

# I . 米国



## I. 米国

### 【ポイント】

- 2008 年に発生した世界的な経済金融危機の影響により、財政収支対 GDP 比は急激に悪化（2008 年度<sup>1</sup>：▲3.1%→2009 年度：▲9.8%）。債務残高対 GDP 比も年々増加傾向。
- 他方、近年は 2012 年度から 2013 年度にかけて、歳入の大幅増と歳出抑制の組み合わせによって、財政収支対 GDP 比は大幅に改善（2012 年度：▲6.8%→2013 年度：▲4.1%）。
- 議会が予算案を作成し、審議・議決を行うため、現在のねじれの状況（上院：民主党、下院：共和党）において、政治的対立に起因する財政運営の不安定さはあるものの、「ペイアズユーゴー原則」や「キャップ制」等を定めた財政赤字の増加を抑制する各種法律が成立している。

### 1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

#### （1）経済状況

米国における経済状況は、2008 年に発生した世界的な経済金融危機の影響により、実質 GDP 成長率が急激に落ち込み、1.8%（2007 年）から▲0.3%（2008 年）とマイナス成長に陥った。また、経常収支については恒常的に赤字となっており、2002 年度から赤字に転じた財政収支とあわせて、いわゆる「双子の赤字」の状態が続いている（図 1）。

2009 年 1 月にオバマ大統領（民主党）が就任し、オバマ大統領は、世界的な経済金融危機後の景気低迷を打開すべく、大統領就任直後の 2009 年 2 月に、「2009 年米国再生・再投資法」（ARRA：American Recovery and Reinvestment Act of 2009）<sup>2</sup>を成立させ、経済対策を実施した。同法は、約 4,990 億ドルの歳出措置と約 2,880 億ドルの減税措置からなる総額約 7,870 億ドル規模（対 GDP 比で約 6%）の経済対策であり、歳出措置としては、州・地方への財政支援、インフラ・科学技術への投資、雇用保険や住宅支援の拡充等、減税措置としては、定額型の所得税減税等が含まれている。

当該法律の執行による経済への影響については、実質 GDP 成長率に 2009 年

<sup>1</sup> 米国連邦政府における会計年度は、前年 10 月から当年 9 月。

<sup>2</sup> 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成 21 年 6 月）4 頁を参照。

は0.4~1.8%、2010年は0.7~4.1%、2011年は0.4~2.3%分の寄与があったと議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）は推計<sup>3</sup>している。

同法の効果もあり、その後、実質 GDP 成長率は、2010年に2.5%とマイナス成長から脱却<sup>4</sup>しており、個人消費が緩やかな増加傾向を続けるなど、米国経済は全体として緩やかな回復を続けている（図2）。

今後、2014年の実質 GDP 成長率については、大統領府行政管理予算局（OMB：Office of Management and Budget）の試算<sup>5</sup>においては3.1%、CBOの試算<sup>6</sup>においては2.4%と見込まれている。

図1 米国の経済状況図

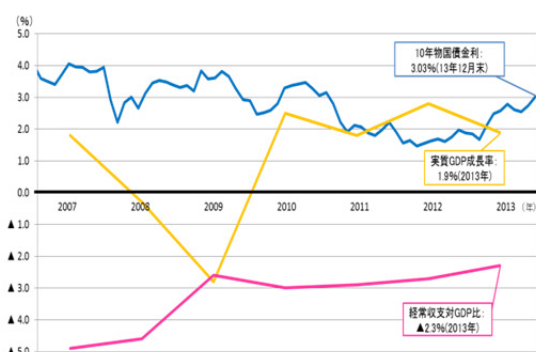
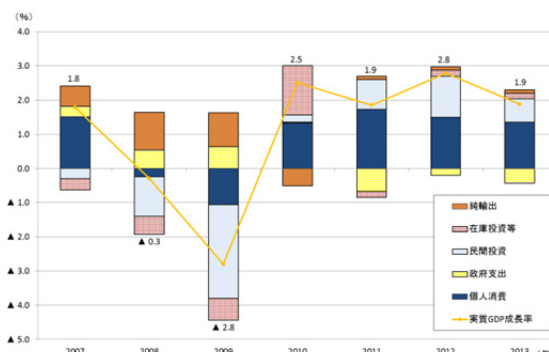


図2 実質成長率及び需要項目の推移



(注) 経常収支及び実質 GDP 成長率は毎年、10年物国債金利は毎月末の数値。

(出典) U.S. Department of Commerce, “BEA National Economic Accounts” (実質 GDP 成長率、経常収支)、Bloomberg (10年物国債金利)

## (2) 財政状況

他方、財政状況に関しては、1990年代には、歳出抑制や増税に積極的に取り組み、好景気も相まって、連邦政府の財政収支は1998年度に黒字に転じ、2001年度まで黒字が継続していた。しかし、その後の景気悪化やブッシュ減税<sup>7</sup>と言われる減税措置、国防関連の支出増加により、2002年度から再び赤字に

<sup>3</sup> CBO, “Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 through December 2011” (2012年2月)

<sup>4</sup> 全米経済研究所 (NBER: The National Bureau of Economic Research) は、2009年6月に景気後退局面が終了したと発表している。

<sup>5</sup> 「2015年度大統領予算教書」(2014年3月)

<sup>6</sup> CBO, “The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024” (2014年2月)

<sup>7</sup> 「2001年ブッシュ減税法」(EGTRRA: Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)、「2003年ブッシュ減税法」(JGTRRA: Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003)。詳細は、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)21~24頁を参照。

転じている。

さらに、前述の世界的な経済金融危機には、2009 年米国再生・再投資法による歳出増・歳入減、「不良債権買取りプログラム」(TARP : Troubled Asset Relief Program)、「政府支援機関」(GSE : Government Sponsored Enterprise)の連邦住宅抵当公庫(ファニーメイ)と連邦住宅貸付抵当公社(フレディーマック)への支援等により、財政収支は急激に悪化し、2009 年度には戦後最大となる約 1 兆 4,127 億ドルの赤字(対 GDP 比▲9.8%、前年度から約 9,541 億ドル悪化。)となった。それに伴い債務残高も年々増加傾向にある(表 1、図 3)。

表 1 米国の財政状況(連邦政府)

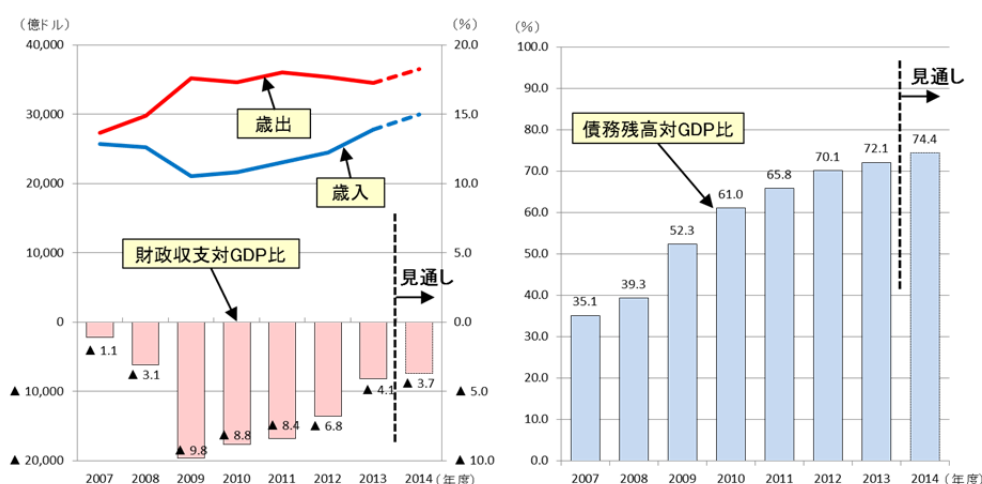
(億ドル・対 GDP 比(%))

