 (2665)			7,036
その他、裁量的経費					

(注1) OBRA90 (1991~1995年度)、OBRA93 (1994~1998年度)、1997年財政収支均衡法 (1998~2002年度) 制定時の上限額。なお、複数の法律に上限額の規定のある年度については、1994、1995年度はOBRA90の上限額、1998年度はOBRA93の上限額としている。

(注2) 1997年財政収支均衡法制定時の上限額

(注3) 21世紀陸上交通最適化法 (Transportation Equity Act for the 21st Century、通称：TEA-21) 制定時の上限額

(注4) 2001年度内務省及び関係機関歳出予算法制定時の上限額

【出典】OMBの一律削減報告等より作成

(3) 一般的な評価

1998年度までは、調整後限度額の一年当たりの伸び率及び調整額の合計と法定限度額の比率は総じて低くなっており、一般的に、OBRA90等で定められた裁量的経費の削減の実効性を担保することを通じて、米国財政の健全化に大きく寄与したと言われている。具体的には、キャップが設定されていた時期とその前後の裁量的経費の対GDP比をみると、キャップが設定される前の90年度と比べて、99年度には裁量的経費全体で▲2.4%ほど削減されている。削減のほとんどは国防費(▲2.2%)によるものであるが、非国防費の対GDP比3.2%という数値は、80年度以降の時期で見たときの最も低い水準である。しかし1999年度以降、緊急支出の指定を増やしたり、歳出予算法自体で限度額の増額調整が行われた結果、その効力は薄れていった。この点について、CBOの担当官は、「裁量的経費の抑制に関しては、政治的な意思の有無が重要である。ルールだけが作られても、立法府である議会はルールを変更することができるので、ルールとともに政治的な合意が必要である。」と述べていた。

(表2) キャップの法定限度額、調整後限度額及び実績(支出ベース)

(単位:億ドル)

年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
法定限度額	5,144	5,249	5,340	5,348	5,408	5,473	5,473	5,479	5,593	5,643	5,644	5,608
概念及び定義の変更		10	24	23	30	▲5	▲26	▲28	▲3	1	▲1	▲33
物価上昇率の変化		▲3	▲25	▲58	▲88	18	23	9				
緊急支出	11	18	54	90	101	64	81	70	229	358	205	391
湾岸戦争	333	149	76	28	11							
PL104-19による調整					▲11	▲35	▲24	▲15				
97年の予算合意に基づく調整								68				
TEA-21法による調整									11	26	52	71
PL106-429による調整											586	
PL107-117による調整												1,331
PL106-291による調整												12
その他	28	34	35	45	36	12	9	19	12	15	36	8
調整額合計	372	208	164	128	79	54	63	123	249	400	878	1,780
調整後限度額 (対前年度比)	5,516	5,457 (▲1.1%)	5,504 (0.9%)	5,476 (▲0.5%)	5,487 (0.2%)	5,527 (0.7%)	5,536 (0.2%)	5,602 (1.2%)	5,842 (4.3%)	6,042 (3.4%)	6,522 (7.9%)	7,388 (13.3%)
調整額合計/法定限度額	7.2%	4.0%	3.1%	2.4%	1.5%	1.0%	1.2%	2.2%	4.5%	7.1%	15.6%	31.7%
実績	5,333	5,338	5,394	5,414	5,449	5,327	5,472	5,521	5,720	6,148	6,493	7,343

(注) PL104-19は「1995年度緊急補正予算法」、PL106-429は「2001年度外交歳出予算法」、PL107-117は「2002年度国防省歳出予算法」、PL106-291は「2002年度内務省及び関係機関歳出予算法」の法律番号である。

【出典】OMBの一律削減報告及び予算教書より作成

(表3) 1980年度以降の連邦政府統合予算の歳出・歳入の推移

(対GDP比、%)

