

# みずほレポート

2005年6月15日発行

## 米国の予算審議プロセス（ ）

～米国の予算決議案と歳入・歳出法案の審議～

# 米国の予算審議プロセス( )

## 米国の予算決議案と歳入・歳出法案の審議

### [要 旨]

1. 米国の予算は、日本のそれと異なり、大統領の予算要求と議会で成立する予算決議の内容が大きく異なることが少なくない。米国議会で成立する予算は予算決議と呼ばれ、そこでは歳出、歳入、財政収支など予算の全体像（青写真）が示される。予算決議が成立すると、それに抵触しない範囲で減税案等の歳入法案や 13 本の歳出法案の審議が順次行われる。
2. 一般に、上院本会議の法案審議では、フィリバスターと呼ばれる議事進行妨害が認められている。これを防ぐには 60 票の賛成票を得る必要であるため、フィリバスターによって法案成立の実質的なハードルは 60 票に引き上げられている。
3. これに対して、予算決議の審議プロセスでは、フィリバスターを回避できる財政調整措置が設けられている。財政調整措置とは、本来財政収支の改善を目的として、それに関わる法案（財政調整法案）に関して審議のスピードを速めるためのものである。近年では、同措置は過半数の支持で減税を成立させるための手段と利用されている。
4. 財政調整法は予算の対象期間に限定された時限立法であり、予算の対象期間を超えると効力を失う等の制限がある。このため、財政調整法として成立した 2001 年のブッシュ減税（EGTRRA）は、2010 年末に失効する。そのまま何ら立法措置がとられなければ、2011 年には税制が全て 2001 年より以前の状態に戻り、大增税が生じる。これを避けるため、今後政権は 2011 年以降に多大なコストを伴う減税の延長を強いられることになる。
5. 夏季休会後の議会審議では、主役が 13 本の歳出法案に移る。これらが審議の終了とともに議会が休会となることが多く、休会時期を探るという点からもその審議が注目される。通常、13 本の歳出法案の大部分は新年度が始まる 10 月 1 日までには成立せず、新年度が始まる 10 月 1 日から全ての歳出法が成立するまでの間は継続予算決議によって政府活動が賄われる。また、個別の歳出法案審議は難航するケースが多く、適当な時期に可決に至らない歳出法案をまとめてオムニバス歳出法案として一括審議・可決されるのが普通である。

経済調査部 研究員

鈴木将覚

Tel : 03-3201-0527

E-Mail : masaaki.suzuki@mizuho-ri.co.jp

## [目次]

1. はじめに	4
2. 米国議会の基礎知識	6
(1) 米国議会の仕組み	6
a. 会期と上下両院の勢力図	7
b. 政党指導部とは誰のことか	8
(2) 米国議会の法案審議	10
a. 委員会における法案審議	11
b. 本会議における法案審議	12
c. フィリバスターとは何か	13
d. 両院協議会	15
3. 米国議会の予算審議プロセス	16
(1) 予算教書とは何か	16
a. 裁量的経費と義務的経費	17
b. 歳出権限と支出	17
(2) 予算決議と74年予算法	18
(3) 財政調整法とは何か	21
4. 2004年度予算決議案の審議と減税	24
(1) 2004年度予算決議案	24
a. 予算委員会におけるマークアップ	24
b. 本会議における予算審議	25
c. 両院協議会における審議	25
(2) 減税案の作成	27
a. 上院財政委員会のマークアップ	27
b. 両院協議会報告書の成立	28
5. 歳出法案の審議と補正歳出	30
(1) 13本の歳出法案の審議	30
a. 302(a)割り当てと302(b)割り当て	30
b. 13本の歳出法案とオムニバス歳出法案	30
c. 継続予算	33
(2) 補正歳出・緊急歳出	33
a. 対イラク戦時補正歳出	33
b. 緊急歳出	36

<b>6. プッシュ減税と2006年度予算</b> .....	<b>37</b>
(1) 2006年度予算教書(大統領の予算要求) .....	37
(2) 2001年以降の米国の税制改正 .....	39
a. 概要 .....	39
b. 主要な減税の内容 .....	43
(3) 2006年度予算決議 .....	48
a. 上院案と下院案 .....	48
b. 両院協議会での議論 .....	49
(4) 2011年以降が課題 .....	50

## 1. はじめに

2005年2月7日、ホワイトハウスによって2006年度予算教書が公表された。ブッシュ大統領はこれまで2004年度の財政赤字を2009年度までに半減させることを公約としてきたが、同予算教書では公約どおり財政赤字が今後5年間で半減する計画が示された。これを受けて、2月7日のNY市場ではドル買いが入り、1カ月ぶりに一時1ドル=105円台に円が下落したという。東京市場でもドルが強含みに推移し、ほぼ1ドル=105円まで円安が進んだ。こうした金融市場の日々の動きは、何らかのニュースが発表されたときに生じる見慣れた光景であり、米国の大統領予算案の公表が為替市場に影響を及ぼしたとしても、特段不思議はない。しかし、その反応の仕方をみると、しばしば首をかしげざるを得ないことがある。

今回の例で言えば、予算教書が米国の財政赤字の水準を決めるのだろうかという基本的な問いがある。米国議会の予算審議プロセス全体からみれば、予算教書の位置づけは大統領の議会に対する単なる予算要求であり、その後の予算審議に何ら拘束力をもつものではない。大統領の予算要求が議会に渡ってからが予算審議の本番であり、予算教書の提出はそのプロセスの引き金を引くに過ぎない。その後の議会審議の行方次第では、最終的に予算教書とは内容・規模の点で大きく異なる予算が組まれる可能性が十分に残っている。もちろん、ホワイトハウスの実質的なパワーが強い現代の米国政治においては、三権分立といえども大統領の予算要求が議会で完全に無視されることはなく、そのような意味合いから予算教書の重要性を指摘することはできる。しかし、現実に金融市場でそのような政治力学や議会の空気が適切に読み取られているかどうかは疑わしく、それどころか予算教書に施された「お化粧」が理解されることなく、表面的な数値に基づいた解釈が流布している印象さえ受ける。

米国の財政や経済政策全般に関する学術論文を読んでも同じような印象をもつことがある。予算に限らず政府の法案がそのままの形で議会を通過することが多い日本とは異なり、米国ではある政策パッケージの全貌を把握するためには、議会における政策論争を最後まで見届けることが必要である。予算教書のようなホワイトハウスの発表資料にのみに目を通しておけば済むものではない。また、米国において減税から労働者への失業保険拡大まで多岐にわたる経済政策が行われる場合、議会では各項目が個別法案に盛り込まれ、必要に応じてそれが修正されて成立する。このため、経済政策の全体像を把握するためには、議会で成立する複数の法案から経済政策に盛り込まれた項目を拾い集める作業が必要になる。米国の経済政策の研究において、こうした作業が丹念に行われている例は希少である。

このように米国の予算・経済政策に関する情報が誤解されたり、不完全な形でしか理解されない背景には、多くの人々が米国議会の審議を適切に理解していないことがあると思われる。特に、エコノミストを含め多くの経済関係者にとって専門外である米国議会の審議プロセスのハードルは高く、一見とっつきにくい印象があろう。しかし、米国議会における審議プロセスの理解は米国の経済政策のフォローのみならず、その実現性を検討し先行

きを予想する際にも有益であると思われる。

そこで、本研究では、米国議会における経済法案審議の基本的なプロセスの大枠を提示する。特に、日本で最も注目度が高く、かつその審議プロセスが複雑な米国の予算審議を中心に説明する。

本研究は、二部構成となっている。第一部では、米国議会の予算審議を制度的な説明とその具体例によって、米国の予算がどのように構築されていくかを把握する。第二部では、議会予算局（CBO）の推計や財政赤字に関わる PAYGO ルールなど、ややテクニカルな問題を扱う。

本冊子（第一部）では、まず第 2 章で米国議会の基礎知識として議案審議のプロセスを説明した後、第 3 章で予算決議案と歳入法案の審議プロセスに焦点を当てる。そして、第 4 章では、予算決議と歳入法の成立過程を具体的な事例をもって説明する。第 5 章では、通常の歳出法案の審議プロセスに加えて、補正歳出や継続予算決議等を説明する。最後に、第 6 章では、ブッシュ政権のこれまでの減税策を振り返るとともに、2006 年度予算決議案の検討と今後の展望を行う。

## 2. 米国議会の基礎知識

本章では、予算の審議プロセスを理解するにあたって必要と思われる米国議会の基礎知識について簡単に触れたい。

### (1) 米国議会の仕組み

米国議会は、日本と同様に二院制で、現在上下両院ともに共和党が多数（マジョリティー）を握っている。議院内閣制の下で内閣が国会の多数を基礎にしている日本とは異なり、米国では大統領と議会が別のプロセスで選出されていることから、日本よりも三権分立が明確に出来上がっている。上院議員は各州から2名ずつ選出され、全体で100名いる。上院議員の任期は6年で、2年ごとに3分の1ずつ改選される。下院議員は各州の人口比率に基づいて人数が配分され、全体で435名となっている。下院議員は2年ごとに全ての議員が改選されるが、入れ替わりは激しくなく、議員が再選を繰り返すことが多い。上院議員は、一般的により幅広い知識を有する議員が多く、スタッフの数も多いのでゼネラリストとしての働きをすることが多い。これに対して、下院議員は、任期が短いことから特定の選挙区の選挙民を意識したスペシャリストとしての働きをすることが多い。ワシントンで上院議員が抱えるスタッフの数は、議員1人当たり約30人と言われており、下院議員1人当たりの約10人と比べると多い。

上院と下院は法律の制定に関して対等の権限を有しており、両院で意見の異なる場合は両院協議会においてその差異が調整され、その後両院協議会報告書が両院で可決されれば法案が議会で成立する。一方の意思が他方に優越することはない。しかし、実際の感覚から言えば、上院議員は下院議員よりも社会的なステータスが高く、人材も揃っている印象がある。また、条約の批准・承認、大統領が指名する各省庁の長官（大臣）や最高裁判事の承認など、上院のみに与えられている権限がある。

米国では、各省庁の長官やそれら省庁の一定以上（局長クラスまたはその次席クラスまでが多い）のポスト（政治任用職、ポリティカル・アポインティー）については、大統領によって指名される。議会によるこれらポストの承認機能は立法府と行政府のチェックアンドバランスという観点からは非常に重要である。米国では、究極的には人は共和党か民主党のどちらかに分類され、政治的に中立な人はいないと判断される。このため、極端に偏った見方をするとみられる政治任用職の候補者は、逆サイドの党（現在は民主党）の猛反発を食らい、最終的に大統領が指名を取り下げざるを得ないことがある。ここ数年の状況を見ても、大統領による保守的な裁判所の判事指名が物議を醸し、議会審議が乱れるのが常態化している。最高裁判事に加えて、将来の最高裁判事につながる連邦高裁判事も、今後長期にわたって究極的な判断を迫られる立場に置かれると考えられるため、その指名と承認に対して両党ともに最大限慎重な判断が加えられる。

### a. 会期と上下両院の勢力図

米国議会の会期は2年間で、現在は第109議会（2005～2006年）の開会中である。議会の年初の開始は、1月3日と憲法に定められているが、他の法律によって別の日を指定することができ、実際の運営をみても必ずしも1月3日に始まるとは限らない。年末の閉会日は特に定まっておらず、議会は10月以降の出来るだけ早い日を目指しているが、11月末のサンクスギビング・デーの直前まで審議が続くケースが少なくない。会期に関して重要な点は、同会期中であれば年を越しても審議中の法案が可決される可能性があるものの、会期をまたぐとそれまで審議中であった法案は全て廃案になることである。このため、重要法案が審議中である場合には、会期の終了間近になると議員に対して非常に大きなプレッシャーがかかる。

米国議会は通年開かれていると言われるが、実働時間は決して長いとは言えない。多くの議員は金曜日に自分の選挙区に帰省し、月曜日に再びワシントンに戻ってくるため、月曜日と金曜日は委員会や本会議の活動の多くは実質的に休止していることが多い。また、毎月のように1週間（時には2週間）の休会期間(recess)が設けられて、8月は1ヶ月間の休会期間がある（図表2-1）。9月のレイバー・デー（9月第1月曜日）が終わると審議が再開されるが、審議が始まったと思えば、10月以降には既に閉会日を探る展開になるため、1年中審議を行っているという印象からは程遠い。しかし、こうした休会入りの直前にプレッシャーを感じた議員らが重要な法案成立を目指すことが多く、法案審議の展開を予想する際には、これら日程が役に立つ。

図表 2-1 米国議会の休会時期（2005年）

	休会時期	開会期間	
		上院	下院
1月	1/17～21 上院休会（1週間）	3週間	4週間
2月	2/21～25 上下両院休会（1週間） （Presidents' Day recess）	3週間	3週間
3月	3/21～4/1 上下両院休会（2週間） （Spring recess）	3週間	3週間
4月		4週間	4週間
5月	5/2～6 上院休会（1週間） 5/30～6/3 上下両院休会（1週間） （Memorial Day recess）	3週間	4週間
6月		4週間	4週間
7月	7/4～8 上下両院休会（1週間） （July Fourth recess）	3週間	3週間
8月	8/1～31 上下両院休会（1ヶ月） （Summer recess）	0	0
9月	9/1～5 上下両院休会（3日間）	4週間	4週間
10月以降	審議日程未定。		