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
歳出	27,287	29,825	35,177	34,571	36,031	35,371	34,546	36,505	39,010	40,991	42,686	44,431
歳入	25,680	25,240	21,050	21,627	23,035	24,502	27,751	30,017	33,374	35,680	38,108	40,299
財政収支	▲1.1	▲3.1	▲9.8	▲8.8	▲8.4	▲6.8	▲4.1	▲3.7	▲3.1	▲2.8	▲2.3	▲1.9
債務残高	35.1	39.3	52.3	61.0	65.8	70.1	72.1	74.4	74.6	74.3	73.5	72.4

(注) 債務残高は、連邦政府の「市中保有分」(連邦政府における全債務残高から、政府内保有分を差し引いたもの。)

(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)

図 3 財政収支・債務残高対 GDP 比の推移(連邦政府)(2007~2014 年度)



(注) 債務残高は、連邦政府の市中保有分(連邦政府における全債務残高から、政府内保有分を差し引いたもの。)

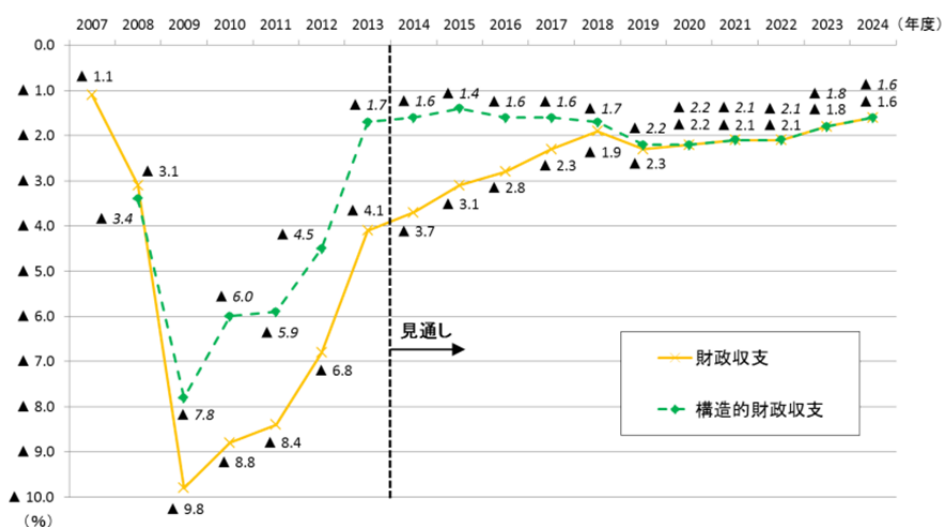
(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)

【参考 1】 OMB 試算における「構造的財政収支」<sup>(注)</sup> の推移

OMB により構造的財政収支が試算されている。

財政収支と構造的財政収支について、その推移を比較してみると、経済金融危機のあった 2009 年度以降、財政収支と同様に構造的財政収支も▲7.8%まで悪化した。財政収支はそれ以上に悪化している状況（▲9.8%）となっている。今後、徐々にその差は縮小していくと見込まれている（図 4）。

図 4 財政収支・構造的財政収支の推移



(注) OMB 試算における「構造的財政収支」とは、財政収支から景気循環によって変動する部分を除いたもの。

(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)

一方で、2012 年度から 2013 年度にかけて、財政収支対 GDP 比が▲6.8%から▲4.1%へと大幅に改善している。これは、歳入の大幅増と歳出抑制の組み合わせによるものである。特に歳入については、約 2 兆 7,740 億ドルと、前年度と比べ約 3,250 億ドルも増加しており（対前年度比 13.3%増）、歳出についても、約 825 億ドル減少している（対前年度比 2.4%減）。

このような財政収支の大幅な改善について、2013 年 10 月に公表された財務長官と OMB 長官の共同声明<sup>8</sup>によれば、歳入・歳出に関して、以下のような改善要因があったとされている。

<sup>8</sup> U. S. Department of the Treasury, “Joint Statement of Secretary Lew and OMB Director Burwell on budget for Fiscal Year 2013” (2013 年 10 月)

【歳入の主な増加要因】

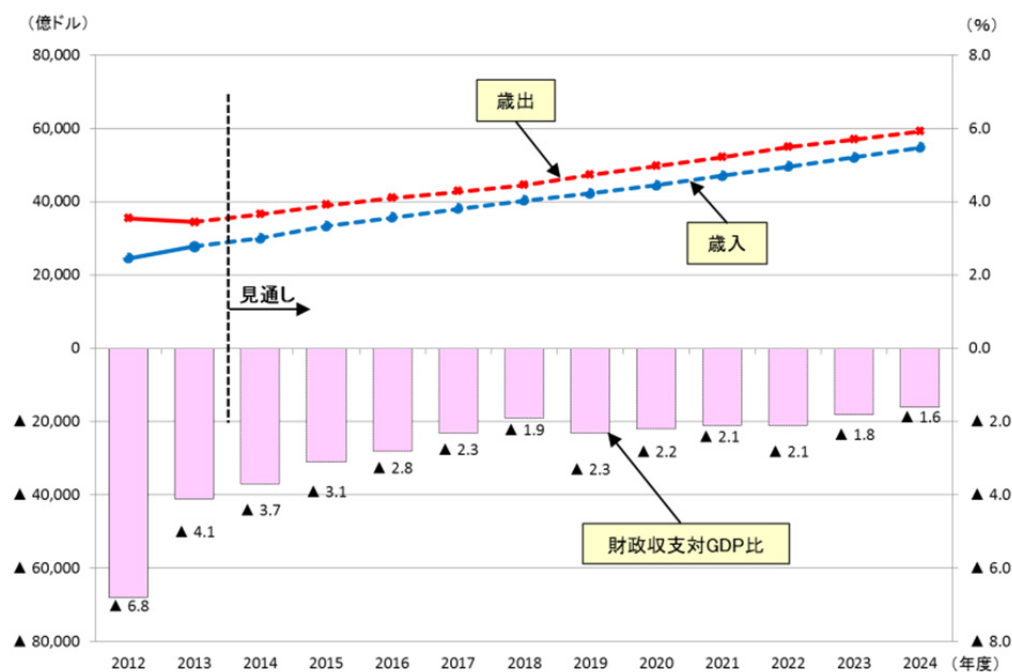
- ・ 賃金及び給与の増加による所得税収の増加
- ・ 法人税収の増加
- ・ 「2012 年米国税納者救済法」における一部の富裕層への税制優遇措置の期限切れ

【歳出の主な減少要因】

- ・ アフガニスタンにおける兵力削減による防衛費の減少
- ・ 失業率の低下による失業給付の減少
- ・ GSE（政府支援機関）からの高い配当金収入
- ・ 「2011 年予算管理法」に基づく「強制歳出削減」（Sequestration）