	歳出	裁量的経費			義務的経費	利払費	歳入	財政収支	歳入 - 義務的経費
		国防	非国防						
1980	21.7	10.1	4.9	5.2	9.6	1.9	19.0	▲ 2.7	9.4
1981	22.2	10.1	5.2	4.9	9.9	2.3	19.6	▲ 2.6	9.7
1982	23.1	10.1	5.8	4.3	10.4	2.6	19.1	▲ 4.0	8.8
1983	23.5	10.3	6.1	4.2	10.6	2.6	17.5	▲ 6.0	6.8
1984	22.2	9.9	5.9	3.9	9.4	2.9	17.4	▲ 4.8	7.9
1985	22.9	10.0	6.1	3.9	9.7	3.1	17.7	▲ 5.1	8.0
1986	22.4	9.9	6.2	3.7	9.4	3.1	17.4	▲ 5.0	8.0
1987	21.6	9.6	6.1	3.5	9.1	3.0	18.4	▲ 3.2	9.3
1988	21.3	9.3	5.8	3.5	8.9	3.0	18.2	▲ 3.1	9.2
1989	21.2	9.1	5.6	3.4	9.0	3.1	18.4	▲ 2.8	9.4
1990	21.8	8.7	5.2	3.5	9.9	3.2	18.0	▲ 3.9	8.1
1991	22.3	9.0	5.4	3.6	10.1	3.3	17.8	▲ 4.5	7.7
1992	22.1	8.6	4.8	3.7	10.4	3.2	17.5	▲ 4.7	7.1
1993	21.4	8.2	4.4	3.8	10.2	3.0	17.6	▲ 3.9	7.3
1994	21.0	7.8	4.1	3.7	10.3	2.9	18.1	▲ 2.9	7.8
1995	20.7	7.4	3.7	3.7	10.1	3.2	18.5	▲ 2.2	8.4
1996	20.3	6.9	3.5	3.5	10.2	3.1	18.9	▲ 1.4	8.7
1997	19.6	6.7	3.3	3.4	9.9	3.0	19.3	▲ 0.3	9.4
1998	19.2	6.4	3.1	3.3	10.0	2.8	20.0	0.8	10.0
1999	18.7	6.3	3.0	3.2	9.9	2.5	20.0	1.4	10.2
2000	18.4	6.3	3.0	3.3	9.8	2.3	20.9	2.4	11.1
2001	18.5	6.5	3.0	3.4	10.0	2.0	19.8	1.3	9.8
2002	19.4	7.1	3.4	3.7	10.7	1.6	17.9	▲ 1.5	7.2
2003	20.0	7.6	3.7	3.9	10.9	1.4	16.5	▲ 3.5	5.6
2004	19.9	7.8	3.9	3.8	10.7	1.4	16.3	▲ 3.6	5.6
2005	20.2	7.9	4.0	3.9	10.8	1.5	17.6	▲ 2.6	6.8
2006	20.3	7.8	4.0	3.8	10.8	1.7	18.4	▲ 1.9	7.6

(注) 部分は、キャップ、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則の適用期間(ペイ・アズ・ユー・ゴー原則は92年度から)、

 部分は、財政黒字を達成した期間

【出典】2008年度大統領予算教書(OMB)

(4) 最近の動向

2007年2月5日に公表された2008年度大統領予算教書において、ブッシュ政権はキャップの復活を提案している。その主な内容は以下のようになっている。

- (i) 対象は、2008年度から2012年度までの5年間。
- (ii) 裁量的経費の毎年度の上限額を法定し、これを超過する歳出法案を議決する場合は、上院で5分の3以上の賛成を要することとする。
- (iii) 合計が限度額を超える場合、超過額について一律削減を行う。

他方、訪問先でのヒアリングによれば、議会においては、現在の財政状況において中期的な歳出を管理するキャップが必要であるとの認識はあまりないとのことであった。

3 ペイ・アズ・ユー・ゴー原則（義務的経費の管理）

【ポイント】

- ペイ・アズ・ユー・ゴー原則とは、義務的経費及び歳入に関する新たな立法が財政赤字を増加させないようにする制度。
- OBRA90の一部として導入され、90年代の米国の財政再建過程で効果を発揮したが、財政が黒字化した後は、規律としての意義を失っていった。
- 近年、財政赤字が続く米国では、議会や行政府でペイ・アズ・ユー・ゴー原則をめぐる議論が行われている。

(1) ペイ・アズ・ユー・ゴー（Pay-as-you-go：PAYGO（ペイゴー））原則の概要と運用実績

ペイ・アズ・ユー・ゴー原則とは、新規施策や制度変更により義務的経費を増加させたり減税を行う場合、同一年度内にその歳出増や歳入減に見合った義務的経費の削減又は増税が行われなければならないとされる制度である。仮にそれが行われなかった場合、義務的経費に対する一律削減が行われる¹⁰。