米国議会の選挙は、（4年ごとに行われる）大統領選挙と同じ年の議会選挙と大統領選挙のちょうど中間の年に行われる中間選挙の2つがある。2004年には、大統領選挙と同時に議会選挙が行われた。

現在の状況をみると、上院では過半数51議席に対して、昨年の選挙で共和党が51議席から55議席に躍進、民主党は48議席から44議席に後退した（図表2-2）。無所属議員が1名いるが、民主党系の無所属議員であるため、実質的な勢力図は現在共和党55議席、民主党45議席である。ちなみに、選挙前は、民主党議員の1人（ジョージア州のミラー上院議員。昨年で引退。）が共和党議員のような投票行動を行っていたため、実質的な勢力図は共和党52議席に対して民主党48議席であった。

一方、下院では過半数218議席に対して、昨年の選挙により共和党が227議席から232議席に議席を増やし、民主党は205議席から202議席に後退した。選挙後も共和党が完全に多数を握っている構図は変わらず、むしろそれが強化された。

図表 2-2 米国議会の現状

	上院	下院
議席数	100議席	435議席
任期	6年	2年
現状	多数党: 共和党 共和党: 55議席 民主党+無所属: 45議席	多数党: 共和党 共和党: 232議席 民主党+無所属: 203議席

#### b. 政党指導部とは誰のことか

米国議会の運営に大きな影響力を持っているのが政党指導部である。政党の指導部は議員規則上、明文化された定義はないが、一般に上下両院の議長(president または speaker)、院内総務(leader)、院内幹事(whip)、そして政策委員会メンバー等の数人を指す。現在の共和党で言えば、フリット上院院内総務、ハスタート下院議長、ディレイ下院院内総務らの役割が非常に重要になる。一方で民主党は、リード上院院内総務、ペロシ下院院内総務らが党を取り仕切る（図表2-3）。

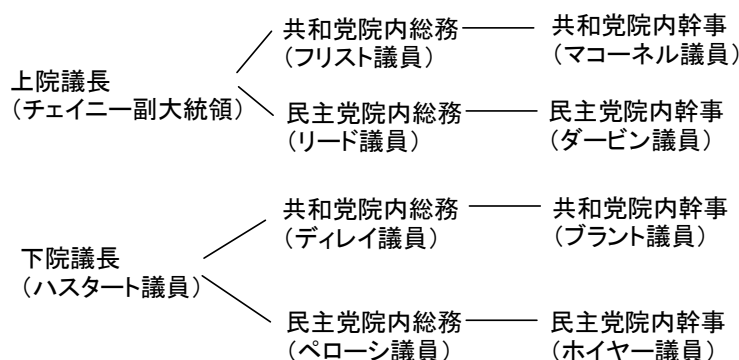
上院規則によれば、上院議長（president）は、上院議員の発言の許可、議事手続き上の異議の認定に加えて、両院協議会委員の任命、就任宣誓等を行う。日常の審議では、副大統領は議場に現れず、仮議長として上院議員が代わる代わる議長役を務める。このため、議場における実質的な最高指導者は院内総務になる。副大統領が議長として役目を果たすのは、唯一議案の採決結果が50対50になったときである。この場合、副大統領が議場に颯爽と現れて決選投票を行う。現在上院では決選投票となった場合は、チェイニー副大統

領が共和党に有利な投票行動をとるに決まっているから、共和党が議案の可決に必要な過半数は 51 票ではなく 50 票となっている。

次に、院内総務は（複数いるので感覚的にはマッチしないかもしれないが）いわゆる党首であり、所属政党の議員総会で選出される。多数党院内総務（majority leader）は、上院では慣例上、開会日や開会時間、散会時間の決定を行うほか、本会議に法案を上程する実質的権限を有している。また、上院本会議の議事や委員会における委員の割り当て比率を少数党院内総務（minority leader）と協議するのも多数党院内総務の重要な役割である。現在、上院の本会議ではその日の最初の発言はまず多数党のフリスト院内総務が行うことが慣例となっており、彼がその日の議題等を発表する。その後、少数党のリード院内総務とともに本会議での議案審議を進行する。

下院では、議長（speaker）が名実ともに多数党の最高指導者であるため、下院の院内総務は上院のそれと比べて権力が弱い。下院議長は、大統領、副大統領に次ぐ国のナンバー 3<sup>1</sup>の立場にあり、上下両院の議員のなかで最も権威のある存在である。

図表 2-3 第 109 議会の政党指導部



院内幹事（whip）は、議事運営に関して院内総務と連携し、法案の成立や阻止に取り組む、ホワイトハウスとの連携活動を行う。また、政党指導部の方針を政党所属議員に連絡し、主要議案の採決において所属政党議員を動員する役割も果たす。院内幹事は、まさに副院内総務と呼ばれる役割を果たしており、実際に現在のリード民主党上院院内総務は、2004 年選挙で落選した民主党のダシュル元上院院内総務の後任として上院院内幹事から繰り上がった。

政党指導部は、両院協議会のような最終決定の場で非常に大きな役割を果たす。現在、共和党指導部はホワイトハウスと連携し、成立後に大統領に拒否権を発動されることのない法案作りに腐心する。米国議会スタッフから聞いた話では、予算などの審議が両院協議会で行われる際、最終的な局面では担当委員会の委員長までもがはじかれ、ホワイトハウ

<sup>1</sup> 下院議長は、大統領の継承順位が副大統領に続いて第 2 位である。

と共和党指導部との話し合いで結論が下されるという。これに対して、民主党は両院協議会における少数党を無視した共和党指導部の姿勢を再三にわたって問題視し、その後の法案審議のなかで猛反発した。現在、共和党指導部はそのような強引な審議を行うことができるほど両院協議会での立場が強い。

## (2) 米国議会の法案審議

米国では、法案は全て議員立法であり、行政府が法案を提出することはない。政権による提案はドラフト作成後、通常委員長の名前で委員会に導入される。このため、少なくとも形式上は全ての法案が議員から提出される。その数は年間 1 万前後にものぼり、そのうち成立するのは 10% 程度である。

法案が提出されると法案に番号がつけられる。そもそも米議会の議案は、(a)法案(bill)と(b)決議案(resolution)に大きく分けられる。前者は成立すれば法律になるのに対して、後者は議会内での約束事のようなものである。このため、後者は大統領の署名を必要とせず、もちろん法律と同等の効力をもたない。決議案には「単純決議案」といって、上下各院の意思表示等のために行われるものと、上下両院での一致した可決が必要な「一致決議案」(Concurrent Resolution)がある。また、多少紛らわしいが、「合同決議案(Joint Resolution)」と言って、両院での可決と大統領の署名によって成立するほとんど法律と変わらない決議案もある。例えば、毎年 10 月 1 日から歳出法案の成立までの間に必要となる継続予算決議案(Continuing Resolution)は合同決議案である。

これら議案は議会に提出されると法案・決議案番号がつけられるが、これはその種類によって名前がつけられ方が異なる(図表 2-4)。法案の場合は、例えば上院に提出されたものは「S.2」、下院に提出されたものは「H.R.2986」などのように、それぞれ S と HR の後に番号がふられる。決議案についても同様の作られ方がされ、「単純決議案」の場合は上院に提出されれば「S. Res. ~」、下院に提出されれば「H.Res. ~」となる。「一致決議案」の場合は、「S. Con.Res. ~」または「H. Con.Res. ~」となり、「合同決議案」の場合は「S.J.Res. ~」また「H.J.Res. ~」となる。

図表 2-4 議案の種類と法案番号の表記の仕方

議案	法案番号の始まり
法案 ( Bill )	H.R. ~ , S. ~
決議案 ( Resolution )	
単純決議案	H.Res ~ , S.Res ~
両院一致決議案 ( Concurrent Resolution )	H.Con. Res ~ , S.Con.Res ~
合同決議案 ( Joint Concurrent Resolution )	H.J.Res ~ , S.J.Res ~

### a. 委員会における法案審議

法案が提出されて、それに番号が付されると、いくつかの例外を除いてその法案は適当な常任委員会に付託される。委員会の種類は3つある(図表2-5)。第1に、常時設置されている常任委員会(standing committee)である。通常、法案は常任委員会の所轄委員会を通過して本会議に上程されるという手続きが踏まれる。常任委員会の他には、一定期間だけ特定の目的のために設置された特別委員会(select or special committee)や、両院の議員が合同で運営している常設の合同委員会(joint committee)がある。これらは、通常法案審議を行わず、政策に関する提言や公聴会を行うことを主な仕事にしている。

図表 2-5 上下両院の委員会

常任委員会			
上院		下院	
農業委員会 (Agriculture, Nutrition, and Forestry)	財政委員会 (Finance)	農業委員会 (Agriculture)	国際関係委員会 (International Relations)
歳出委員会 (Appropriations)	外交委員会 (Foreign Relations)	歳出委員会 (Appropriations)	司法委員会 (Judiciary)
軍事委員会 (Armed Services)	健康・教育・労働・企業年金委員会 (Health, Education, Labor and Pensions)	軍事委員会 (Armed Services)	資源委員会 (Resources)
銀行・住宅・都市開発委員会 (Banking, Housing and Urban Affairs)	国土安全・政府活動委員会 (Homeland Security and Governmental Affairs)	予算委員会 (Budget)	議事規則委員会 (Rules)
予算委員会 (Budget)	議事規則・管理委員会 (Rule and Administration)	教育・労働委員会 (Education and the Workforce)	科学委員会 (Science)
商業・科学・運輸委員会 (Commerce, Science and Transportation)	司法委員会 (Judiciary)	エネルギー・商業委員会 (Energy and Commerce)	中小企業委員会 (Small Business)
エネルギー・天然資源委員会 (Energy and Natural Resources)	中小企業委員会 (Small Business and Entrepreneurship)	金融サービス委員会 (Financial Service)	公的行動基準委員会 (Standards of Official Conduct)
環境・公共事業委員会 (Environment and Public Works)	退役軍人委員会 (Veterans Affairs)	政府改革委員会 (Government Reform)	運輸・インフラ委員会 (Transportation and Infrastructure)
		国土安全委員会 (Homeland Security)	退役軍人委員会 (Veterans' Affairs)
		下院管理委員会 (House Administration)	歳入委員会 (Ways and Means)
特別委員会、合同委員会			
上院		下院	
インディアン問題特別委員会 (Indian Affairs)	諜報特別委員会 (Select Committee on Intelligence)	諜報特別委員会 (House Permanent Select Committee on Intelligence)	
倫理特別委員会 (Select Committee on Ethics)	高齢化特別委員会 (Special Committee on Aging)		
両院印刷委員会 (Joint Committee on Printing)	両院図書委員会 (Joint Committee on the Library)	両院印刷委員会 (Joint Committee on Printing)	両院図書委員会 (Joint Committee on the Library)
両院税制委員会 (Joint Committee on Taxation)	両院経済委員会 (Joint Economic Committee)	両院税制委員会 (Joint Committee on Taxation)	両院経済委員会 (Joint Economic Committee)

常任委員会への付託は、例えば農作物に関わる法案であれば上下両院の農業委員会に、税制法案であれば下院の歳入委員会と上院の財政委員会それぞれになされる。ある常任委員会で特定の法案が議題として取り上げられるかどうかはその委員長の裁量にかかっている

る。委員会における委員長のパワーは絶大で、委員長は議題選択のほか、小委員会への付託、委員会のスタッフ等を自由にコントロールする。委員会スタッフは、委員会のスタッフというよりは委員長の（少数党側のスタッフは筆頭委員の）スタッフとして業務に携わることが多いようである。また、法案が委員会に提出されても、委員長がそれを取り上げなければ提出された法案はそのまま委員会で死蔵されるだけである。このため、法案の作成者は、委員会で自らの法案が取り上げられるように、それが好意的に扱われる委員会に対して付託しようとする。法案のなかにそれが複数の委員会に付託されるように曖昧な言葉を使ったり、希望する委員会が管轄している分野に関係する内容を含む形に法案が整えられて提出されたりもする。

委員長がある法案をとりあげることを決め、それが委員会に付託されると公聴会が開催される。公聴会では法案に関する分野の専門家が証人として呼ばれ、議員が証人から情報を収集する。少なくとも、表面的には、公聴会は事実関係を確認する手段として最も重要な手段である。実際には、公聴会が開かれる前から既に多くの情報が得られており、各委員は証人がどんな主張をするかを知っており（知っているからこそ証人が呼ばれる）、委員はその情報を公聴会で改めて聞くだけである。証人の数は、多数党が3分の2、少数党が3分の1である。このため、現在証人が3人いると、3人のうち2人は共和党の主張を裏付けることを述べ、最後の1人はそれと全く逆の主張を述べるというのがしばしばみられるパターンである。