なお、「2015 年度大統領予算教書」によれば、今後 10 年間で財政収支対 GDP 比は▲1.6%（2024 年度）まで縮小する見込みである（図 5）。

図 5 財政収支・債務残高対 GDP 比の推移（連邦政府）（2012～2024 年度）



（出典）「2015 年度大統領予算教書」（2014 年 3 月）

【参考2】2012年度から2013年度にかけての財政収支の改善要因の分析

CBO レポートによれば、2012年度から2013年度にかけて、歳入対GDP比は個人所得税の税収増を中心に+1.5%となった一方、歳出対GDP比は国防費の削減や失業給付の減少等により▲1.2%となり、財政収支対GDP比は2.7%改善したとされている（表2）。

表2 財政収支の改善要因（2012年度→2013年度）

	2012年度		2013年度		2012→2013年度 の対GDP比の変動
	実額	対GDP比	実額	対GDP比	
<b>歳入</b>	<b>24,490</b>	<b>15.2</b>	<b>27,740</b>	<b>16.7</b>	<b>+1.5</b>
個人所得税	11,320	7.0	13,160	7.9	+0.9
法人所得税	2,420	1.5	2,740	1.6	+0.1
社会保障税	8,450	5.2	9,480	5.7	+0.5
その他	2,290	1.4	2,360	1.4	▲0.0
<b>歳出</b>	<b>35,380</b>	<b>22.0</b>	<b>34,540</b>	<b>20.8</b>	<b>▲1.2</b>
国防	6,510	4.0	6,080	3.7	▲0.3
社会保障給付	7,620	4.8	8,030	4.8	+0.0
メディケア	4,690	2.9	4,950	3.0	+0.1
メディケイド	2,510	1.6	2,650	1.6	▲0.0
失業給付	960	0.6	720	0.4	▲0.2
GSEへの純支払い	0	0.0	▲970	▲0.6	▲0.6
その他	13,090	8.2	13,080	7.9	▲0.3
<b>財政収支</b>	<b>▲10,890</b>	<b>▲6.8</b>	<b>▲6,800</b>	<b>▲4.1</b>	<b>+2.7</b>

（注）GSE とは、政府支援機関である連邦住宅抵当公庫（ファニーメイ）、連邦住宅貸付抵当公社（フレディマック）。

（出典）CBO, “Monthly Budget Review-Summary for Fiscal Year 2013”（2013年11月）

## 2. 財政健全化目標

オバマ大統領は就任当初の2009年2月に、ブッシュ政権から引き継いだ約1.3兆ドルの財政赤字を第一期目の任期中（2013年1月まで）に半減することを公約<sup>9</sup>し、2010年2月に公表された「2011年度大統領予算教書」においては、中期的な目標として2015年度までに基礎的財政収支の均衡（財政収支対GDP比では▲3%に相当）を掲げていた。また、2013年4月に公表された「2014年度大統領予算教書」においては、10年間で合計4兆ドルの財政赤字（連邦政府）を削減するとの目標が掲げられていた。

2014年3月に公表された直近の「2015年度大統領予算教書」には、具体的

<sup>9</sup> 「2015年度大統領予算教書」（2014年3月）によれば、2013年度（2012年10月～2013年9月）の財政赤字は、約6,795億ドル。



な財政健全化目標は掲げられていないものの、引き続き財政赤字を削減していく旨が記載されている。具体的には、約 1.4 兆ドルの追加の赤字削減策が掲げられ、2015～2024 年度の 10 年間で約 5.3 兆ドルの財政赤字が削減されると見込まれている。また、基礎的財政収支均衡は 2018 年度 (0.3%)、財政収支対 GDP 比▲3%は 2016 年度 (▲2.8%) にそれぞれ達成される見通しとなっている。

なお、米国においては、行政府に法案提出権がなく、議会在歳出・歳入に関する予算関連法案を独自に作成し、審議・議決を行うため、政府が作成する予算案である大統領予算教書は、法的には議会にとって参考資料に過ぎない。実際には、歳出予算法の大部分は大統領予算教書を土台として作成されることが多く、議論の余地がある部分についても最終的に大統領が拒否権を行使することが可能である。

### 3. 歳出・歳入の構造

米国の予算は、複数の法律として成立し、大きく分けて、義務的経費 (mandatory spending) と裁量的経費 (discretionary spending) の二つの経費から成り立っている。義務的経費とは、年金、医療等の個々の恒久法により歳出権限 (budget authority) が付与される経費であり、一度法律が成立すれば、毎年度の議決は不要である。裁量的経費とは、国防等の分野毎の歳出予算法により歳出権限が認められる経費であり、毎年度の議会の議決を経ることが必要となる。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 (図 6)。

図 6 2015 年度予算案



(出典) 「2015 年度大統領予算教書」 (2014 年 3 月)

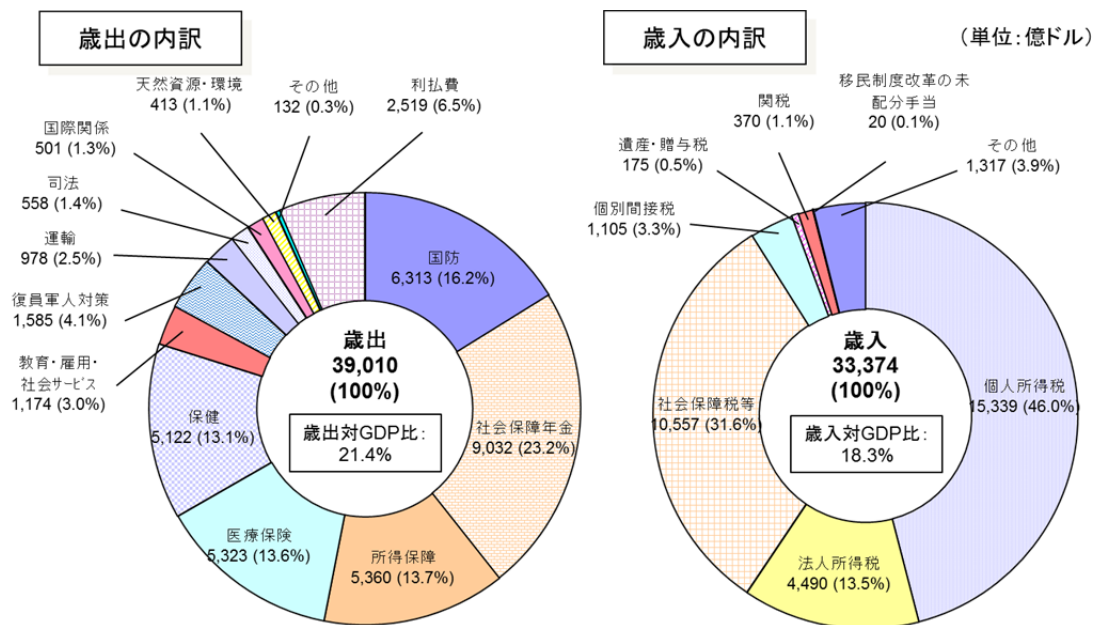
歳出予算が年度内に成立しない場合、連邦議会は暫定予算（Continuing Resolution）<sup>10</sup>を作成し、両院の議決を経ることになるが、暫定予算も成立せず、「予算の空白」が生じた場合、政府職員に対する人件費等の裁量的経費が支出できなくなり、政府機関の一部閉鎖（シャットダウン）が発生する<sup>11</sup>。