予算執行法に基づき、OMBは議会に対し、義務的経費と歳入に係る法律が成立した場合、その法律が歳入と歳出に及ぼす影響について、予算年度の前年度、予算年度及びその後4年間を対象とした見通しを報告する。その際の経済的・技術的前提は、直近の大統領予算教書が使用される。

この見通しを累積させていったものが「スコアカード」と呼ばれるもので、報告が対象とする期間内に成立した法律による財政収支への影響の見通し等が記載されている。スコアカードは一律削減報告の中で年間に3回公表される。

一律削減は議会の会期終了後、15日以内に最終一律削減報告のスコアカードを基に新規法律によって財政が悪化すると判断された場合に、大統領が執行することとされていたが、一律削減が実施されたことはない。

（参考）ペイ・アズ・ユー・ゴーの経緯

1990年	予算執行法において1995年度までの時限的措置として規定
1993年	OBRA93において1998年度まで延長
1997年	1997年財政収支均衡法において2002年度まで延長
2002年	2002年度末（2002年9月末）をもって失効

¹⁰ 社会保障（年金）、低所得プログラム、利払費等は一律削減の対象から除外されている。このため、仮に一律削減が行われた場合においても、一律削減の対象となる額は義務的経費全体の3%程度である。

(2) 一般的な評価

ペイ・アズ・ユー・ゴー原則は、一般的にキャップと共に 90 年代の米国の財政健全化に寄与したと言われている。具体的には、O B R A 90、O B R A 93 及び 1997 年財政収支均衡法では、具体的金額を定めた上で、義務的経費の削減策、増税策（O B R A 90 及び O B R A 93 のみ）が盛り込まれていたが、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則には、これらの措置を相殺するような法案が成立することを抑止する効果があったと考えられる。この結果、義務的経費は医療費の増加等の要因があるにもかかわらず、1991 年度から 2001 年度まで対 GDP 比でみてほぼ横ばいとなるとともに、歳入は経済が好調であったこともあり、2000 年度には対 GDP 比 20.9% を記録した（表 3 参照）。歳入の対 GDP 比が 20% を超えたのは、この時期を除くと、1930 年度以降では、第二次世界大戦中であった 1944 年度、1945 年度のみである。

しかし、財政黒字に転換した 98 年度以降、その運用の厳格性が損なわれ、様々な手段によって一律削減を回避する手段がとられた結果、その効力が薄れていった。

例えば、2003 年度 OMB 最終一律削減報告によれば、2002 年 9 月末までに成立した法律により、全体で 2002 年度には 23 億ドル、2003 年度には 1,251 億ドルほど財政バランスが悪化しており、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則を順守するためには合計 1,274 億ドルの歳出削減策か、歳入増加策が提案されなければならないはずであったが、スコアカードに記載されている財政バランスの数字をゼロにリセットする法律が制定されたため、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則に基づく一律削減は行われなかった。

このように、キャップと同様にペイ・アズ・ユー・ゴー原則も政治的な合意がある間は有効に機能するが、政治的な合意が失われるとルールに実質的な変更が加えられてしまうことがわかる。

(表 4) 2003 年度 OMB 最終一律削減報告におけるスコアカード

(単位：百万ドル)

項 目		2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006
2003 年度事前一律削減報告時点での既存の法律による影響の見通し	OMB	0	110,694	129,857	130,571	134,698	505,820
	CBO	0	109,985	127,476	126,507	139,310	503,278
第 107 議会第 2 期で成立した法律による影響の見通し	OMB	2,320	14,372	17,083	11,057	9,041	53,874
	CBO	1,875	10,921	13,495	14,347	10,311	50,949
2002 年 9 月 30 日現在のバランス	OMB	2,320	125,066	146,940	141,628	143,739	559,694
	CBO	1,875	120,906	140,971	140,854	149,621	554,227
P.L.107-312 によって消去されたバランス	OMB	-2,320	-125,066	-146,940	-141,628	-143,739	-559,694
	CBO	-1,875	-120,906	-140,971	-140,854	-149,621	-554,227
現在のバランス	OMB	0	0	0	0	0	0
	CBO	0	0	0	0	0	0

(3) 最近の動向

2007年2月5日に公表された2008年度大統領予算教書において、ブッシュ政権はペイ・アズ・ユー・ゴー原則の復活を提案している。その主な内容は以下のようになっている。