公聴会が実施された後、委員会はマークアップを行う。マークアップとは、法案の細部を詰める作業であり、各議員がたたき台の法案に対して修正案を加え、それら1つ1つに関して採決を行う。そして最後に法案全体に対して採決が行われ、法案の委員会通過となる<sup>2</sup>。

#### **b. 本会議における法案審議**

法案が委員会を通過すると、今度は限られた委員会メンバーによる審議から本会議での審議に移る。本会議は、委員会が可決した法案に変更を加えることはあっても、委員会の意思を尊重して大枠は受け入れるのが普通と言われている。これは、委員会が専門家の集まりであり、委員会で専門的な審査を終えた法案が本会議でジェネラリストの審議を受けるという位置づけだからである。通常は、所管の委員会メンバーが委員会での審議と同様に（委員会で敗北した）修正案の必要性を再度訴え、その修正案に対する採決が行われる。米国では、C-SPN という国営の議会中継チャンネルがあり、上下両院の本会議の審議が行われているときは毎日それらが放映される。このため、本会議では議員はまたとないチャンスとばかりに自らの修正案を熱っぽく、魅力的に訴える。しかし、修正案の内容は委員会

---

<sup>2</sup> マークアップはしばしば逐条審議などと訳される。正確に言えば、委員会における法案全体に対する採決はマークアップには含まれないらしい。しかし、慣用的に「マークアップが行われる」と言えば、法案全体に対する採決が行われて、それが本会議に送付されることを連想する。

で既に知られているから、法案の内容を追う立場からすれば、正直なところその演説を聞く必要はない。重要なのは、本会議においてどのような修正案が可決されるかである。委員会で惜しくも否決された修正案が本会議で可決されたり、委員会では提出されなかった修正案が急速に支持を集めることもあるので、本会議での採決には注意を払う必要がある。

本会議での修正案の可否とその内容、議員の投票行動等は上下両院のホームページより知ることができる。しかし、ここで知ることができるのは記名投票 (roll call vote) のみであり、発声投票 (voice vote) は記録に残らない。記名投票とは一人一人名前が呼ばれた後に「aye (yes の意味)」または「no (または ney)」と議案に対する賛否を答える投票の仕方であり、投票記録として残されるから議員は神経質になる。これに対して発声投票は、議長の指示の下、賛成の議員が一斉に「aye」と言い、続いて反対の議員が一斉に「no」と言い、声の大きさによって可否を決めるやり方である。採決の結果が明らかである場合には発声投票の方が時間短縮になる。また、投票記録を残したくないと思う議員が多い法案や修正案に対する投票の際にも、多数党により発声投票が選択されることもあるが、それが少数党の反発を招いたりもする。

ところで、本会議における発声投票やその他の議会の細かい動きを知るには、C-SPAN を一日中視聴するか、数日後に発表される「Congressional Record」により、その日の議会のやり取りを逐一確認する必要がある。しかし、重要法案において事前に注目されている修正案の採決結果は、発声投票の分も含めて議会誌<sup>3</sup>やワシントンポスト紙等の一般紙によって紹介されるのが普通であるので、実際にはそれらマスコミ情報で修正案の採決結果を相当程度フォローすることが可能である。

上下両院の本会議には、ともに細かい審議規則があるが、上院における実際の運用は全会一致の同意 (unanimous consent) によって、議事手続きがその時の都合でしばしば変えられる。また、上院では、議員 1 人の発言に制限時間がないため、次節で述べるような「フィリバスター」が可能となる。一方で、下院では、しばしば迅速な審議を図るため、本会議を定足数 100 名の下院全員委員会 (committee of the whole) に切り替えて審議が行われる。また、下院独自の特徴として、審議規則が議事規則委員会 (rule committee) によって法案ごとに定められる。しばしば採用されるのはオープン・ルールと呼ばれるもので、修正案を提出した議員が 5 分間だけ発言でき、その修正案に反対で議長に指名された者 1 名が 5 分間だけ反対意見を述べられるというものである。この他、クローズド・ルールと呼ばれる修正案の提出に制限がかけられる審議方法もある。いずれにせよ、議員 1 人当たりの発言時間が制限されるため、下院では基本的にフィリバスターはできない。

### c. フィリバスターとは何か

では、フィリバスターとは何であろうか。上院では、議員の演説時間が制限されておら

---

<sup>3</sup> Congressional Quarterly 社が発行する「CQ Today」や National Journal 社が発行する「Congress Daily AM/PM」、BNA 社が発行する「Daily Report for Executives」等。

ず、理論的には体力が可能であれば何時間でも話し続けることができる。これは 1789 年の第 1 議会からの伝統で、良心にしたがって発言できる審議形式は、上院の誇りになっているという。しかし、多くの法案を抱える議会において、このような各議員の自由な発言権は、法案審議を長引かせ迅速な採決を妨げる要因になる。これを意図的に実施すれば、議事進行妨害が可能になる。これが「フィリバスター(filibuster)」(議事進行妨害)といわれる状況である。

フィリバスターは、日本の国会で一時有名になった「牛歩戦術」と基本的には同じ仕組みである。フィリバスターは「牛歩戦術」のように投票台までゆっくり歩く代わりに、議員が延々と演説を続けるのである。上院議員は、(1)立ったまま演説を続けること、(2)本会議場から出ないことという条件を満たす限り、何時間でも演説を続けることができる。議員は演説中に水か牛乳を飲むことが許されるらしいが、これら条件を守りながら演説を続けることは体力的には相当厳しいであろう。1957 年には 24 時間 18 分も演説を続けた議員がいたらしいが、あまり水を飲まずに演説を続けたためか脱水症状に陥ったという。上院規則によれば、上院議員は本会議で何を演説してもよいことになっているため、フィリバスターの際には、演説の内容が当該法案に関係するものに限定されるわけではない。憲法を序文から最後まで朗読することに加え、歌の歌詞や料理本のレシピを読み続けることが可能であり、実際に過去にはそうした手が使われたという。

現在のフィリバスターの典型は、各議員が修正案を相次いで提出しそれらの審議を要求するため、いつまで経っても採決ができなくなる状況である。また、少数党側がそもそもフィリバスターを発動するという圧力をかけることで多数党側が問題の議案を議題として取り上げることができないという事態が生じることもあり、実際に議員が長広舌を振るう機会は少ない。フィリバスター戦略を用いる意図は、ある法案や政治任用職の指名に対して圧力をかけることである。フィリバスターは多くの未解決法案を抱える会期の終盤の方が有効であると言われているが、そうでなくてもマスコミの注目度が高いため、その効果は絶大である。フィリバスターの仕組みは少数党の権利を守る仕組みとしてユニークであり、しばしば意見が割れる重要法案の審議において用いられる。

フィリバスターを回避するには、議員の 5 分の 3 の賛成、すなわち 60 票以上を集める必要がある。60 票の賛成票が得られれば、一定時間内に当該法案の採決を行うことが可能になる。この手続きをクローチャー(cloture またはクローシャー、closure)という。これを実施するには、まずクローチャー動議を提出して、その 2 日後に行われるクローチャー投票を待つ。予定どおりクローチャー動議が可決されると、30 時間以内に当該法案の審議を終えて採決が実施されなければならない<sup>4</sup>。このため、実質的にフィリバスターが打ち切られる。

---

<sup>4</sup> クローチャー動議が可決された後は、議案の主旨とは関係のない(non-germaine)な修正案の提出ができなくなる。これら修正案の審議を防ぐことを目的に、クローチャー動議提出のタイミングがはかられたりもする。

このように、クローチャー動議が可決されるか否かがフィリバスターを回避できるかどうかを決めるので、上院ではどちらかの党が議席の過半数を握るかだけでなく、多数党が60議席に届くかどうか議会運営上の重要なラインとなる。多数党が60議席を上回ればフィリバスター・プルーフな立場を得ることができ、完全に上院を支配することができる。

#### d. 両院協議会

上下両院本会議でそれぞれの法案が可決された後、両院の案が一致していない場合、両院協議会においてそれらの差異が調整される。

両院協議会では、上下両院それぞれの所轄委員会から委員長と委員が選出され、両院の議員の間での議論が行われる。両院協議会の議論は、議論の終結を出来るだけ早くするために非公開（クローズド・ドア）で行われる。法案によっては公開されることもあるが、両院協議会は両院の意見の最終調整の場であるため、通常は議論が収斂した後でなければ公開されない。両院協議会の採決の方法は本会議とは異なり、単純に両院から選出された委員全体の過半数ではなく、各院から選出された委員の過半数が両院で得られなければならない。

両院協議会で両院協議会報告書が可決されると、それが上下両院に戻されて再び採決が行われる。この際、両院はもう両院協議会報告書を修正することができず、採決でイエスまたはノーの意思表示を行うだけである。両院協議会報告書が再び上下両院で可決されると、その法案は両院一致で可決された法案となって議会を通過し、ホワイトハウスに送付される。それに大統領が署名すれば法案が成立する。

しかし、大統領には拒否権（veto）が認められており、大統領が法案の内容を気に入らなければ拒否権を発動してその法案を退けることが可能である。この場合、議会は各院の3分の2以上の多数の採決で大統領の拒否権を覆す（override）ことができる。しかし、現在の行政府と立法府の関係は、ブッシュ大統領が上下両院で多数を握る共和党の議会と非常に近い関係にあることから、ブッシュ大統領が拒否権を発動せず、議会側では大統領の拒否権行使を避ける法案を作る傾向がある。このため、前述のように、両院協議会はしばしば民主党が議論から外されて、ホワイトハウスの圧力によって共和党指導部が都合の悪い条項を次々に削ぎ落とす作業がみられる。この意味では、三権分立といえどもホワイトハウスのパワーは絶大であり、特に両院協議会における法案審議に対するその影響力を無視することはできない。

### 3. 米国議会の予算審議プロセス

次に、以上の米国議会の基本的な仕組みを踏まえた上で、予算審議プロセスをみてみよう。

#### (1) 予算教書とは何か

米国の予算審議は、通常、毎年2月の第一月曜日に、行政管理予算局（Office of Management and Budget、OMB）が予算教書（大統領の予算要求）を議会に提出することから始まる。OMBが予算教書を作成するまでに既に前年から約10ヶ月間を費やしてきている<sup>5</sup>ので、米国の予算審議は前年から始まっていると言えるが、議会が正式に翌年度の予算作成プロセスに入るきっかけは、大統領の予算要求である<sup>6</sup>。

予算教書は、予算の概観、予算の詳細、分析編、財政関連統計に分かれた4部構成となっている。予算教書でまず注目されるのは、まず大統領の要求する政策の内容とそれを裏付ける予算が全体としてどのようなものになっているかである（図表3-1）。予算の対象期間が5年間の場合、（当年度の見込みと）来年度から5年間の歳出と歳入、財政赤字が示される。ここでは、大統領の要求する国防計画やメディケア改革、減税策等を実施した場合に、歳出規模と歳入規模、そしてその差である財政収支が今後数年間どのように推移するかが明らかにされる。歳出規模は、大きく裁量的経費と義務的経費に分けられるが、予算教書ではそれらに加えて、省庁別の裁量的経費や義務的経費の個別政策に関わる歳出増減等の詳細が示される。

図表 3-1 2006 年度予算教書の全体像

(10億ドル)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
歳出	2,292	2,479	2,567	2,656	2,759	2,883	3,027
裁量的経費	895	930	921	917	933	952	971
国防費	436	443	424	426	445	466	483
それ以外	459	487	497	491	488	486	488
補正歳出	-	35	25	18	2	1	-
義務的経費	1,237	1,336	1,410	1,476	1,552	1,636	1,742
公的年金等	492	515	540	567	596	630	665
メディケア	265	290	340	381	407	433	460
メディケイド・CHIP	181	194	199	209	225	245	266
その他	299	337	331	319	324	328	351
利払い費	160	178	211	245	272	294	314
歳入	1,880	2,053	2,178	2,344	2,507	2,650	2,821
財政赤字	▲ 412	▲ 427	▲ 390	▲ 312	▲ 251	▲ 233	▲ 207

（資料）OMB, "The Budget for Fiscal Year 2006"

<sup>5</sup> 行政府では2月の予算教書提出に向けて、前年の4月から各省庁とOMBが予算の作成作業に入る。議会スタッフによれば、同様のことが議会でも予算委員会と各常任委員会の間で行われているという。

<sup>6</sup> 米国の財政年度(fiscal year)は10月1日から始まり9月30日に終わる。例えば、2005年10月1日から始まる財政年度は2006年度である。米国財政年度が10月1日からになったのはそれほど古いことではなく、1974年の予算法に基づいて77年から実施された。