2015年度の予算案<sup>12</sup>（「2015年度大統領予算教書」）における歳出・歳入の内訳は以下の通りである（図7）。

歳出は、社会保障年金、医療保険、保健の3分野で歳出の約半分を占めている。国防費については、約16%となっている。

歳入は、個人所得税がその大半を占めており、歳入の約半分を占めている。また、社会保障税についても約3割を占めている。

図7 米国の歳出・歳入構成（2015年度予算案）



(注1) 米国の2015年度の名目GDPは約18兆2,194億ドル。

(注2) 歳出と歳入の差額については、財政赤字 (deficit) であり、公債を発行。

(出典) 「2015年度大統領予算教書」(2014年3月)

<sup>10</sup> オバマ大統領就任以降、2009年度～2014年度の6年間で暫定予算が合計22回成立している。2013年度においては約6か月の暫定予算が二度編成されたが、2014年度においては年度が始まって本予算も暫定予算も成立しなかったため、シャットダウンが発生する事態となった。

<sup>11</sup> 「合衆国法典」の規定により、予算空白時の人件費の支出及び政府職員の無償業務が原則として禁止されている。

<sup>12</sup> 連邦政府予算は、通常の連邦政府に関わる予算であるオン・バジェットと、連邦政府の業務でありながら、法律によって区別されているオフ・バジェット（社会保障信託基金と郵便事業が該当する。）の二つに大別される。オン・バジェットとオフ・バジェットの両方を合算した予算を「統合予算」と呼んでいる。

#### 4. 財政健全化に向けた具体的取組み

##### (1) 主な財政健全化策

以下、近年の主な財政健全化策について列挙する。なお、歳入増加及び歳出抑制の額については、経済成長等を織り込んだ見通し（ベースライン）から比較したものであり、対前年度比の金額ではないことに留意が必要である。このため、実額ベースでの削減額とはなっていない。

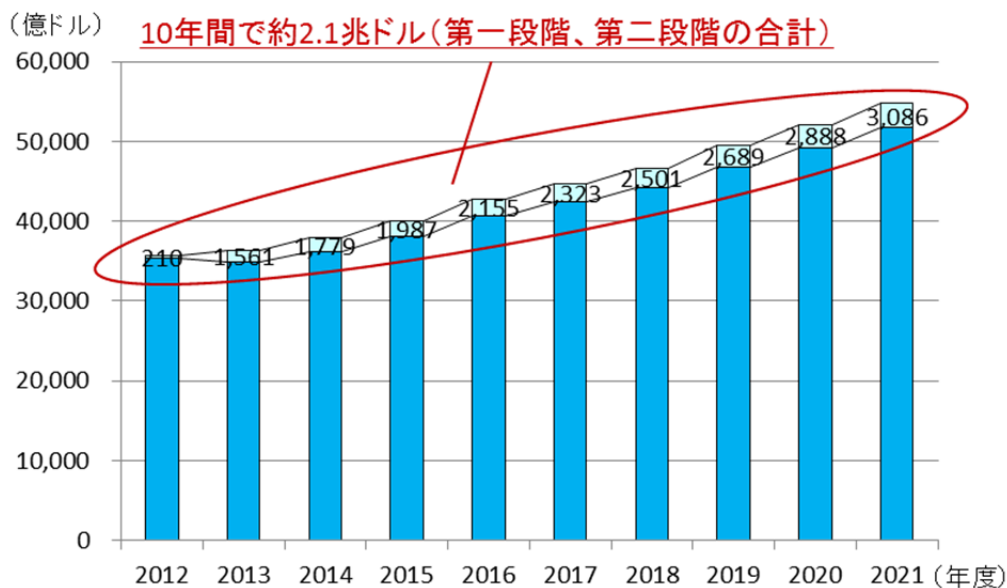
##### ① 「2011年予算管理法」(Budget Control Act of 2011)

2011年度予算に関しては、年度開始後も民主・共和両党が歳出削減幅を巡って対立し、「債務上限問題」も重なって対立は顕著なものとなった。米国では、連邦政府債務残高の上限が法定されており（後述）、この上限を引き上げるため法改正を行う上で、増税を含む財政健全化策を主張する民主党と、歳出削減を徹底すべきとする共和党との間で対立が生じた。その後、与野党間での協議・合意し、成立したものが「2011年予算管理法」である。

同法においては、二段階の財政赤字削減策について規定している。第一段階は、2012～2021年度の10年間、裁量的経費に上限（Cap）を設定し（後述）、累計約0.9兆ドルの歳出抑制をするとともに、同額の債務残高の上限引上げを認めるというものである。第二段階は、超党派の委員会における財政健全化策のとりまとめに失敗した場合、2013年1月以降の9年間、年金やメディケイド等を除く全ての歳出について一律に削減するという、いわゆる「強制歳出削減」(Sequestration)の実施により、累計約1.2兆ドルの歳出抑制を行うというものである。以上の二段階の財政赤字削減策により、2012～2021年度の10年間で合計約2.1兆ドルの歳出抑制が見込まれている（図8）。

なお、その後の超党派の委員会における財政健全化策のとりまとめは失敗し、「強制歳出削減」の発動が決定している（後述の通り、「2012年米国納税者救済法」による2か月の発動時期の先送りを経て、2013年3月に発動している。）。

図8 「2011年予算管理法」における歳出抑制のイメージ



(注) 上記試算では、CBO作成の2011年3月時点のベースラインに「2011年度歳出予算法」を織り込んだ上で、イラク・アフガン戦費を除外したベースライン。その後の「2012年米国納税者救済法」や「2013年超党派予算法」による影響は反映されていない。

(出所) CBO資料より作成。

② 「2012年米国納税者救済法」(American Taxpayers Relief Act of 2012)

2012年末から2013年初にかけて、いわゆる「財政の崖」(Fiscal cliff)と呼ばれる、ブッシュ減税等の各種減税措置の失効や、前述の「強制歳出削減」等が重なることで急激な財政緊縮が見込まれ、経済に大きな影響が生じることが懸念されていた。

民主党・共和党ともに、中長期的に財政健全化への取組みを行いつつ、経済への悪影響を回避すべきという認識は一致していたが、ブッシュ減税を延長するかどうかという点で対立し、その後の協議を経て「2012年米国納税者救済法」が成立した。同法の成立により両党の妥協が図られ、「財政の崖」のその多くは回避されることとなった。

同法においては、ブッシュ減税の部分的な延長、すなわち、中低所得者層向けの減税を維持しつつ、一部の富裕層に対する実質的な増税を実施している。具体的には、所得税の減税措置について、世帯年収が45万ドル超(独身者の場合は40万ドル超)の者への不延長(最高税率は35%から39.6%へ引き上げ)、遺産税について、最高税率を35%から40%へと引き上げ等が挙げられる。これらの取組みにより2013~2022年度の10年間で累計約6,200億ドルの歳入増が見込まれている。

また、前述の通り、「強制歳出削減」の発動時期についても、2013年1月から3月に先送りしている。なお、被雇用者の社会保障減税については減税措置が失効している（税率は4.2%から6.2%へと引上げ。）。

### ③ 「2013年超党派予算法」(Bipartisan Budget Act of 2013)

2014年度予算に関しては、医療保険制度改革（いわゆる「オバマケア」）の取扱いを巡って、民主党・共和党が対立し、年度内に暫定予算も成立せず、2013年10月1日から16日間、1996年以来17年ぶりに政府機関の一部閉鎖（シャットダウン）<sup>13</sup>が発生する事態となった。

また、シャットダウンとほぼ同時期に債務上限問題も深刻化し（詳細は後述。）、これらの問題について、オバマ大統領・民主党と共和党との間で、並行して調整が行われた。10月16日には上院において超党派での合意が成立し、同日中に合意内容に沿った法案が上下両院で可決され、オバマ大統領の署名により成立した。その後、本合意に基づき両院協議会が設置され、同協議会における協議の後、2013年12月に「2013年超党派予算法」が成立した。なお、2014年1月には「2014年度歳出予算法」も成立している。