- (i) 予算執行法では歳入・義務的経費双方としていた適用範囲を義務的経費のみに限定（減税・増税に係る制度改正はペイ・アズ・ユー・ゴー原則の対象外）。
- (ii) 義務的経費を増加させる法律改正を行う場合には、同額の他の義務的経費の削減を行うこととし、これを超過する場合は上院の5分の3（60票）以上の賛成を要することとする。
- (iii) 会期終了時において、義務的経費に係る新法が赤字を増額させる場合、例外的経費を除き、増加赤字がなくなるように一律削減を行う。

他方、議会では両院において議会内の規則としてペイ・アズ・ユー・ゴー原則がそれぞれ定められている。

上院におけるペイ・アズ・ユー・ゴー原則は、1993年に1994年度予算決議に盛り込まれ、財政赤字を増加させる義務的経費又は歳入に関する法案が審議されることを禁止している。ペイ・アズ・ユー・ゴー原則を回避するためには、全体の5分の3以上の賛成票が得る必要がある。上院のペイ・アズ・ユー・ゴー原則は幾度か修正され、最新のルールは2008年度予算決議（2007年5月17日成立）で規定されており、期限は2017年9月末までとなっている。

下院は、2007年1月に議事規則の中にペイ・アズ・ユー・ゴー原則を導入した。このルールは、財政収支を悪化させる義務的経費及び歳入に関する法案等が審議されることを禁止している。下院では、本会議の審議順位の決定に大きな影響を持つ規則委員会の判断がペイ・アズ・ユー・ゴーの回避にとって重要となる。それは、規則委員会が特定の法案審議の手続を定める特別規則を報告した場合、本会議において単純過半数の同意を得ればペイ・アズ・ユー・ゴー原則を含む議事規則違反に対する異議申し立ての適用が回避されるからである。なお、訪問先でのヒアリングによれば、「規則委員会は9人の多数党員と4人の少数党員で構成される。9人の多数党員は下院議長により選出されるため、通常、彼らは下院議長に忠実な議員である。したがって、事実上、下院では議長の好みにより議事規則を回避できるかどうか決まるといってもよい。」とのことである。

上院・下院のルールは、ともに予算執行法で規定されたものとは異なり、議会内の規則であり、財政が悪化した場合に行われる一律削減等の制裁措置を伴うものではない。

4 中期の財政目標について

【ポイント】

- 現政権は、2012年度までに財政収支を均衡させることを提案し、議会の2008年度予算決議も2012年度に財政収支均衡を達成させるとの内容。
- 財政関係者の間では、2012年度に黒字になったとしても、高齢化・医療費の増加等の要因により、その後は財政状況が悪化するとの認識が一般的。

(1) 2012年度までの財政収支均衡

ブッシュ大統領は、本年1月3日の年頭閣議後記者会見において、2012年度までに連邦予算を均衡させる予算案を2008年度予算教書として2月に提出することを表明した。2008年度予算教書では、2001年及び2003年のいわゆるブッシュ減税を継続する一方で、安全保障以外の裁量的経費を物価上昇率未満に抑制すること、メディケア改革等により、2012年度には610億ドル（対GDP比0.3%）の黒字となることを見込んでいる。

大統領予算提案によって、2012年度に財政収支が均衡するか否かについては、議会予算局（CBO）は五分五分であるとしている¹¹。また、今回の訪問先でも、今後の経済状況次第であり、可能性は5割程度という見解があった。

5月17日に成立した議会の2008年度予算決議では、大統領予算教書と同様に中期的な財政収支の見通しが示されているが、それによれば2012年度は410億ドル（対GDP比0.2%）の黒字となっている。ブッシュ減税については、2012年度の黒字を前提としてその一部の延長を認める内容となっている。

(2) 高齢化や医療費の増加に伴う歳出増加圧力

訪問先でのヒアリングによれば、2012年度以後の財政見通しについては、2012年度に財政収支均衡が達成されたとしても、高齢化や医療費の増加に伴い、その後は財政状況が悪化するという見方で一致していた。このような状況について、「第1部 主要国における長期の財政推計の取組み I 米国」中の「コラム2」のとおり、連邦準備制度理事会（FRB）のバーナンキ議長は「嵐の前の静けさ」と警鐘を鳴らしている¹²。

¹¹ 出所：CBO「2008年度大統領予算提案の分析」（2007年3月）

¹² 米国財政の長期財政推計については、本報告書の「第1部 主要国における長期の財政推計の取組み I 米国」を参照。

(表5) 2008年度の予算教書と議会予算決議の比較(金額、対GDP比ベース)