#### a. 裁量的経費と義務的経費

ここで、裁量的経費(discretionary spending)と義務的経費(mandatory spending)について説明しよう。裁量的経費とは、議会在毎年可決される歳出法案(appropriation bill)のなかでその金額が決められるものである。通常歳出法案は分野ごとに13本の歳出法案としてまとめられる。裁量的経費には、国防費、高速道路建設費、宇宙開発費、教育関係費、対外援助費、FBI費等が含まれる。これに対して、義務的経費は毎年の歳出法案の審議でその金額が決められるのではなく、現存する権限法(authorization act)によってその金額が決められているものである。このなかには、公的年金、メディケア、メディケイド、フードスタンプ(生活保護)、学生ローン・プログラム等が含まれる。議会は義務的経費に関して、受給者への給付の基準や政府の支出方法、そして歳出規模等に関する法律改正を行うことができるが、これは裁量的経費とは異なり、毎年定め直さなければならない類のものではない。

2006年度の予算をみると、裁量的経費が9,220億ドル(全体の35.9%)、義務的歳出1兆4,100億ドル(54.9%)、残りが補正歳出<sup>7</sup>と利払い費で2,360億ドル、合計が2兆5,680億ドルとなっている(以上、支出ベース)。このように、裁量的経費は歳出法案として毎年多くの注目を集めるが、全体の55%は義務的経費として毎年ほぼ決まった方式で支出されており、裁量的歳出の規模は歳出全体からみれば36%に過ぎない<sup>8</sup>。

#### b. 歳出権限と支出

もう1つ米国の歳出に関わる分類の仕方を示そう。米国の歳出は、歳出権限(budget authority)と支出(outlay)の2種類がある。歳出権限は、多年度に渡る歳出額の限度であり、毎年実際に使われる金額である支出とは異なる。例えば、ある分野のプロジェクトに対して、5年間で歳出権限が100億ドル与えられたとし、これに対してホワイトハウスが毎年等分の支出を行う計画があるとすると、この場合、歳出権限は100億ドルで、毎年の支出が20億ドルとなる。よく比喻として用いられるのは、歳出権限は当座預金口座のなかにお金を入れられることであり、支出とは実際に小切手を切ることであるというものである。単年度主義と言われる日本でも防衛費の後年度負担のような複数年にまたがる歳出権限があるが、米国は多年度予算主義をとっているため、あらゆる歳出の概念のなかに歳出権限と支出の明確な違いが設けられているということであろう。気をつけなければならないのは、財政赤字を計算する際には、歳出、歳入ともに支出ベースの金額が必要であり、議案審議の金額としてマスコミ等に数多く登場する数字は歳出権限であることである。議会の予算案では歳出権限ベースと支出ベースの数値が表に並んで示されることが多いが、議案審議

<sup>7</sup> 2006年度の予算教書では、補正歳出が裁量的経費、義務的経費とは別に計上されているが、これは例年のケースとは異なる。通常、補正歳出は(まさに補正であるゆえに)予定されておらず、補正歳出が別枠で表記されることはない。実際に、図表3-1における2004年度の補正歳出実績は別枠で計上されていない。

<sup>8</sup> 補正歳出を全て裁量的経費とみなしても、裁量的経費が全体に占める割合は37%にとどまる。

の主役になるのは歳出権限である。

## (2) 予算決議と74年予算法

議会は、大統領の予算要求を受けて予算作成に着手するが、米国議会で予算と呼ばれるものが予算決議 (Budget Resolution) である。予算決議は、歳出、歳入、財政赤字、債務残高の限度など予算の全体像を示すものである。これは日本人の目からみて特異な概念ではないが、米国では74年の予算法以前は予算決議が存在しなかった。つまり、米国では予算の全体像が示されないままに、歳入法案と歳出法案が個別に審議されていたのである。歳出規模の重要な判断は各歳出委員会が握り、ホワイトハウスの予算教書による要求のほか、様々な案件を考慮したうえでその歳出額が決定されていた。しかし、どの国でもみられるように、議員は地元への利益誘導に意欲をみせ、その結果歳出委員会が巨大な権力を握り、全体として歳出は肥大化する傾向があった。特に、60～70年代には、大規模な社会保障プログラムの実施に加え、ベトナム戦争による戦費の増大が重なり、財政事情は厳しい状況に陥った。こうした事情を背景として、72年に議会が予算コントロールに関する委員会を作成して、議会の予算システムについて検討を重ねた。そして、74年にその後の予算審議プロセスの基礎となる74年予算法 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) が制定された<sup>9</sup>。

74年予算法は、予算作成過程における議会の役割を再認識させ、予算作成過程での議会の機能が強化された。予算決議によって歳出と歳入、そしてその差である財政赤字の見通しを立てることが義務づけられ、同時に財政赤字拡大に歯止めをかけるために債務残高の上限が設けられた。

予算審議における議会の機能強化策として注目されるのは、上下両院に予算委員会が設置されて、そこを中心に予算決議が作成されるようになったことと、議会の調査機能を高めるために議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) が設立されたことである。予算委員会が設置されたことはそれまで強大な権力を握っていた歳出委員会から権力を分散し、予算の全体像が示されることになったという意味で意義深い。また、議会予算局 (CBO) の設立は、それ以前はホワイトハウスにあるOMBだけが提示することができた政策コストの計算を議会が独自に行うことができるようになったという意味で非常に重要である。現在、議会が政策論議をするうえで欠かせない政策コストについては、CBOが一手に引き受けていることになっている<sup>10</sup>。

そもそも米国議会は、少なくとも形式的には行政側が提出するOMBの数値を全く信用

<sup>9</sup> 74年議会予算法制定の直接の引き金になったのは、ニクソン大統領の議会を無視した行動であった。73年度予算に関してニクソン大統領が歳出削減の権限を議会に要求したものの、議会がこのような権限を行政側に与えることを拒否したため、ニクソン大統領は議会を通過し (自らも拒否権を発動しなかった) 歳出案の一部を執行停止にし、議会とホワイトハウスが完全に衝突するという出来事が起こった。このため、74年予算法の後半が impoundment に関する内容になっている。

<sup>10</sup> 歳入部分の計算は、両院税制委員会 (Joint Committee on Taxation, JCT) が担当する。

しない。行政側は自らの政策を実現するために、都合のいい数値を提示してくる可能性があるからである。これに対して、CBO は議会の機関であるから、CBO の数値は絶対の信頼をもって取り扱われる。CBO は政治中立的な機関とされ、CBO が算出した数値は、ある意味で「天から降ってくる数値」として捉えられる。議会の政策議論は CBO の数値に基づいて行われ、政策コストの推計値として OMB や民間シンクタンクが試算した数値が用いられることはない。これによって、議会の政策論争が多数党と少数党で異なるコスト計算結果を基に相手を批判するという泥仕合に陥る危険が回避されている。このように、CBO がはじき出した数値を議会が政治中立的なものとして受け入れる点は議会の審議運営上、非常に重要であり、また議会が CBO の数値を OMB のそれと明確に区別するやり方は、米国の三権分立の典型的な姿勢を示すものと考えられよう。

予算決議を含めた現在の予算審議プロセスは、次のようになる（図表 3-2）。まず、大統領の予算要求から 6 週間以内に上下両院の各委員会がそれに対する意見を予算委員会に提出する。それを基に、予算委員会が 3 月に予算決議案を作成し、マークアップを行う。予算委員会を通過した予算決議案は本会議に送られて審議される。上院では、予算委員会は 4 月 1 日までに予算決議案を本会議にあげることが義務づけられている。予算決議案は、本会議での審議プロセスを経て 4 月始めには上下両院を通過する。その後両院協議会での調整が行われて 4 月 15 日に両院の一致した予算決議案が成立する。

図表 3-2 74 年予算法以後の予算審議の流れ（例）

日程	行動
1 月末	CBO が定例財政推計公表。
2 月第 1 月曜日	大統領が予算教書を議会に提出。 予算教書の提出から 6 週間以内に、上下両院の各委員会が予算委員会にそれに対する意見を提出する。
3 月	上下両院の予算委員会が予算決議案を作成・審議、成立。 （上院では予算決議案の本会議への提出期限が 4 月 1 日。）
4 月始め	上下両院の本会議が予算案を審議、成立。
4 月 15 日	予算決議の成立。
5 月	所轄委員会による財政調整法の作成・審議、成立。 上下両院本会による財政調整法の審議、成立。
6～7 月	歳出委員会による 302(b)割り当て。 委員会または本会議による歳出法案の審議。
9～10 月	委員会または本会議による歳出法案の審議。
11 月	オムニバス歳出法案の作成・審議、成立。

4月15日というのは、74年予算法によって決められた予算決議の成立期限であるが、実際には必ずしもその期限内に予算決議が成立するわけではない<sup>11</sup>。過去の例をみると、74年予算法が完全に実施された76年度の予算決議案から2005年度のそれまでの30年間のうちその成立期限に間に合ったのは、たった6回しかない。また、予算決議はその審議が義務づけられている一方で、成立しない場合の罰則規定があるわけではなく、共和・民主両党の対立が激しくなると不成立で終わる場合がある。最近の予算決議は、期限内に成立することが多い一方で不成立に終わることも多いという傾向がみられる。例えば、2000～05年度の予算決議の成立状況は、全体の6回のうち3回が期限内成立と健闘をみせる一方で、2003年度と2005年度予算決議が不成立となった（図表3-3）。不成立の場合は、各院において何らかの措置で独自の歳出枠が定められることがある。2005年度予算決議では、下院が同下院案を独自の予算決議（deeming resolution）とみなして、その後の予算審議を行った。この他、各院の歳出委員長と同筆頭委員が歳出枠に関する紳士協定を結ぶ等の措置がとられることがある。

図表 3-3 1990～2005年度予算決議の成立時期

財政年度	予算決議の成立時期
90	89年5月18日（H. Con. Res. 106）
91	90年10月9日（H. Con. Res. 310）
92	91年5月22日（H. Con. Res. 121）
93	92年5月21日（H. Con. Res. 287）
<u>94</u>	<u>93年4月1日（H. Con. Res. 64）</u>
95	94年5月12日（H. Con. Res. 218）
96	95年6月29日（H. Con. Res. 67）
97	96年6月13日（H. Con. Res. 178）
98	97年6月4日（H. Con. Res. 84）
99	不成立
<u>2000</u>	<u>99年4月15日（H. Con. Res. 68）</u>
<u>2001</u>	<u>2000年4月13日（H. Con. Res. 290）</u>
2002	2001年5月10日（H. Con. Res. 83）
2003	不成立
<u>2004</u>	<u>2003年4月11日（H. Con. Res. 95）</u>
2005	不成立

（注）下線は期限内成立を示す。

予算決議案の審議は、通常議案の審議とは異なり、予算決議案の審議時間が50時間に限定されているためフィリバスターを回避できる。また、議案の主旨とは関係のない（non-germaneな）修正案の提出が禁止されている等の決まりがある。

予算決議成立後は、財政調整指示に従って減税法案が作成されたり、予算決議案の縛り

<sup>11</sup> 76～86年度は、予算決議の期限が5月15日だった。

のなかで 13 本の個別歳出法案が作成される。仮に、上院で予算決議に抵触する案が作成されようとしている場合には、議員はそれに対して Point of Order（議事規則違反のこと）を指摘することができる。Point of Order が指摘されると、予算決議に抵触した案が取り下げられるか、もしくは 60 票の得票で Point of Order が覆される<sup>12</sup>。予算委員会スタッフの予算決議成立後の主な仕事は、各法案が予算決議に違反していないかどうかを逐一調べ、これを議員に報告することらしく、議員はその情報を基に Point of Order を指摘する。しかし、予算委員会スタッフがいくら Point of Order を議員に報告しても、議員がそれを議会で指摘しない限りは、その議事規則違反は黙認されることになる。

### (3) 財政調整法とは何か

予算決議成立後の歳入及び義務的経費の増減を含む法案審議において重要な役割を果たすのが財政調整法である。財政調整法を用いる審議手法は、財政調整措置（reconciliation process）と呼ばれる。財政調整措置は 74 年予算法で確立した手続きで、財政赤字を削減する法案を成立させることを目的として、審議のプロセスに制約を課してその迅速な成立を促す仕組みである。具体的には、増減税の実施や義務的経費の変更に関して、予算決議のなかで各委員会に対して歳入法案や義務的経費の削減法案を作成するように財政調整指示が出され、予算決議成立後に財政調整法が作成される。財政調整措置は、1980 年に初めて実施されて以来、2004 年まで 17 回用いられた<sup>13</sup>。近年では、財政赤字を削減するという本来の目的からはずれて、減税の成立を目指すために財政調整措置が用いられるようになり、現在ブッシュ政権の減税実現のための有力な手段として欠かせないものになっている。

財政調整措置の最大の特徴は、その審議時間が 20 時間に限られているため、上院本会議の審議においてフィリバスターを回避できる点である。このため、上院本会議で 60 票を得ることができなくても、財政調整法を用いることで過半数の支持によって減税案を成立させることが可能である。また、財政調整法案の審議は、一般の法案審議と異なり、法案の主旨とは関係ない（extraneous な）修正案を提出することができない等の審議を早める仕組みもある<sup>14</sup>。