「2013年超党派予算法」では、裁量的経費に関する強制歳出削減額を2014年度と2015年度に限り、合計約630億ドル緩和、つまり歳出増を認める一方で、2014～2023年度の10年間で義務的経費を抑制するとともに、税外収入を増加させることで合計約850億ドルの収支改善を行い、2014～2023年度の10年間で、差し引き約220億ドルの収支改善が見込まれている。

### ④ 「2015年度大統領予算教書」

本年3月に公表された「2015年度大統領予算教書」<sup>14</sup>においては、新たに2015～2024年度の10年間で約1.4兆ドルの赤字削減策が提案されている。

具体例としては、以下に列挙した取組み等が挙げられる。

- ・ 亜急性ケアをはじめとしたメディケアにおけるケアの効率化や、低所得者への後発医薬品の使用促進を含むメディケアに関するサービスの効率化など、メディケア、メディケイド等の政府保健プログラム改革の実施。こうした取組みによって、2015～2024年度の10年間で累計約4,020億ドルの歳出抑制が見込まれている。
- ・ 富裕層の実質的な所得税負担率が少なくとも30%程度となるような新たな

<sup>13</sup> 直近では、クリントン政権時代に1995年11月14日～19日（6日間）、1995年12月18日～1996年1月5日（19日間）の2回発生している。

<sup>14</sup> 通常は2月の第一月曜日までに議会に提出することとなっているが、本年度は「2014年度歳出予算法」の成立が本年1月までずれ込んだ関係で、提出が約1か月遅れた。

公平負担税（いわゆる「バフェット・ルール」）<sup>15</sup>の導入等の富裕層への課税強化。こうした取組みによって、2015～2024年度の10年間で累計約6,500億ドルの歳入増が見込まれている。

一方で、2013年超党派予算法が緩和した裁量的経費の水準では、雇用創出、経済成長には不十分とし、国防分野・非国防分野に均等に割り当てられる「機会・成長及び安全保障イニシアティブ」（Opportunity Growth and Security Initiative）に基づく、約560億ドルの追加の歳出増加策<sup>16</sup>を提案している。

## （2）健全財政のための制度的仕組み

1990年代のブッシュ共和党政権、クリントン民主党政権においては、財政再建のための枠組みとして、義務的経費の拡大を抑制する「ペイアズユーゴー原則」、裁量的経費に上限を設ける「キャップ制」が導入されていた<sup>17</sup>。その後、2002年9月に両制度とも失効していたが、2010年及び2011年に両制度が復活を遂げている。なお、OMBの担当者（予算分析部長）は、復活した両制度について、財政健全化に向けて効果的であるとの認識であった。

以下、米国における健全財政のための主な制度的仕組みについて列挙する。

### ① 「ペイアズユーゴー（Pay-As-You-Go）原則」

「義務的経費」に係るものであり、根拠法は「2010年ペイアズユーゴー法」（Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010）である。

新規施策や制度変更により義務的経費の増加や減税を行う場合、同一年度内に歳出増や歳入減に見合った措置（義務的経費の削減又は増税）を行わなけれ

<sup>15</sup> 現行の所得税の最高税率は39.6%であるが、富裕層の実際の所得税負担率は、様々な控除や税制上の優遇措置の利用によって低くなっているとの問題意識から提案されているもの。具体的には、各種控除等（寄付金控除を除く。）を考慮する前の調整総所得（Adjusted Gross Income）に30%の税率をかけて暫定税額を算出し、通常の方法で計算した所得税等の額が暫定税額を下回る場合には、その差額を公平負担税として課税することによって、富裕層の実質的な税負担率が常に少なくとも30%程度になるようにすることが提案されている。

<sup>16</sup> 主な支出項目としては、非国防分野では、幼児教育の充実や職業訓練の提供等、国防分野では、主要兵器の更新や後方支援（訓練、メンテナンス、燃料）の再充実等が挙げられる。なお、同イニシアティブは、歳出削減と税の抜け穴防止等により財源を捻出することから財政的に中立であるとされている。

<sup>17</sup> ブッシュ政権時に「1990年包括財政調整法」（OBRA90：Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）が成立し、「ペイアズユーゴー原則」と「キャップ制」が導入されている。その後、1993年1月に発足したクリントン政権でも、ブッシュ政権による財政再建の枠組みは踏襲され、「1993年包括財政調整法」（OBRA93：Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993）、「1997年財政収支均衡法」（BBA97：Balanced Budget Act of 1997）により両制度を延長している。

ばならないとする制度である。当該年度において、十分な相殺措置がなされていないと判断される場合、一律削減がなされることとなる。

なお、「2010年ペイアズユーゴー法」の成立に関して、OMBの担当者（予算分析部長）によれば、「当時、民主党が増税した分を歳出の増額のために回そうと考えていたことに対し、共和党がそれに反対したという背景がある。」とのことであった。

## ② 「キャップ (Cap) 制」

「裁量的経費」に係るものであり、根拠法は「2011年予算管理法」である。

中長期的に歳出抑制を行うためのものであり、裁量的経費に上限を設けるといいう制度である。当該年度の歳出予算法における裁量的経費の総額が法定上限を超えた場合、一律削減がなされることとなる。

### 【参考3】「ペイアズユーゴー原則」と「キャップ制」導入前後の義務的経費及び裁量的経費の伸び率比較

「ペイアズユーゴー原則」と「キャップ制」が導入された前後5年間の義務的経費及び裁量的経費の対前年度での伸び率を比較してみると、両経費とも伸び率が若干抑えられている（表3）。ただし、本試算については、義務的経費・裁量的経費のそれぞれの総額から計算を行っているため、必ずしも「ペイアズユーゴー原則」、「キャップ制」による効果のみで伸び率が抑えられているわけではないことに留意が必要である<sup>(注)</sup>。

表3 「ペイアズユーゴー原則」・「キャップ制」導入前後5年間の義務的経費・裁量的経費の伸び率（対前年度）比較

(%)

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
義務的経費	1.076	1.090	1.030	1.095	1.234	0.925	1.069	0.998	1.001	1.099	0.993
裁量的経費	1.082	1.050	1.025	1.090	1.090	1.089	1.000	0.955	0.935	0.977	1.010

<義務的経費> ※2010年ペイアズユーゴー法により「ペイアズユーゴー原則」が適用。

- ・ 2005～2009年平均：1.105%
- ・ 2010～2014年平均：1.018%

<裁量的経費> ※2011年予算管理法により「キャップ制」が適用。

- ・ 2006～2010年平均：1.069%
- ・ 2011～2015年平均：0.975%

(注) 伸び率が抑えられている他の要因としては、「2011 年度予算管理法」に基づく「強制歳出削減」や、景気回復に伴う失業給付の減少などによる歳出の減少等が考えられる。

(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)より作成。

### ③ 「債務上限」

米国では、連邦政府債務残高の上限を法定化しており、この上限に達しない範囲でしか公債発行ができないこととなっている。しかし、実際には近年、債務残高の累増に伴って、法定上限の引上げや、当該規定の不適用が数次にわたって行われている状況にある。

加えて、債務残高の上限に関する法改正を行う前提として、政治的対立が発生するケースが多い。直近では、前述の通り、2013 年秋に「債務上限問題」が深刻化し、債務不履行（デフォルト）に陥る懸念が高まった。