(単位:10億ドル)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
2008年度大統領予算教書(2007.2.5公表)								
歳入	2,407	2,540	2,662	2,798	2,955	3,104	3,307	14,826
歳出	2,655	2,784	2,902	2,985	3,049	3,157	3,246	15,340
裁量的経費	1,017	1,080	1,114	1,099	1,056	1,045	1,039	5,352
義務的経費	1,412	1,465	1,527	1,613	1,712	1,829	1,923	8,603
利払費	227	239	261	274	281	284	285	1,385
財政収支	▲ 248	▲ 244	▲ 239	▲ 187	▲ 94	▲ 54	61	▲ 514
2008年度予算決議の両院協議会報告書(2007.5.16公表)								
歳入		2,538	2,685	2,817	2,907	3,123	3,296	14,828
歳出		2,752	2,937	3,052	3,106	3,218	3,255	15,567
裁量的経費		1,061	1,145	1,161	1,113	1,100	1,097	5,615
義務的経費		1,454	1,536	1,625	1,714	1,831	1,870	8,575
利払費		237	256	267	279	286	288	1,376
財政収支		▲ 214	▲ 252	▲ 235	▲ 199	▲ 95	41	▲ 739

2008年度大統領予算教書(2007.2.5公表)

(対GDP比、%)

歳入	18.4	18.5	18.3	18.3	18.3	18.3	18.6
歳出	20.3	20.2	20.0	19.5	18.9	18.6	18.3
裁量的経費	7.8	7.8	7.7	7.2	6.6	6.2	5.8
義務的経費	10.8	10.6	10.5	10.5	10.6	10.8	10.8
利払費	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6
財政収支	▲ 1.9	▲ 1.8	▲ 1.6	▲ 1.2	▲ 0.6	▲ 0.3	0.3
2008年度予算決議の両院協議会報告書(2007.5.16公表)							
歳入		18.6	18.8	18.8	18.5	19.0	19.2
歳出		20.2	20.5	20.3	19.7	19.5	18.9
裁量的経費		7.8	8.0	7.7	7.1	6.7	6.4
義務的経費		10.7	10.7	10.8	10.9	11.1	10.9
利払費		1.7	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7
財政収支		▲ 1.6	▲ 1.8	▲ 1.6	▲ 1.3	▲ 0.6	0.2

(注) GDPは、予算教書については同書の値を使用し、予算決議の両院協議会報告書については同書が経済前提として使用しているCBO「財政・経済見通し(2008-2017年度)」(2007年1月公表)の値を使用している。

(3) 債務残高

現在、米国では債務残高自体を財政目標とはしていない。また、一般的に連邦政府債務残高といった場合には、社会保障基金が余剰資金で購入する国債等も含まれているが、予算教書や長期推計では、そのような政府機関向け債務を除いた市中保有債務残高を債務の指標としている¹³。

CBOの担当官によれば、「財政赤字はその年のスナップショットであり、予算の意思決定の際は財政赤字を使用するが、財政の長期的傾向を見る場合は債務の方が適している。」とのことであった。ただし、現在の市中保有債務残高は、対GDP比で約37%と比較的低いこともあり、財務省の担当官は、「財政赤字を減らし、財政規律を維持し

¹³ 米国では、法律上「連邦債務残高の上限」(短期政府証券なども含む。)が規定されており、財務省はこの上限額の範囲内で自由に公債等を発行することが可能となる。この限度額は、財政運営の必要上から、期限つきの暫定的なものを含め頻繁に引き上げられている。最近では2006年3月20日に8兆9,650億ドルに上限が引き上げられ、現在に至っている。なお、連邦債務残高は、2006年度末で約8.5兆ドル(対GDP比65%)となっている。

ていけば、債務残高についても減少していくという認識がある。」と述べていた。

<参考文献>

(和文)

- ・ 財政制度審議会「財政制度構造改革特別部会 海外調査報告 平成 10 年 7 月」.
- ・ 鈴木将覚 (2005a)「米国の予算審議プロセス (I) ~米国の予算決議案と歳入・歳出法案の審議~」『みずほレポート』2005 年 6 月 みずほ総合研究所.
- ・ 鈴木将覚 (2005b)「米国の予算審議プロセス (II) ~CBOの財政推計と財政ルール~」『みずほレポート』2005 年 6 月 みずほ総合研究所.
- ・ 廣瀬淳子 (2004)『アメリカ連邦議会 世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社.
- ・ 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』みずほ総合研究所.