一方で、財政調整プロセスを用いるには制約がある。第 1 に、予算決議を成立させる必要があることである。財政調整指示は予算決議のなかで出されるため、予算決議が成立しないと財政調整法も作成されない。このため、例えば多数党が減税案を成立させようとする場合、過半数で成立させるためには減税規模を妥協してでも予算決議を成立させる必要がある。2004 年度予算決議案の審議において、減税規模が大統領案よりも半減されること

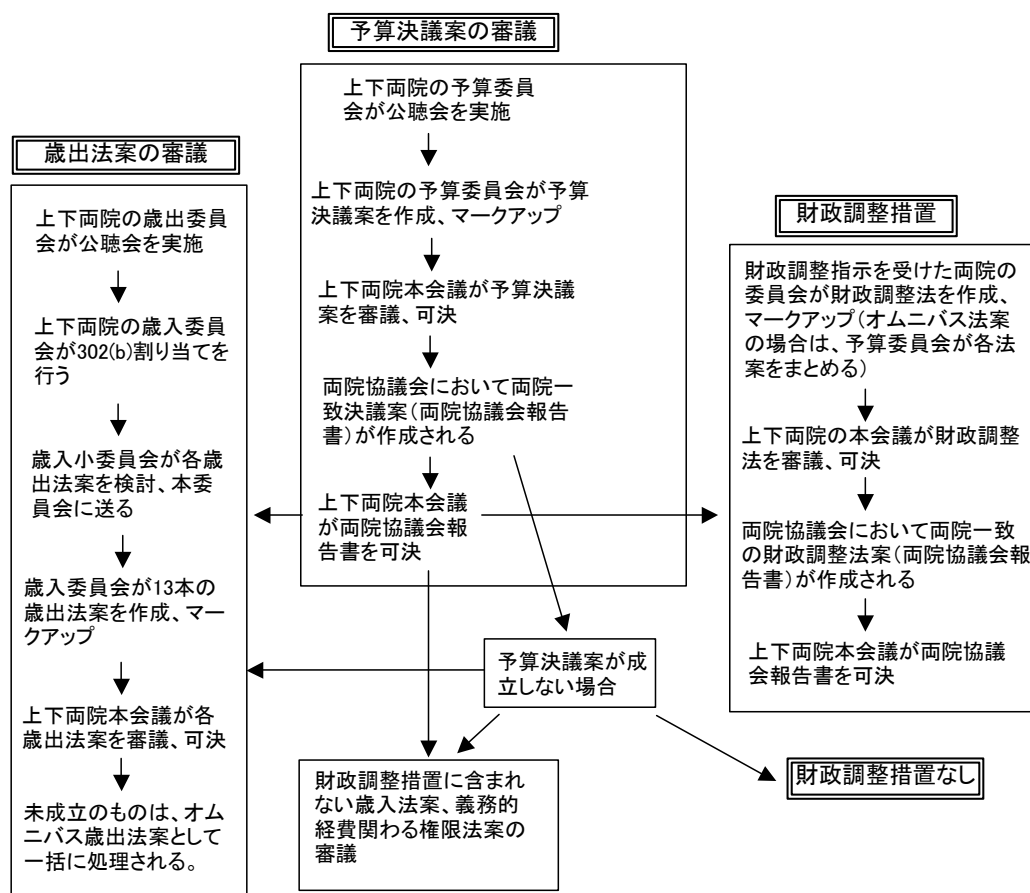
<sup>12</sup> 予算決議違反の Point of Order を覆すのに必要な票は全体の 5 分の 3（super majority）であるが、Point of Order の種類によっては過半数（simple majority）の場合もある。

<sup>13</sup> うち 3 回は大統領が拒否権を発動。

<sup>14</sup> これはバード上院議員が提案したことから、バードルールと呼ばれる。“extraneous”の定義については、Keith(2004)を参照。

をホワイトハウスが認めたのは、予算決議が不成立に終わるよりは成立させる方が良いと判断したためと考えられる。第 2 に、財政調整法が予算決議の対象期間内に限られる時限立法である点である。予算決議の対象期間が 5 年であれば財政調整法の適用期間も 5 年となる。2001 年に行われたブッシュ減税は 2010 年末に期限切れとなるが、これは同減税が対象期間を 10 年間とする 2002 年度予算決議の下で作成された財政調整法であるからである<sup>15</sup>。

図表 3-4 予算審議プロセスにおける財政調整措置の位置づけ



財政調整プロセスは、2 段階に分けられる。第 1 に、予算決議案のなかで定められた歳出、歳入、債務残高枠の変化に関する法案作成の指示が出される。通常、財政調整指示は、所轄の委員会に対して所定の日までに財政調整法を作成せよという形式をとる。例えば、減税法案であれば、上院では財政委員会に、下院では歳入委員会にそれぞれ減税を含む財政調整法の作成指示が出される。義務的経費削減の場合、財政調整指示として具体的に削減対象になるプログラムが提示されることはない一方で、例えばメディケア関連の削減が

<sup>15</sup> 税制変更は暦年単位で行われるため、2002 年度予算決議における 2011 年度までの税制措置は、2010 年末まで有効となる。

意図されているときには上院の財政委員会と、下院の歳入委員会とエネルギー・商業委員会に対して一定額の財政調整指示が出される。財政調整法は、所轄委員会によってマークアップが行われた後、そのまま本会議に送付され、本会議で審議が行われる。その後両院の調整を経て成立するという手順は通常の法案と同じである。

義務的経費削減のように財政調整指示が多くの分野にまたがる場合には関係する委員会の数が多いため、複数の財政調整法案が各委員会から予算委員会に提出され、予算委員会によってそれが1つか複数のオムニバス財政調整法案にまとめられる。有名な G.H.W ブッシュ（父ブッシュ）政権の OBRA90（Omnibus Budget Reconciliation Act of 90）やクリントン政権の OBRA93 はこうしたオムニバス財政調整法の例である。

#### 4. 2004 年度予算決議案の審議と減税

では、ここで予算決議と財政調整法の審議に関する具体例を示そう。2004 年度の予算を巡る攻防は、JGTRRA という重要な減税策が決定したことに加えて、それが出来上がるまでに紆余曲折があったことから、米国議会の予算の流れを知る上で良い材料と考えられる。

##### (1) 2004 年度予算決議案

###### a. 予算委員会におけるマークアップ

2003 年 3 月 13 日、上下両院の予算委員会において 2004 年度予算決議委員長案に対するマークアップが行われた。両院の予算委員長は、対象期間が 5 年間とされた大統領の予算要求とは異なり、ともに 2004～2013 年度の 10 年間にわたる予算決議案を作成した。上下両院の予算委員長案の特徴は、以下のとおりであった（図表 4-1）。

まず、下院のナスル（共、アイオワ州）予算委員長案（H Con Res 95）では、裁量的経費が全体で 7,750 億ドル（対前年比 1%増）となった。防衛関連支出は大統領提案にしたがうものの、非防衛関連支出は 2003 年度よりも 1%の削減されるという厳しい案となった。

図表4-1 2004年度予算に関する上下両院予算委員会の予算決議案と本会議での修正

	上院	下院
財政赤字の解消時期	・ 2013 年度	・ 2010 年度 本会議において 2012 年度に変更
2004 年度の裁量的歳出の限度額	・ 7,840 億ドル（国防関連：4,000 億ドル、非国防関連 3,840 億ドル）	・ 7,750 億ドル（国防関連：4,000 億ドル、非国防関連：3,750 億ドル）
財政調整法に盛り込む内容	・ 今後 10 年間の減税：7,260 億ドル。 本会議において 3,500 億ドルに変更 ・ 義務的経費：各委員会に対する義務的経費の削減指示はなし。	・ 同左：7,260 億ドル。 ・ 同左：各委員会に対して今後 10 年間で 行う義務的経費 4,700 億ドルの削減指示。 本会議において 2,650 億ドルの削減に変更。

注目された減税については、大統領案と同様に 10 年間で 7,260 億ドルの減税策（経済成長パッケージ）が盛り込まれた。また、同減税策が財政調整プロセスの下で審議されるものとし、下院歳入委員会に対して 4 月 11 までに今後 10 年間で 7,260 億ドルを限度とする減税パッケージを作成するよう促した<sup>16</sup>。一方で、今後 7 年間で財政赤字を解消するために

<sup>16</sup> 2004 年度予算決議案には、経済成長パッケージと呼ばれる財政調整法に含まれる減税策 7,260 億ドル以外にも減税策が存在し、それらを経済成長パッケージと合わせると、合計 1.5 兆ドルとなった。

4,700 億ドルの義務的経費が示され、財政調整指示として各委員会に対して義務的経費の削減指示が出された。委員会別にみると、義務的経費の削減額が最も大きいのは歳入委員会の 10 年間で 2,620 億ドル、次にエネルギー・通商委員会の同 1,110 億ドルとなった。

これに対して、上院のニクルズ（共、オクラホマ州）予算委員長案（S Con Res 23）は、歳出、歳入ともに大統領案に近いものとなり、2013 年度に財政収支が黒字化するとの見通しとなった。また、財政調整指示としては、下院案と同様の減税パッケージが財政委員会に指示される一方で、義務的経費の削減指示はなかった。

上下両院の予算決議案は、2003 年 3 月中旬にそれぞれの予算委員会でのマークアップが行われ、同案がそれぞれの本会議に送付された。

#### **b. 本会議における予算審議**

2004 年度予算決議案は、2003 年 3 月 20 日、下院本会議において審議が行われ、賛成 215、反対 212 で可決された。裁量的経費については、委員会案からの修正点はなかった一方で、財政調整指示では 2004～2013 年度における義務的経費削減が総額 2,650 億ドルとなり、ナスル下院予算委員長案よりも義務的経費削減額が縮小した。各委員会への削減指示は、歳入委員会に対して 620 億ドル、エネルギー・商業委員会に対して 1,070 億ドルとなった。

一方で、上院本会議では、3 月 17～26 日に 2004 年度予算決議案に対する審議が行われ、決定的な修正が行われた。財政調整法に含まれる減税規模が、委員会案の 7,260 億ドル（＝大統領案の要求どおり）から 3,500 億ドルに半減されたのである。この背景には、25 日、対イラク戦費を賄う 2003 年度補正予算の要求額がホワイトハウスから発表され、戦争コストに対する意識が高まったことが挙げられる。実際、予算決議案の審議が行われていた最中の 21 日時点では、財政赤字を懸念する民主党議員や共和党中間派議員のなかには、いかなる減税の実施にも反対する議員が多かった。議論が終結に向かうなかで、共和党議員の多くがホワイトハウスのごり押しにより最終的に減税額がそのまま可決されるよりは規模が半減するほうがましであると考えようになり、ようやく予算決議案の可決にこぎつけた。

#### **c. 両院協議会における審議**

両院協議会において、共和党指導部は当初大統領要求の 7,260 億ドルに近い減税を欲していたが、さすがにその要求金額は政治的に実施困難とみて 5,500 億ドル程度での決着を目指していた。しかし、これに対して両院協議会委員にもなった共和党の穏健派上院議員が反発し、上院案の 3,500 億ドルの減税上限に固執する態度をみせたため、両院協議会ではなかなか折り合いのつかない展開が続いた。

共和党指導部は、減税を実現するには財政調整措置を用いることが必要（さもなければ上院で 60 票の支持が必要）であり、そのため予算決議案をどうしても成立させる必要があ

った。そこで、苦肉の策として、上院と下院で減税に対する財政調整指示を変える方法が採用された(図表 4-2)。両院協議会では両院一致の決議案が作成されるはずだから、本来は上院と下院に同じ指示が出ないとおかしいが、複雑な文言を入れることで 2004 年度予算決議案では上院が 3,500 億ドル、下院が 5,500 億ドルという異なる財政調整法案(減税法案)を作成することが可能になった。そして、(財政調整法としての)減税法案が上下両院で成立し、その後両院協議会で調整が行われるときに、両院一致の減税規模を確定するというようにして、結論を事実上先送りにした<sup>17</sup>。また、両院協議会報告書では、13 の委員会に対する義務的経費の削減指示が落とされた。

図表4-2 2004年度予算に関する両院協議会報告書

	両院協議会報告書
財政赤字の解消時期	・ 2012 年度
2004 年度の裁量的歳出の限度額	・ 7,845 億ドル(防衛関連支出:4,001 億ドル、非防衛関連支出 3,843 億ドル)
財政調整法に盛り込む内容	・ 今後 10 年間の減税:上院は 3,500 億ドル、下院は 5,500 億ドル ・ 各委員会に対する義務的経費の削減指示は含まれなかった。