2013 年 2 月、債務残高の上限に係る規定の適用を同年 5 月 19 日まで停止するという法律（No Budget No Pay Act of 2013）が成立していたが、その後、5 月 19 日が到来してもオバマ大統領・民主党と共和党との間で調整はつかず、上限は引き上げられなかったため、「異例の措置」と呼ばれる国庫の調整<sup>18</sup>により対応する状態となった。

2013 年 9 月に連邦議会宛に発出されたルー財務長官の書簡においては、同年 10 月 17 日には国庫の調整による対応も行えなくなり、手元資金のみで政府の資金需要を賄うことを余儀なくされる旨が示され、最悪の場合、債務不履行に至る懸念が高まった。前述の 10 月 16 日の超党派での合意を受け、債務残高の上限に関しても当該規定の適用を 2014 年 2 月 7 日まで不適用とする法律

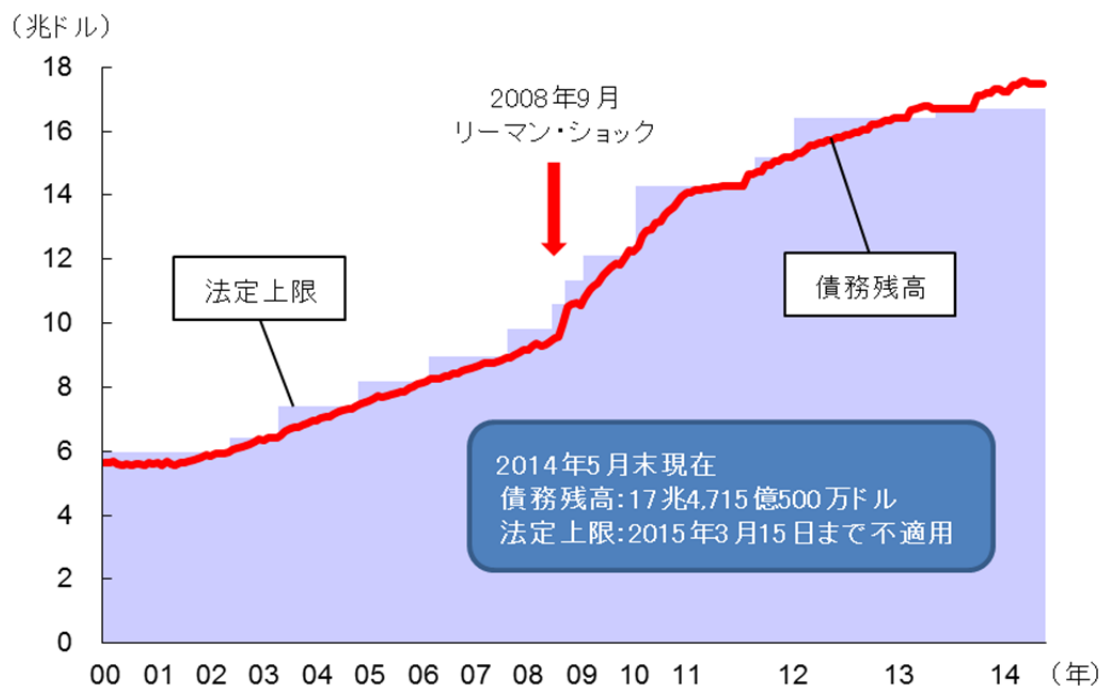
（Default Prevention Act of 2013）が成立し、さらにその後の「債務上限延長法」（Temporary Debt Limit Extension Act）の成立により、2015 年 3 月 15 日まで債務残高の上限に係る規定は適用しないこととなり、債務不履行の懸念は当分の間払拭された。

なお、債務残高は年々増加しており、2014 年 5 月末現在で、17 兆 4,715 億 500 万ドルとなっている（図 9）。

<sup>18</sup> 州・地方政府の資金運用のための債券の発行停止や、公務員年金基金向け債券の発行停止等。



図9 連邦政府債務残高の法定上限と債務残高の推移



(注1) 債務残高は、各月末の残高。

(注2) 2011年以降は、枠を2倍にしてグラフを提示。

(出典) U.S. Department of the Treasury, “Monthly Statement of the Public Debt”

## 5. 社会保障と財政

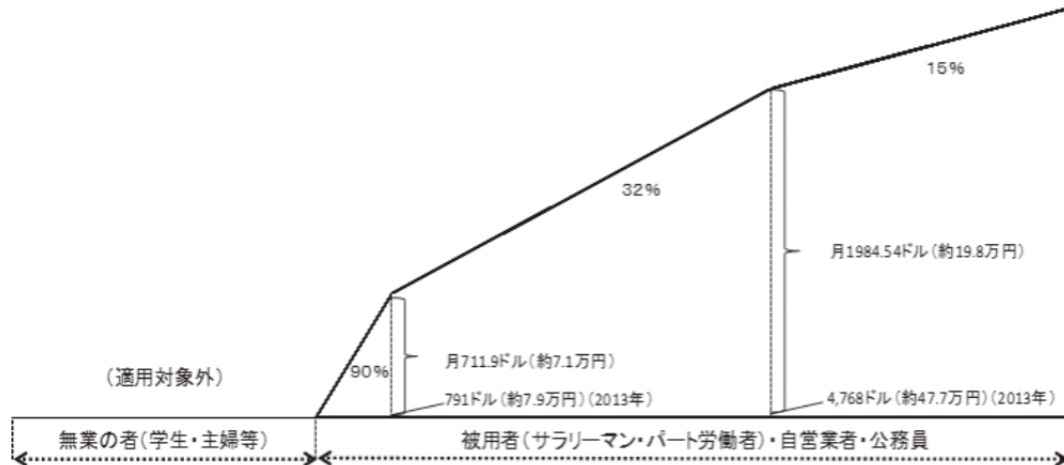
米国においては、個人の私生活に政府が介入することは限定的であるべきという伝統的な考え方と、連邦制であるため州の権限が強いことが社会保障制度の在り方にも大きな影響を与えている。このため、社会保障分野においても、民間部門の果たす役割は大きい。以下では、社会保障分野の中でも年金、医療分野における連邦政府の役割を中心に概観することとする。

### (1) 年金

公的年金に上乗せされるものとして、企業年金制度が発達しているが、公的年金制度としては、大部分の有業者<sup>19</sup>に適用される「老齢・遺族・障害年金」(OASDI: Old Age, Survivors, and Disability Insurance)が挙げられる(図10)。

<sup>19</sup> 一部の州・地方公務員及び鉄道職員などは適用除外。

図 10 米国における年金制度（OASDI）のイメージ



(注) 給付算定式の屈折点 (791 ドル又は 4,768 ドル) は、年金の所得代替率が、平均所得者につき約 55%、最低所得水準 (平均所得の 45%) の低所得者につき約 66%、社会保障税課税上限の高所得者につき約 24%になるように設定されている。

(出典) 厚生労働省「2013 年海外情勢報告」(平成 26 年 4 月)

財源については、現役世代が納付する社会保障税<sup>20</sup> (税率 : 12.4%) により賄われており、同税の税收以外からの国庫負担は通常行われない。なお、2011 年及び 2012 年については一時的な特別措置として社会保障税率が引き下げられたため、不足分を補うために国庫負担が行われた。

また、社会保障税等の歳入が年金支給額を上回る部分は、「社会保障年金信託基金」(OASDI Trust Fund) に積み立てており、同基金に積み立てられた資金は全て米国債により運用されている<sup>21</sup>。