(英文)

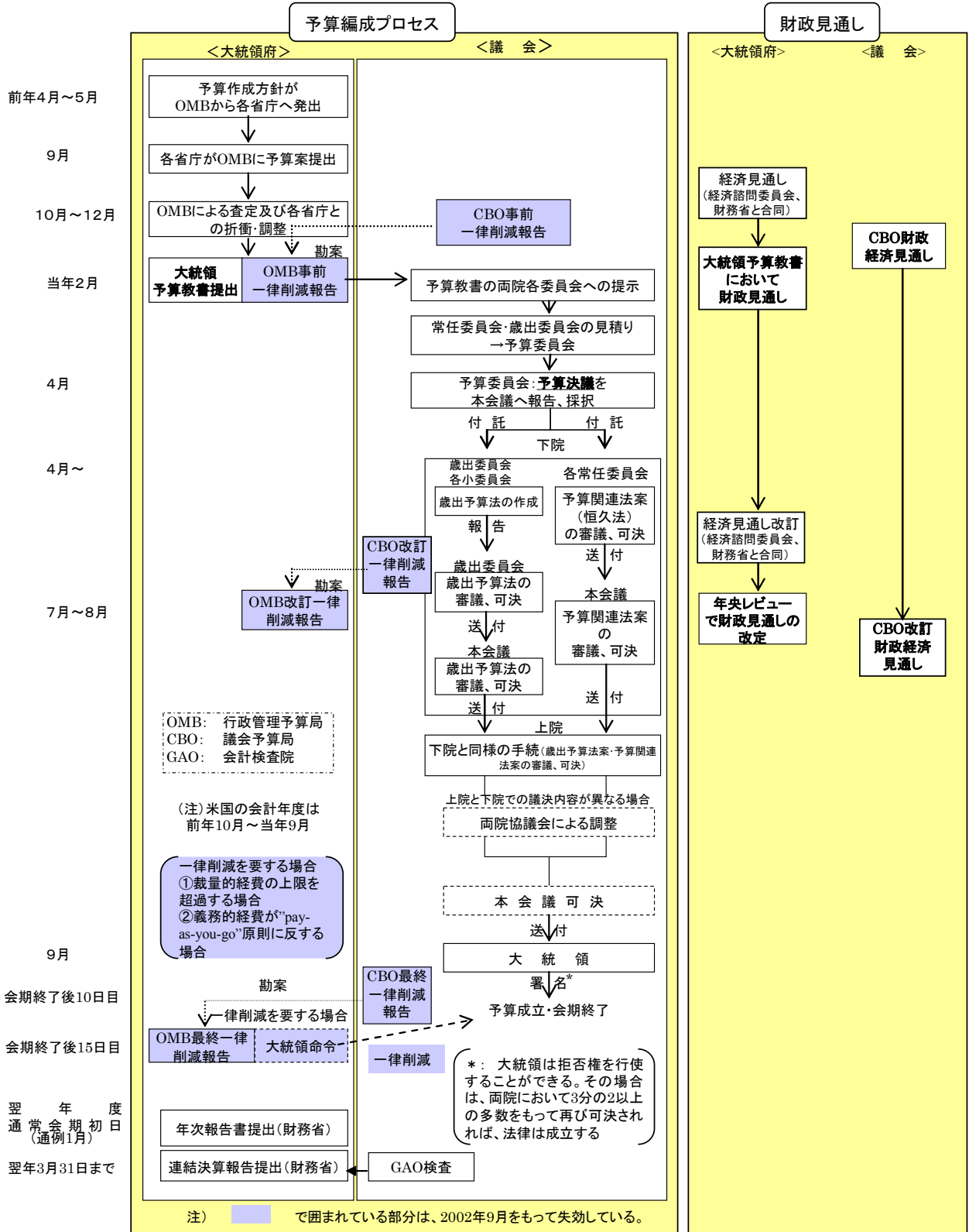
- ・ Congressional Budget Office [CBO]. (2007) *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2017*.
- ・ ————— (2007) *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2008*.
- ・ Keith, Robert. (2007) "The House's "Pay-As-You-Go" (PAYGO) Rule in the 110th Congress: A Brief Overview," *Congressional Research Service Report for Congress*, RL33850.
- ・ Keith, Robert and Heniff, Bill Jr. (2007) "PAYGO Rule for Budget Enforcement in the House and Senate," *Congressional Research Service Report for Congress*, RL32835.
- ・ Office of Management and Budget [OMB]. (1993) *Sequestration Update Report to the President and Congress*.
- ・ ————— (2000) *Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2000*.
- ・ ————— (2001) *Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2001*.
- ・ ————— (2002a) *Sequestration Update Report to the President and Congress for Fiscal Year 2003*.
- ・ ————— (2002b) *Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2003*.
- ・ ————— (2007a) *Appendix, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008*.
- ・ ————— (2007b) *Budget of the United States Government Fiscal Year 2008*.
- ・ ————— (2007c) *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008*.
- ・ House of Representatives. (2007) "Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2008: Conference Report to accompany S. Con. Res. 21" *110th Congress, 1st Session, House Report 110-153*.