そもそも減税規模の上限を 3,500 億ドルにする上院案にこだわっていたのは、マケイン議員(アリゾナ州)、チェイフィー議員(ロードアイランド州)、ヴォイノビッチ議員(オハイオ州)、スノー議員(メイン州)の 4 名の共和党穏健派議員(moderate)であった。これら上院の共和党穏健派議員は、意見が分かれる重要法案においてしばしばキャスティングボートを握るので覚えておくくと便利である。マケイン議員は 2000 年の大統領選でブッシュ大統領と共和党候補を争ったほどの有力議員で、一匹狼として知られている。チェイフィー議員は民主党に鞍替えするのではないかと噂されるほどリベラルであるとされる。スノー議員の所属するメイン州は、上院議員として 2 名の共和党議員が選出されているが、メイン州自体はリベラルな風土として知られる州である。実際に、政策論争が行われている際に地元紙でリベラルな政策を議員に求めること等があり、スノー議員はコリンズ議員とともに中道的な投票行動を行うことが多い。

2004 年度予算決議案に関する両院協議会報告書については、当初上院では賛成票が 48 票しか得られていないとみられていた。ここで、共和党指導部は同報告書に反対している上記の共和党穏健派議員 4 名のうち 2 名を賛成に引き込むことで、50 票の賛成票を獲得し、チェイニー副大統領の決選投票に持ち込むことを目指した。共和党指導部は減税そのもの

<sup>17</sup> 一方で、予算決議案の形式上の両院一致の減税額は 5,500 億ドルに統一されたため、(財政調整法としての)減税法案が両院協議会において調整され、仮に最終的な減税額が 5,500 億ドルになった場合、上院において同法案に対するフィリバスターが回避されることになった。

への反対を表明しているマケイン議員、チェイフィー議員の説得を諦め、3,500億ドルまでの減税を容認するヴォイノビッチ議員とスノー議員に対して、減税規模拡大への支持を要請した。両議員の減税に対するこれまでの抵抗は激しかったものの、減税規模の結論が先送りにされたという理由で、予算決議案の採決では両議員が賛成に回った。

2004年度予算決議案の両院協議会報告書は、2003年4月10日、両院の本会議に戻され、下院で賛成216、反対211で可決された。上院では1日遅れて、2003年4月11日夜に採決が実施され、賛成50、反対50となり、予想通りチェイニー副大統領の決選投票によって2004年度予算決議が成立した。2004年度は予算スケジュール上の予算決議の締め切り日である4月15日までに間に合った。

## (2) 減税案の作成

### a. 上院財政委員会のマークアップ

財政調整措置として審議される減税規模が小さくなったことで、共和党指導部による減税案の作成が難しくなった。大統領案は、2001年に実施された経済成長のための財政調整法(Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001, EGTRRA)において段階的に行われることになった減税規模を一気に数年間縮めて実現し、移行期間の減税規模をEGTRRAの最終目標額まで拡大することであった。しかし、予算決議における財政調整措置の減税規模が大統領案よりも縮小したため、大統領案のうち約半分を犠牲にしなくてはならなくなった。共和党指導部が選択できると思われる道は2つあり、( )各年における個別の減税の目標減税規模をそのままにして、その代わりに減税拡大の対象期間を短縮するか、( )対象期間をそのままにして減税規模を縮小するかであった。共和党指導部は両者を検討の上、前者を選択した。これは、翌年が大統領選であるため、放置しておけば失効する減税を延長することに対して、翌年民主党が反対しにくいだらうとの読みがあったものと思われる<sup>18</sup>。

こうした共和党指導部の意向を汲み取り、上院のグラスリー(共、アイオワ州)財政委員長と下院のトーマス(共、カリフォルニア州)歳入委員長は減税法案を作成した(S 1054, HR2)。減税法案は、下院では委員会でのマークアップ、本会議の採決を無事に終えた。一方、上院財政委員会のマークアップは、本質的な修正もなく委員長案が可決されたが、財政難にあえぐ州政府に対する援助として200億ドルの支援策が盛り込まれる等の修正が行われた。グラスリー財政委員長は、減税案成立のために教育やヘルスケアに対する支出の減少を懸念する民主党議員(や共和党穏健派議員)らの要請を受け入れた。その後、5月15日、上院本会議において減税法案(S 1054)が賛成51、反対49で可決された。

上院では、減税の対象期間を縮小して当初減税コストを小さくみせて、その後の延長をもくろむ共和党指導部のやり方に対して、スノー議員が「目くらまし(gimmick)」と批判

<sup>18</sup> 果たして、1年後には労働者向け減税法(Working Families Tax Relief Act of 2004, WFTRA)により、期限切れとなる10%税率ブラケット、子女税額控除など4つの減税項目が延長された。

するなど、減税案に対する共和党穏健派議員の態度は厳しかった。共和党は減税案を成立させるためには、共和党穏健派議員が民主党議員から 2 票を得ることが必要であったが、減税そのものに反対しているマケイン議員、チェイフィー議員や、減税の内容を批判しているスノー議員の支持を得ることができなかった。そこで、共和党指導部は、3,500 億ドルまでの減税には賛成しているヴォイノビッチ議員に加えて、州政府への補助金の提供を求める民主党のベン・ネルソン議員（ネブラスカ州）と取引をした。共和党指導部は、州政府への補助金提供に賛成する代わりとして、ベン・ネルソン議員から配当減税への支持を取り付け、50 票の賛成票確保を急いだのであった<sup>19</sup>。

#### b. 両院協議会報告書の成立

両院協議会は水面下(behind the door)で行われるものの、その様子は議会誌等により毎日のように報道される。2004 年度の減税についても両院協議会委員にどの議員が選出されたとか、共和党指導部が同党の穏健派議員を取り込みにかかっているとか、民主党議員と取引を行ったとか、ホワイトハウスが戦略を転換した等の報道が連日流れた。

トーマス下院歳入委員長、グラスリー上院財政委員長、共和党指導部らによる調整は 5 月 19 日より始められ、トーマス下院歳入委員長らがより大規模な減税額を主張する一方で、グラスリー上院財政委員長がそれに難色を示し、両者の立場の違いがなかなか埋められなかった。ホワイトハウスは当初、大統領案に近い上院の配当減税案を支持していたが、目標であるメモリアルデーまでに両院の調整がつかなくなることを恐れて、減税規模を上院の主張する 3,500 億ドルに収めることを容認し、一方で下院の配当減税案を受け入れることで、両院合意の早期決着と法案可決のための安全策を選んだ。21 日にはチェイニ-副大統領が両院の調整に乗り出し、減税案の大枠について合意がなされた。

財政調整法（HR 2）<sup>20</sup>の両院協議会報告書の特徴は、第 1 に 2003～2013 年度の減税総額が 3,500 億ドルに抑えられると同時に、両院で異なっていたキャピタルゲイン・配当減税の仕組みとして下院案が受け入れられ、その規模が 1500 億ドル（下院案では 2770 億ドル）にされたことである。

第 2 に、個人所得税率の引き下げ加速、同 10% 税率の適用拡大、婚姻によるペナルティの緩和、子女税額控除の拡大、個人 AMT 基礎控除の拡大等が予定通りに盛り込まれた<sup>21</sup>が、減税全体の規模との関係から減税の適用期間が 2003、2004 年に限定されることになった。

第 3 に、企業向けの減税については、下院案に含まれていた初年度 50% の特別償却や中小企業の即時償却制度の拡大が盛り込まれた<sup>22</sup>一方で、繰り戻し期間の延長等は認められな

<sup>19</sup> 最終的にはバイ民主党議員（インディアナ州）が賛成に回り、賛成票が 51 票になった。

<sup>20</sup> 合衆国憲法により、歳入関連法案は下院が先に可決することになっているため、法案番号として HR がつけられる。

<sup>21</sup> p.44～46 参照。

<sup>22</sup> p.47～48 参照。

かった。

第4に、上院案に含まれていた増税を含むオフセットが全て削除され、州政府に対する補助金（200億ドル）が盛り込まれた。

図表4-3 上下両院本会議で可決された主要な減税案

	上院案	下院案	両院協議会報告書	大統領案
所得税の10%税率プラケットの継続	2003～2011年度： 448億ドル	2003～2006年度： 186億ドル	2003～2005年度： 119億ドル	2003～2011年度： 448億ドル
所得税率引き下げ	2003～2006年度： 740億ドル	2003～2006年度： 740億ドル	2003～2006年度： 742億ドル	2003～2006年度： 740億ドル
結婚ペナルティの解消	2003～2009年度： 510億ドル	2003～2006年度： 434億ドル	2003～2005年度： 351億ドル	2003～2009年度： 554億ドル
子女税額控除の拡大延長	2003～2010年度： 933億ドル	2003～2006年度： 450億ドル	2003～2005年度： 325億ドル	2003～2010年度： 896億ドル
個人AMT控除額の拡大延長	2003～2006年度： 493億ドル	2003～2006年度： 530億ドル	2003～2005年度： 178億ドル	2003～2006年度： 373億ドル
配当・キャピタルゲイン減税	2003～2013年度： 811億ドル	2003～2006年度： 2,768億ドル	2003～2010年度： 1,481億ドル	2003～2013年度： 3,958億ドル
企業向け設備投資減税 （中小企業向けの即時償却制度、特別償却制度）	2003～2013年度： 234億ドル	2003～2006年度： 387億ドル	2003～2013年度： 101億ドル	2003～2013年度： 288億ドル
各州に対する補助金	2003～2004年度： 200億ドル	なし	2003～2004年度： 200億ドル	なし
減税（純）総額	2003～2013年度： 3,500億ドル	2003～2013年度： 5,500億ドル	2003～2013年度： 3,500億ドル	2003～2013年度： 7,258億ドル

（資料）各減税の内容はp.44～47参照。

減税案はその後両院に戻って5月23日に議会を通過し、28日に大統領が署名して成立した（雇用・成長のための財政調整法、Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003, JGTRRA）。図表4-3は、2003年の減税について、上院案、下院案、両院協議会報告書、大統領案の4つを比較したものであるが、これをみると、両院協議会報告書は大統領案から減税規模が半分になり、そのしわ寄せが主に2003年の減税の目玉であった配当・キャピタルゲイン減税に集中したことがわかる。また、所得税率の引き下げ以外の他の減税項目も、実施期間の短縮化による減税規模縮小を余儀なくされた。

2003年の減税パッケージは、予算教書と紆余曲折の審議を経た後の議会の最終案がいかにより異なるかをよく示しているといえよう。

## 5. 歳出法案の審議と補正歳出

次に、歳出法案の審議プロセスに話を移そう。予算決議を受けて財政調整法が成立すると、議会の関心は13本の歳出法案の作成作業に移る。歳出法案の審議にはとりわけ多くの時間が割かれ、特に8月の休会明けの9～11月には、議会は歳出法案の審議に全面的に力を注ぐといっても過言ではない。通常、新年度に入っても13本の歳出法が出揃っていないため、10月からは再度にわたる継続予算決議（CR）が繰り返され、最後には未成立の歳出法案をまとめてオムニバス歳出法案という形で成立が目指されることが多い。歳出法案が成立した時点で議会は年明けまで続く休会に入ることが多く、9月から始まる議会では歳出法案がいつ、どのような形で成立するかにとりわけ多くの注目が集まる<sup>23</sup>。

### (1) 13本の歳出法案の審議

#### a. 302(a)割り当てと302(b)割り当て

歳出委員会と13の歳出小委員会は、通常大統領から予算教書を受け取った後、議会の予算決議作成作業と同時に、それぞれ所管の歳出分野に関する公聴会を開催し、特に各省庁の長官らを呼んで歳出の根拠や規模についてその事業計画を聞き取り、その検討が続けられる。予算決議が成立すると、13本の歳出法案は財政調整法が成立した後<sup>24</sup>から本格的に作業が進められ、6～7月には302(b)割り当て（スリー・オウ・トゥー・ビー・アロケーション）が行われる（図表5-1）。302(b)割り当てとは、予算決議における裁量的経費額を13本の歳出法案作成のために13の歳出小委員会に振り分ける作業である。予算決議案では、前述のとおり歳出全体と裁量的経費、義務的経費について大まかな枠が設定されるが、歳出に関するこうした予算の割り当ては74年予算法の302(a)条にちなんで302(a)割り当てと呼ばれる（スリー・オウ・トゥー・エー・アロケーション）。302(b)割り当ては302(a)割り当てを細かく分割する作業である。

#### b. 13本の歳出法案とオムニバス歳出法案

13の歳出小委員会は13本の歳出法案のマークアップを行い、歳出本委員会にそれらを提出する。その後、歳出委員会が小委員会から上がってきた13本の歳出法案を再び検討し、必要であれば修正を加えた後、13本の歳出法案を本会議に送るという手順になっている。しかし、13本の歳出法案は歳出分野によって審議の進捗度合いが異なるため、審議の早い歳出法案から順に本委員会、本会議へと送付され、可能なものから順次採決される。近年、早めに審議が終わる歳出法案の数は限られており、2005年度歳出法案では新年度となる10

<sup>23</sup> 休会時期が重要なのは、それが議会を取り巻く様々な動きに影響を及ぼすからである。例えば、日本企業にとって都合の悪い条項を含む法案の提出が予測される場合、休会時期は今会期中にロビー活動を行うべきか、来会期に入ってからにすべきかという判断に影響を及ぼす。