## (2) 医療

民間医療保険制度が中心であるが、主な公的医療保険制度としては、高齢者等の医療を保障するメディケア、一定の支給要件を満たした低所得者に医療扶助を行うメディケイドが挙げられる。

メディケアに関しては、連邦政府が運営しており、入院サービス等を保障する強制加入の病院保険である「メディケア・パート A」、外来等における医師の診療等を保障する任意加入の医療保険である「メディケア・パート B」、外来患者に係る処方せん薬代を適用対象に加える任意加入の医療保険である「メディケア・パート D」等のプラン<sup>22</sup>で構成されている。財源については、「メデ

<sup>20</sup> 日本の社会保険料に相当し、現役世代が支払う社会保障税がその時点の高齢者に年金として支払われる。

<sup>21</sup> 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成 21 年 6 月) 75 頁

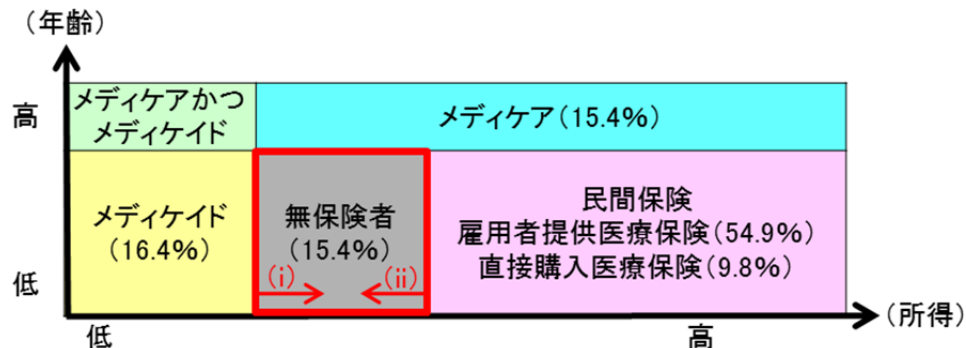
<sup>22</sup> 「メディケア・パート C」は、メディケア・アドバンテージと呼ばれ、政府に代わって民間の保険者がパート A 及びパート B (オリジナル・メディケア) の給付と同等以上の

「メディケア・パートA」は社会保障税（税率：2.9%）、「メディケア・パートB」は保険料と連邦政府の一般財源、「メディケア・パートD」は保険料と連邦政府の一般財源により賄われている。

メディケイドに関しては、州政府が運営しており、通常の医療サービスをカバーするだけでなく、メディケアがカバーしない長期ケア（介護）もカバーする。財源については、州政府の一般財源と連邦政府の負担（州政府が保障に要した費用の一部負担）により賄われている。

また、米国は構造的に無保険者（約 4,800 万人（15.4%）（2012 年））を抱えてきた国であり、オバマ大統領の就任以降、国民皆保険を目指して、医療保険制度改革を推進中である。2010 年 3 月には、「医療制度改革法」が成立し、（i）メディケイドの対象者の拡大や、（ii）メディケイドの対象とはならないが民間保険を購入するには所得が低い者に対して医療保険が手頃な価格で選択・購入できるサイト（「医療保険エクステンジ」）の開設等の取組みを段階的に実施している（図 11）。CBO の推計<sup>23</sup>では、2014 年から 2024 年にかけて「医療制度改革法」により、非高齢者人口における無保険者が約 2,600 万人減少すると見込まれている。

図 11 医療保険の加入状況（2012 年）



（出典）U.S. Census Bureau, “Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012”（2013 年 9 月）

### （3）今後の見通し

年金に関しては、OASDI について、1983 年のレーガン政権下における公的年金制度改革により、受給開始年齢を 2003 年から 2027 年までに 65 歳から 67 歳へ段階的に引上げることとなっており、2013 年現在で 66 歳となっている。ま

給付を請け負うもの。オリジナル・メディケアとメディケア・アドバンテージのいずれに加入するかは加入者の選択となる。現在、多くのパートCのプランは、パートDの保障内容を含むものとなっている。

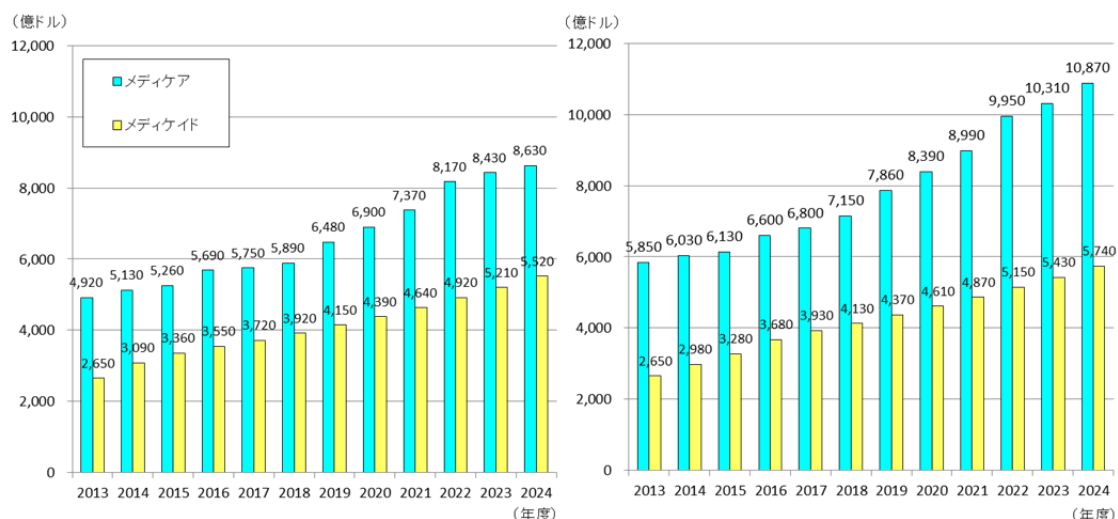
<sup>23</sup> CBO, “Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act, April 2014”（2014 年 4 月）

た、「社会保障年金信託基金」については、2033年に枯渇するとの見通し<sup>24</sup>が示されているが、現在のところ具体的な改革の大きな動きは見られない。社会保障庁の担当者（研究分析担当課長）は、あくまで個人的な考えとしつつ、「年金は長期にわたる社会保障税の支払いを根拠に退職後の生活保障を行うという仕組みであり、支払額の削減を行うことは容易ではないことに加え、基金が枯渇するまで、まだ20年程度時間があることもあって、議会においても早急に議論をするという機運になっていないのではないか。」と述べた。

医療に関しては、メディケア・メディケイド関連支出について、OMB試算においても、CBO試算においても今後増加していく見通しが示されている（図12）。CBOによれば、「医療保険制度改革法」の実施により、2013～2022年度の連邦政府の財政収支を1,090億ドル改善するとの試算がなされている（表4）。

政府・民主党は歳入面の増加を考慮すれば、財政赤字の削減につながるとしているのに対し、共和党は増税することなく、財政赤字を削減すべきとしており、本医療保険制度改革自体に反対の立場である。医療制度の在り方については、引き続き議論がなされていくと見込まれるが、増加する見込みである医療関連経費にどのように対応していくかが今後の課題である。

図12 メディケア・メディケイド関連支出の今後の見通し  
【OMB試算】 【CBO試算】



(注) CBO試算は既存の法律に基づいた見通しとなっている一方で、OMB試算は予算への政府提案の効果が含まれた見通しとなっている。

(出典) OMB試算：「2015年度大統領予算教書」（2014年3月）、CBO試算：”The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024”（2014年2月）