(インターネット・ホームページ)

- ・ 議会予算局(CBO) URL ; <http://www.cbo.gov/>
- ・ Center on Budget and Policy priorities(CBPP) URL ; <http://www.cbpp.org/>
- ・ 行政管理予算局(OMB) URL ; <http://www.whitehouse.gov/omb/>
- ・ 政府印刷局(GPO) 連邦政府予算 URL ; <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/index.html>

(参考)

米国の予算編成過程



【国防総省における障害者の就労自立支援の取組み】

米国の国防総省では、CAP¹と呼ばれる障害者の就労自立支援の取組みが1990年から開始され、障害者自らの選択により納税者にもなりうるような働き方を実現できるような環境整備が進められている。

日本では、障害者に対して「保護と救済」の福祉観が根強いが、米国では、障害をもつ者に対し、雇用等についての「均等な権利」を保障する観点から、1990年に制定された「アメリカ障害者法²」により障害を基礎とする差別を禁止し、就労自立を促進して納税者に変えようとする取組みが進められている。

CAPは障害を持つ国防総省職員のために電子機器等のアコモデーション（順応）を提供する目的で1990年に創設された。それまでは、障害者を採用する場合に必要なアコモデーション費用の負担能力やアコモデーションに関する専門的知識を雇用者が有していないなどの理由から障害者の割合は低かった。CAP創設により、雇用に係る費用をCAPが負担し、障害者に対して情報環境への平等なアクセスと機会の提供を保障することにより、健常者と同等の条件での採用が可能になった。CAP創設後、国防総省内の障害者の割合は増加し、2000年には他の連邦政府機関の職員にも対象が拡大され、現在、65の機関と提携している。

CAPは、障害者に対して電子機器等を使用するための訓練を行い、障害者の障害の程度を評価し、各人に適したアコモデーションの推奨・提供を行っている。

アコモデーション提供者は06年度で6,000人を超え、90年度からの累計で52,672人となっている。また、戦傷者に対するアコモデーションの提供は、06年度で約200人、今年度は調査時点（平成19年3月下旬）までで800人を超える。

全体の50%は雇用者に費用が発生せず、42%が500ドル以下となっており、2005年度の一人当たり費用平均は470ドル未満で、アコモデーションに係る雇用者側の金銭的負担は低く抑えられている。CAPの年間予算は約500万ドルであり、この中には他の連邦政府機関で提供されるアコモデーション費用も含まれている。

担当者のお話では、例えば、アコモデーションの提供により、失明しても士官学校の教官として現役勤務している士官もおり、退役したら支払われる補償支出の抑制が図られているという側面も見受けられた。

いずれにしても、人が働くことは誇りを持って生きることと直結しており、チャレンジド（障害のある人）であっても、働き続ける機会を保障することによって、誇りをもってタックス・ペイヤーになれるという有意な事例であった。

¹ Computer/Electronic Accommodations Program の略称

² 「アメリカ障害者法（Americans with Disabilities Act）」：1990年7月に制定された法律で、障害者が社会的・経済的に健常者と同様に社会参加し、機会均等を実現するため、連邦政府、州政府が障害者を差別することを禁止し、障害者が健常者と同様に、雇用、公共交通、サービス及び通信の分野においてアクセス可能な環境整備を義務づけている。

【CAPが提供する電子機器の例】



← 低視力の職員用のパソコン。必要な場所の表示を拡大することができる。

手が不自由な職員用の→パソコン。声でパソコンに動作指示を行える。また、キーボードも使用し易いように改良されている。