<sup>24</sup> 2003年のように財政調整法の作成・審議がスムーズに行われた場合に限る。必ずしも財政調整法が5月に成立するわけではない。

月 1 日までに成立した歳出法案は、国防、軍事建設、国土安全保障、ワシントン DC の 4 本のみであった。

図表 5-1 2005 年度予算に関する上院の 302(b) 割り当て

(10億ドル)

小委員会		裁量的歳出(一般目的)	裁量的歳出(運輸)	義務的歳出	全体
農業	予算権限	17.0		55.5	72.5
	支出	17.9		39.5	57.4
商業・司法・州	予算権限	37.0		0.6	37.7
	支出	40.1		0.7	40.8
国防	予算権限	368.7		0.5	369.2
	支出	389.4		0.5	389.9
D.C.	予算権限	0.5			
	支出	0.5			
エネルギー・水開発	予算権限	27.3			
	支出	27.4			
対外活動	予算権限	18.1		0.0	18.1
	支出	20.3		0.0	20.3
国土安全	予算権限	28.5		0.8	29.4
	支出	30.2		0.8	31.1
内務	予算権限	19.6		0.1	19.7
	支出	19.4		0.1	19.5
労働・健康・教育	予算権限	137.6		318.8	456.4
	支出	134.9		318.7	453.6
立法府	予算権限	3.6		0.1	3.7
	支出	3.7		0.1	3.8
軍事建設	予算権限	9.2			9.2
	支出	10.3			10.3
運輸・財務	予算権限	26.0		17.5	43.6
	支出	33.4		17.5	50.9
	高速道路 支出		31.6		31.6
	公共交通機関 予算権限			1.5	1.5
	支出			6.6	6.6
退役軍人・住宅・都市開発	予算権限	90.0		32.9	122.9
	支出	95.5		32.7	128.1
歳出全体	予算権限	783.2	1.5	426.9	1211.6
	支出	822.9	38.2	410.6	1271.7

(資料) 上院歳出委員会。

多くの歳出法案は、新年度までに成立せず、それどころか、年末になっても議論が収束する見込みがないことがある。この場合、議会は成立していない歳出法案をまとめてオムニバス(包括的)歳出法案として処理する方法を選ぶ。実際、Keith(2004b)によれば、1986～2004年度において246本が個別法かオムニバス法の形で成立し<sup>25</sup>、そのうち166(全体の67%)が単独法として成立する一方、80本(同33%)がオムニバス法として成立した(図表5-2)。また、新年度の開始日である10月1日まで成立した歳出法は、57本(同23%)にとどまる。

オムニバス歳出法案は、通常両院協議会にある法案を器(vehicle)として、その法案に修正案という形で付け加えられる。例えば、2005年度オムニバス歳出法案では、既に両院協議会まで進んでいた歳出法案の1つである対外活動歳出法案(HR4818)を器(vehicle)と

<sup>25</sup> 86～2004年度に審議された歳出法は247本あったが、92年度の対外活動歳出法案が未成立のまま終わった。同年度の対外活動歳出は継続予算によって賄われた。

して、未成立の 9 つの歳出法案をそれに加える形でオムニバス歳出法案（両院協議会報告書）が作成された。

図表 5-2 86～2004 年度における歳出法案の成立状況

	新年度開始日までに成立した歳出法	単独で成立した歳出法	オムニバス歳出法に含まれた歳出法の数	オムニバス歳出法の成立時期
86	0	6	7	85年12月19日
87	0	0	13	86年10月18日
88	0	0	13	87年12月22日
89	13	13	0	
90	1	13	0	
91	0	13	0	
92	3	12	0	
93	1	13	0	
94	2	13	0	
95	13	13	0	
96	0	8	5	96年4月26日
97	13	7	6	96年9月30日
98	1	13	0	
99	1	5	8	98年10月21日
2000	4	8	5	99年11月29日
2001	2	8	5	2000年10月27日 2000年12月21日
2002	0	13	0	
2003	0	2	11	2003年2月20日
2004	3	6	7	2004年1月23日
合計	57	166	80	
平均	3.0	8.7	4.2	

(資料) Keith(2004)

両院協議会報告書が出来上がったら、それを上下両院の本会議に持ち帰って採決が行われる。未成立の歳出法案をオムニバスの形で成立させる利点は、両院協議会で作成されたオムニバス歳出法案が両院協議会報告書であるゆえに修正できないという点である。両院ができることはそのオムニバス法案にイエスかノーの意思表示をするだけである。このため、オムニバス法案は一般議員による修正案の提出を許さず、政党指導部が中心になって歳出法案の中身を決めてしまうことで、審議時間を短縮するという性格を持っている。

また、オムニバス歳出法案は歳出法案をまとめているものであるから必然的に巨大な法案となり、2005 年度オムニバス歳出法案の例で言えば、その案文は 3,000 ページにものぼる。このような大規模な法案であるから、各議員にとっても自らの選挙区が利益を受ける条項が盛り込まれていることが多く（実際共和党指導部は法案成立のためにそのようなアメを用意する）、多くの議員にとってオムニバス歳出法案が完全に賛成はできないものの、反対もできないものになっていることが多い。また、巨大な法案であるがゆえに、多くの議員がその全ての内容を理解しないままに投票行動を行っているのが実態である。極端な

事例では、誰も気づかないうちに常識的にみて都合の悪い条項が盛り込まれる事態も発生する。例えば、2005年度のオムニバス歳出法案では、一般の納税者の納税申告書を議会の関係委員会の議員やスタッフが自由に閲覧でき、それを一般公開しても処罰されないという項目が見つかり、一時混乱が生じた。最終的には議事手続きを上手く使用することでその項目は削除されたが、全ての議員に周知徹底されることなく、特定の条項が入れ込まれてそのまま法案が成立する可能性は十分にある。

### c. 継続予算

74年予算法の枠組みが完全に実施されるようになった1977年から2005年度までの28年間の状況を見ると、10月1日までに13本全ての歳出法案が成立したのは、77年、89年、95年、97年の4回のみである。残りの24回は新年度の10月1日に間に合わなかった。つまり、ほぼ毎年、10月1日から歳出法案が施行されるまでの期間は、継続予算によって資金不足を賄うことが必要になる。さもなければ、政府活動が停止（shutdown）する<sup>26</sup>。

継続予算を組むために、議会は継続予算決議（continuing resolution）を可決しなければならず、それが成立すれば、前年度水準の支出が可能となり、政府活動を維持することができる<sup>27</sup>。2005年度の場合、オムニバス歳出法が施行されるまでの間に3回の継続予算が成立した。最初の継続予算は10月1日から会期終了の目標である11月20日までの暫定的継続予算（interim continuing resolution）となった。11月20日は議会の閉会目標日であった。しかし、前述のおかしな文言が歳出法案に盛り込まれたことで議事手続きが混乱し、下院における正式なオムニバス歳出法案の成立が12月6日まで後ずれした。このため、議会は新たな継続予算を成立させることが必要になり、最終的には12月8日に行われたオムニバス歳出法案への大統領の署名までの間に追加的に2つの継続予算を成立させた。

## (2) 補正歳出・緊急歳出

### a. 対イラク戦時補正歳出

日本の補正予算と同様に、米国議会でも通常の歳出計画に加えて必要に応じて補正歳出法案が審議される。近年では、ハリケーンによる被害に対する補償やイラク戦費の調達のために補正歳出が必要になることが多い。2003年3月に米国の対イラク戦争が開始されてからは、再度にわたって戦費調達のための補正歳出が行われた。対イラク戦争のための戦時補正歳出は、2003年度に785億ドル、2004年度に875億ドルと巨額にのぼり、2005年度

<sup>26</sup> 過去最長の政府活動の停止は、政府債務限度額引き上げを巡る意見対立を背景として、96年12月16日から97年1月6日まで21日間続いた。

<sup>27</sup> 2005年度の第1回目の暫定的継続予算（P.L. 108-309）では、裁量的経費と義務的経費に異なる支出条件が定められた。すなわち、裁量的経費については、2004年度と同じ金額の歳出権限が与えられたのに対して、義務的経費については2004年度と同じプログラムが運営できるだけの金額が保証された。これは、インフレにより材料費が昨年よりも上昇した場合、同じ金額では同じ政府活動を維持することができない懸念があったからである。

補正歳出でも 820 億ドルと同程度の歳出規模が続いている。

2003 年 4 月 12 日、上下両院において 2003 年度戦時補正歳出法案（HR 1559、両院協議会報告書）が可決された。同法案は、3 月 25 日にブッシュ大統領が対イラク戦争に係る歳出の見込みを発表し、米国議会に対して 2003 年度の戦時補正歳出法案の速やかな作成を要請したことから始まった。

2003 年度戦時補正歳出法案は、当初の大統領案とは以下の 2 つの点で異なるものとなった。第 1 に、大統領が国務省の裁量余地の大きい歳出法案を要求していたのに対して、議会では資金の用途の大部分をあらかじめ明確にした歳出法案が作成された点である。これは米国議会の法案作成でよくみられる点であり、大統領が自らの裁量で用いることのできる出来るだけ多くの金額を要求するのに対して、議会側ではそれを抑制して出来るだけ自らの支配下に置こうとする。行政側の要求に対して、立法側がそれに歯止めをかけるという構図である。

第 2 に、議会案には大統領案にはなかった航空業界への支援が歳出法案に盛り込まれた点である。航空会社の倒産を防ぐための対策のように感じられるが、少なくとも表向きはテロ対策の一環とされた。すなわち、9.11 後に政府は様々なテロ対策を行ったが、この際航空業界は多くの自己負担を強いられた。これらテロ対策分は本来連邦政府が負担すべきものであったと考えると、航空業界にそれを返還するのが当然であるという論理である。

2003 年度戦時補正歳出は歳出総額 785 億ドルとなり、航空会社への支援等が盛り込まれた分だけ大統領要求（748 億ドル）を上回った。(a)軍事活動費（国防省歳出）は 625 億ドルとほぼ大統領案（626 億ドル）と変わらないものの、事前に用途を明確化せず政権の裁量に任せる資金については、大統領案の 599 億ドルに対して、最終案では国防緊急準備金（defense emergency reserve fund）という形で 157 億ドルが計上されるにとどまった。また、国防緊急準備金を使う際には、大統領は実際に資金を使う 5 日前までに議会に対して報告する義務を負うことになった。(b)国土安全保障費は 45 億ドル、(c)国際協力費が約 80 億ドル、(d)航空会社支援が 37 億ドルとなった。航空会社支援は、9.11 以降のテロ防止費用と対イラク戦争に関わる旅行者減少を賄うための費用として 24 億ドルの資金が計上され、その他、高騰した保険料を賄うための費用（6～8 億ドル）等が盛り込まれた。

また、イラク戦費とは直接関係がないものの、航空会社の失業者支援策として、26 週間の追加的な失業手当の支給が決められた。このように、戦時補正歳出といっても必ずしもそれに関連するものだけが内容に盛り込まれているのではなく、議員のなかにはここぞとばかりに普段から成立を目論んでいる条項を修正案としてもぐり込ませる行為がみられる。2004 年度補正歳出法案には、アイオワの食料・バイオ研究施設等に対する支援や、退役軍人の医療関連給付等の増加、天然痘ワクチンプログラムに対する支援等が修正案として可決された。

2003 年 10 月には、その年の 3 月に実施された 2003 年度戦時補正歳出に続いて、2004 年度戦時補正歳出案が審議された。手順は 2003 年度の場合と同じで、まず 9 月 7 日に大統領

要求が発表され、それに続いて上下両院においてそれぞれの法案が審議され、最終的には両院協議会において両院の差異が埋められた（対テロ戦争 2004 年度戦時補正歳出法案、HR 3289）。同法案は、歳出規模が 875 億ドルと前回の補正歳出を 90 億ドル上回ったが、この法案で議論となったのはその歳出規模よりも、最終的に 186 億ドルとなったイラク復興部分に関わる資金の性格であった。下院本会議ではイラク復興部分について、ほぼ大統領要求どおりの案が通過したものの、上院本会議ではイラク復興部分を全額贈与（grant）ではなく、一部を借款（loan）とする修正案が可決された。

当時、イラクの復興については 10 月 23 日にマドリッドで開かれるイラク復興支援国会議が控えており、その会議の成功のためにも補正歳出法案の実質的な議論を終えようとしていた。残念ながら、両院協議会報告書の提出が 29 日まで持ち越されたため、マドリッド会合には間に合わなかったが、マドリッド会合が終了した後の 30 日、総額 875 億ドルの、対テロ戦争 2004 年度戦時補正歳出法案（HR 3289）の両院協議会報告書が可決された。イラク復興部分（186 億ドル）は全額贈与（grant）にされることで決着した。