<sup>24</sup> Board of Trustees of OASDI, “The 2013 Annual Report of the Board of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds”（2013年5月）における中位前提による見通しでは、2021年から積立金を取り崩し始め、2033年に積立金は枯渇するとされている。

表4 医療制度改革法の財政への影響（2013～2022年度）

歳出項目	歳出 (億ドル)	歳入項目	歳入 (億ドル)
メディケイドの対象者拡大に係る費用	6,430	保険未加入の個人に対する課徴金	550
医療保険エクステンジに係る費用（補助金等）	7,980	被用者に対し保険を提供しない雇用者に対する課徴金	1,060
その他の支出	1,910	ヘルスケア関連産業（製薬会社、保険会社、医療機器製造会社）への課税	1,650
メディケアにおける病院等への支払いの削減	▲4,150	高額保険料プランに対する売上税	1,110
メディケア・パートCにおける民間保険者への支払いの削減	▲1,560	高所得者層のメディケア税の増税	3,180
その他、メディケイド・メディケア等の支払いの削減	▲1,700	その他	2,450
合計	8,910	合計	10,000

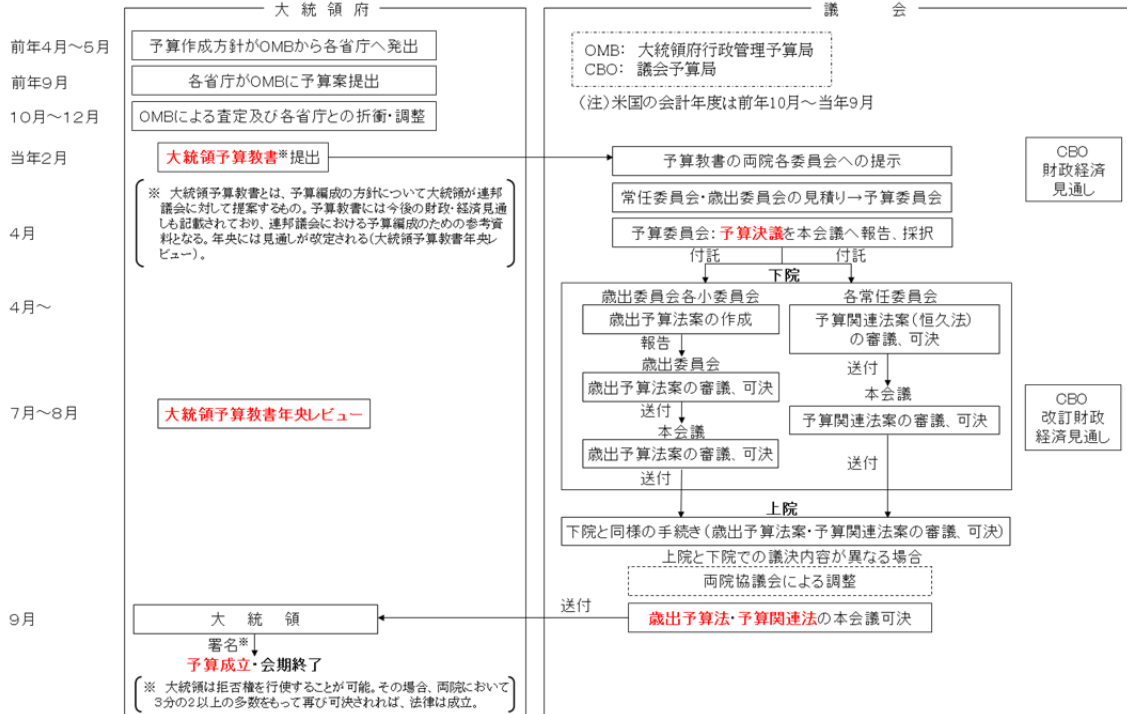
（出典）CBO, “Letter to the Honorable John Boehner providing an estimate for H.R. 6079, the Repeal of Obamacare Act.”（2012年7月）

## 6. 我が国へのインプリケーション

オバマ大統領就任後、2010年秋の中間選挙より、連邦議会はねじれ状態となった。それ以降、大きな政府を志向する政府・民主党（上院）と小さな政府を志向する共和党（下院）との間で対立が続いている。これは、財政健全化に対する姿勢についても同様であり、増税を含む赤字削減を行うべきとする民主党と歳出削減を徹底すべきとする共和党とで度々財政協議が難航する傾向にある。近年では、2013年秋の財政協議において、医療保険制度改革の在り方を巡って対立が起こり、年度内に暫定予算すら成立せず、17年ぶりに政府機関の一部閉鎖が発生し、加えて「債務上限問題」も深刻化する事態となった。

このような政治的対立に起因する財政運営の不安定さはあるものの、財政を健全化すべきという方向性は政府・民主党と共和党との間で共通認識が見られる。そのような中で、「2010年ペイアズユーゴー法」においては「ペイアズユーゴー原則」を、「2011年予算管理法」においては「キャップ制」を復活させ、財政赤字の増加を抑制する仕組みが構築されている。さらに、2011年度における財政協議においては、ほぼ全ての歳出を一律に削減する措置である「強制歳出削減」について、その後、発動時期の延期がなされたものの、最終的には実行に移されており、歳入増加と合わせて財政収支の改善につながっている。

## 【参考】 米国における連邦予算編成の流れ



(注1) 米国では議会が予算を作成するため、議会に対し予算編成過程で必要な情報を与える機関として、

「1974年議会予算法」(Congressional Budget Act of 1974)によりCBOが設置された。なお、CBOは中立的な立場から情報を提供することを目的としており、政策提言は行わない。

(注2) OMBの担当者(予算分析部長)によれば、「各省庁と議会との関係については、接触が禁止されているわけではない一方で、常に連携しているというわけでもない。」とのことであった。

<参考文献>

- 米国商務省経済分析局 (BEA) ホームページ  
<http://www.bea.gov/index.htm>
- 議会予算局 (CBO) ホームページ  
<http://www.cbo.gov/>
- 大統領府行政管理予算局 (OMB) ホームページ  
<http://www.whitehouse.gov/omb>
- 米国商務省国勢調査局 (U. S. Census Bureau) ホームページ  
<http://www.census.gov/>
- 米国財務省 (U. S. Department of the Treasury) ホームページ  
<http://www.treasury.gov/Pages/default.aspx>
- 厚生労働省「2013年海外情勢報告」(平成26年4月)
- 厚生労働省年金局数理課「米国2013年信託理事会報告書について」(平成25年6月)
- 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)
- 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成21年6月)
- 内閣府「世界経済の潮流」(2009年～2014年)
- Board of Trustees of OASDI, “The 2013 Annual Report of the Board of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds” (2013年5月)
- CBO, “Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 Through December 2011” (2012年2月)
- CBO, “Letter to the Honorable John Boehner providing an estimate for H.R.6079, the Repeal of Obamacare Act.” (2012年7月)
- CBO, “Monthly Budget Review-Summary for Fiscal Year 2013” (2013年11月)
- CBO, “The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024” (2014年2月)
- CBO, “Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act, April 2014” (2014年4月)
- U.S. Census Bureau, “Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012” (2013年9月)
- U.S. Department of the Treasury, “Joint Statement of Secretary Lew and OMB Director Burwell on budget for Fiscal Year 2013” (2013年10月)