同法案の両院協議会をめぐる攻防はなかなか見ごたえがあった。議会は上院のみならず下院においても、イラク復興部分の一部借款案が超党派の支持を得ていたため、当初は両院協議会が借款案を無視することは難しいと考えられていた。これに対して、全額贈与案を推すホワイトハウスは 21 日、もし両院協議会がイラク復興部分の一部を借款にする案を提出した場合、大統領が拒否権を発動する可能性がある旨をボルテン OMB 長官が上下両院歳出委員長宛の書簡で表明する等で議会に圧力をかけていた。両院協議会の委員の構成は、下院の両院協議会委員が 12 名（共和党 7 名、民主党 5 名）、上院のそれが 29 名（共和党 15 名、民主党 14 名）選出され、上院議員では 29 名のうち 14 名がイラク復興部分の一部借款案を本会議で支持するという極めて微妙な情勢であった。

このときは、マスコミ報道で様々な憶測が流れ、春に行われた減税案の調整の時と同様に議会（特に上院）の意見を取り入れるとの見方とホワイトハウスが押し切るという反対の見方があり、事前の予想が非常に難しかった。こうした際には、両院協議会委員のメンバーを調べ、その投票行動を予想することが大切になる。しかし、一般に、両院協議会の議論の内容は外に漏れにくく、担当委員会のスタッフでもその進展内容を把握できていないことが多い。このため、ワシントンでは政治コンサルタントなど議会審議に関わる様々な職種の人が情報の入手に奔走し、情報が界限を駆け巡る。これらがいかにワシントンらしい状況である。両院協議会が行われている最中には、議員本人や議論に近い情報筋から各議員の考え方が披露されることがあり、これらを様々な情報と合わせて票の積み上げ計算をすると採決結果をある程度予想することが可能な場合がある。2004 年度補正歳出法案についても、両院協議会メンバーの発言や他の情報等から、イラク復興部分が一部借款論優勢の状況からホワイトハウスの圧力により全額贈与支持へと傾いていく空気が感じられた。

## **b. 緊急歳出**

予算決議は歳出総額を縛るものであるが、抜け道がないわけではない。戦争など緊急歳出（emergency）と判断されるものについては、通常予算のなかでも予算決議の枠を越えて支出することができる。こうした種類の歳出を巧みに利用して歳出額を増やそうとする歳出委員も多い。2005年度の国防歳出法では、イラク戦費として250億ドルが緊急歳出に認められた。

## 6. ブッシュ減税と2006年度予算

最後に、本章では2001年から始まったブッシュ政権の減税策の推移をみるとともに、2006年度予算を検討してみよう。

### (1) 2006年度予算教書(大統領の予算要求)

まず、2006年度予算教書の内容を確認しよう。同教書では、ブッシュ大統領の事実上の公約となっている2004年度から5年間で財政赤字を半減させるという目標が達成されるか否かが注目された。もちろん、政権が自ら公約を破る財政計画を発表するはずがないから、予算教書では財政赤字が縮小していくシナリオが描かれた。財政赤字は、2004年度に4,120億ドル(は財政赤字を示す、以下同じ)、2009年度に2,330億ドルとなり、ブッシュ大統領の公約時点の2004年度財政赤字5,210億ドル<sup>28</sup>と比べて財政赤字が半減する。財政赤字の対名目GDP比ベースでは、2004年度の3.6%から2008年度には1.7%となり、2009年度を待たずして財政赤字が半減する。

ブッシュ大統領が予算教書のなかで財政赤字の削減に成功した理由は、いくつか考えられる。第1に、裁量的経費を中心に歳出を絞り込んだことである。裁量的経費は合計8,400億ドル<sup>29</sup>で、その伸びは2.1%と、想定インフレ率2.3%を下回る伸びに抑えられた。裁量的経費の項目をみると、国防費が4,190億ドル(前年度比5%増)、国土安全保障費が320億ドル(同3%増)となっているのに対して、それ以外の項目は合計で3,890億ドルと前年水準の3,910億ドルを下回る要求となった。一方で、義務的経費についても2006~2015年度の10年間で1,370億ドルのコスト削減が提案されるなど、政権の歳出削減に向けた厳しい姿勢が示された。

第2に、イラク・アフガニスタン戦費として将来発生することが予想される補正歳出については、2005年度分として810億ドルが計上されたにとどまったことである。今後イラクでの治安維持や復興支援を目的として毎年補正歳出が継続される可能性が高いとされているが、予算教書ではそれらについては一切考慮されなかった。OMBのボルテン局長は、予算教書発表の記者会見において、2006年度以降の補正歳出分が考慮されなかった理由として、2006年度以降の不確実な出来事を予想することが我々の仕事ではないとして、確実性の高い2005年度の補正歳出に限って数値を計上することを正当化した。このため、仮に2006年度以降にイラク・アフガニスタン関連や他の戦費等で巨額の補正歳出が計上されれば、それが政権の財政赤字縮小のイメージに大きな影響を及ぼすものと考えられる。

しかし、2009年度に財政赤字が半減する最大の理由は、そもそも2009年度に財政赤字を半減することがブッシュ政権にとってさほど高いハードルではなかったことである。もちろん、軍事活動を中心とした歳出増と減税拡大を繰り返せば、5年間で財政赤字を半減

<sup>28</sup> 2004年2月発表の予算教書で示された2004年度の財政収支の値。

<sup>29</sup> 歳出権限ベース。

させることは不可能である。財政赤字半減のためには歳出削減を進めることが避けられず、それ自体容易なことではない。2006年度予算要求において、国防費と国土安全保障費以外の裁量的経費が前年よりも削減されたり、メディケイドや教育等これまで削減が難しいとされてきた義務的経費に手をつけざるを得なかったところをみると、財政赤字削減の難しさが感じ取れる。

しかし、一方で減税面に着目すると、実はブッシュ政権が2009年度までに拡大したいと考える減税項目はもうほとんど残っていない。2001年から始まったブッシュ政権の減税は2003年と2004年の減税前倒し・加速によって、2009年度まではほぼ目標を達成している。ブッシュ政権が現在の減税路線を推し進める上で財政に多大なダメージを与えるのは、実は2011年以降なのである。

図表6-1は、両院税制委員会（Joint Committee on Taxation, JCT）による予算教書の財政コスト推計を示したものである<sup>30</sup>。OMBの発表の仕方が上手だったためか、2006年度の予算教書において減税部分はあまり注目されなかったが、今後10年間で大統領が要求している減税額は、1.3兆ドルと巨額に上る。これは2001年の減税（EGTRRA）に匹敵する額で、2003年の減税（JGTRRA）の2倍の額である。内容は、個人所得税の税率引き下げや子女税額控除、配当減税などEGTRRAやJGTRRAの延長である。

図表 6-1 2006年度大統領予算案に関するJCTによる財政コスト計算

	(百万ドル)		
	2005-10 (a)	2011-15 (b)-(a)	2005-15 (b)
個人所得税率の引き下げ	-	▲ 609,568	▲ 609,568
夫婦共同申告者の所得控除の拡大等	-	▲ 41,947	▲ 41,947
子女税額控除の1000ドルへの拡大	-	▲ 145,869	▲ 145,869
配当課税率の変更	▲ 13,825	▲ 80,340	▲ 94,165
キャピタルゲイン課税率の変更	▲ 8,940	▲ 44,677	▲ 53,617
中小企業の設備投資の即時償却枠の拡大	▲ 10,286	▲ 8,827	▲ 19,113
教育関連減税	-	▲ 13,199	▲ 13,199
相続税廃止	▲ 9,065	▲ 280,828	▲ 289,893
企業年金プランの変更	-	▲ 18,989	▲ 18,989
その他	-	▲ 4,787	▲ 4,787
減税合計	▲ 42,116	▲ 1,249,031	▲ 1,291,147

(注)▲(マイナス)は財政収支悪化、すなわち減税のコストを表す。  
(資料)JCT, "Estimated Budget Effects of the Revenue Provisions  
Contained in the President's Fiscal Year 2006 Budget Proposal"

<sup>30</sup> 2006年度予算教書の予算対象期間が5年間であったのに対して、JCTの財政コスト推計のそれは10年間である。

そして、減税のコストの大部分は 2011～15 年度に発生する。1.3 兆ドルのうち、実に 1.25 兆ドルが 2011～15 年度に発生する。このうち、約半分を占めるのが個人所得税率の引き下げ（6,096 億ドル）であり、その次に相続税廃止（2,808 億ドル）、子女税額控除の 1,000 ドルへの拡大（1,459 億ドル）等が続く。2005～10 年度に発生するコストは配当・キャピタルゲイン減税（合計で 228 億ドル）を中心にわずかにとどまる。このように、大統領が要求する減税策の財政コストが 2011～15 年に偏る理由は、前述のように 2001 年に実施された EGTRRA が財政調整法であったことから、2010 年に期限切れとなることである。何もしなければ、2011 年以降の税制は EGTRRA 以前の状況に戻る。このため、EGTRRA における減税目標の完全実施を 2011 年以降も続けると多額のコストがかかるのである。こうした状況をより詳しく理解するには、以下のような 2001 年以降にブッシュ政権が実施した税制改革のスケジュールを頭に入れる必要がある。

## (2) 2001 年以降の米国の税制改正

2001 年以降の米国税制改正の内容を説明しよう。

### a. 概要

2001 年以降のブッシュ政権の税制改正の中心は、2001 年の経済成長のための財政調整法（Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001, EGTRRA）とその前倒しを図った 2003 年の雇用・成長のための財政調整法（Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003, JGTRRA）と労働者向け減税法（Working Families Tax Relief Act of 2004, WFTRA）である。

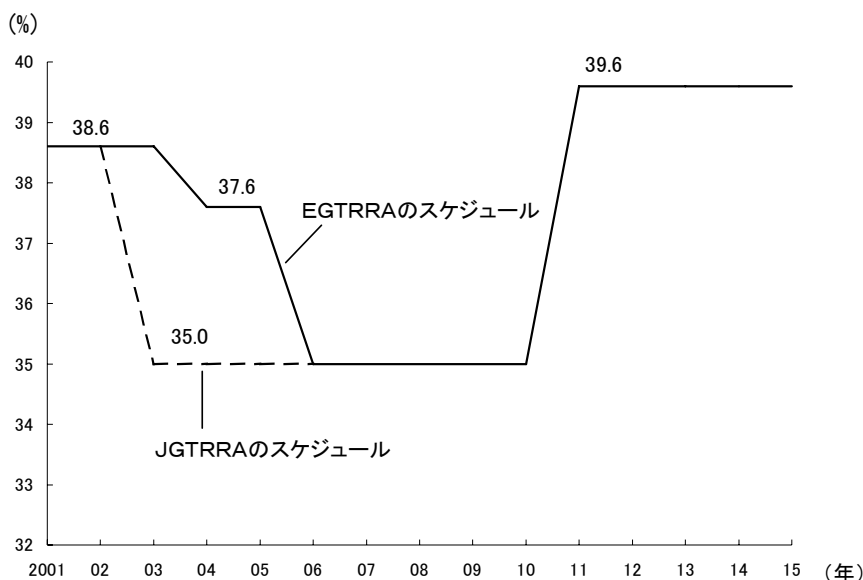
まず、EGTRRA ではブッシュ政権の目指す減税の雛型が示された。その内容は、個人所得税率の引き下げ、同 10% 税率の創設、結婚ペナルティーの解消、子女税額控除の拡大、個人代替ミニマム税（AMT）減税、相続税の段階的廃止・贈与税率引き下げ等であり、減税規模は 2002～2011 年度で 1.3 兆ドルとなった。ここで重要な点は、第 1 に EGTRRA の減税項目の多くが段階的に実施され、当初の小規模な減税幅が年を追うごとに拡大されて 7～10 年後に完成する点である。第 2 に、繰り返すが、これら減税が前述のような財政調整法という形式で実施されたことから、2011 年 1 月 1 日には全ての減税がそれ以前の元に戻る仕組みになっている点である。

例えば、EGTRRA において、個人所得税の最高税率の引き下げはそれまでの 39.6% が 2001～03 年度は 38.6%、2004～05 年度は 37.6%、2006 年度以降は 35% と段階的に引き下げられ、2011 年には EGTRRA 以前の 39.6% に戻るというスケジュールであった（**図表 6-2**）。しかし、ブッシュ政権はこのような段階的な減税スケジュールでは飽き足らず、その後も減税の前倒しを行う提案を幾度も行った。

その具体化が JGTRRA と WFTRA の実施であった。EGTRRA の前倒しを狙った第一弾の減税が 2003 年の JGTRRA である。JGTRRA は、EGTRRA では実施されなかったキャピタルゲイン・配当減税のような目新しい項目を若干含むことを除けば、基本的には EGTRRA で行われた主要

減税スケジュールを加速する性格を持つ。JGTRRA は 2003～2013 年度で 3500 億ドルの規模であり、EGTRRA と同様に財政調整法であることから 2013 年 1 月 1 日には全ての減税が元に戻る（EGTRRA 以前の税制に戻る）。JGTRRA では、EGTRRA において 38.6%となっていた最高税率が 2003 年から一気に 35.0%まで引き下げられ、これが 2005 年度まで続くことになった。これによって、個人所得税の最高税率は、EGTRRA のスケジュールと合わせて 2003～2010 年まで 35%となった（**図表 6-2**）。

図表 6-2 個人所得税の最高税率引き下げスケジュール



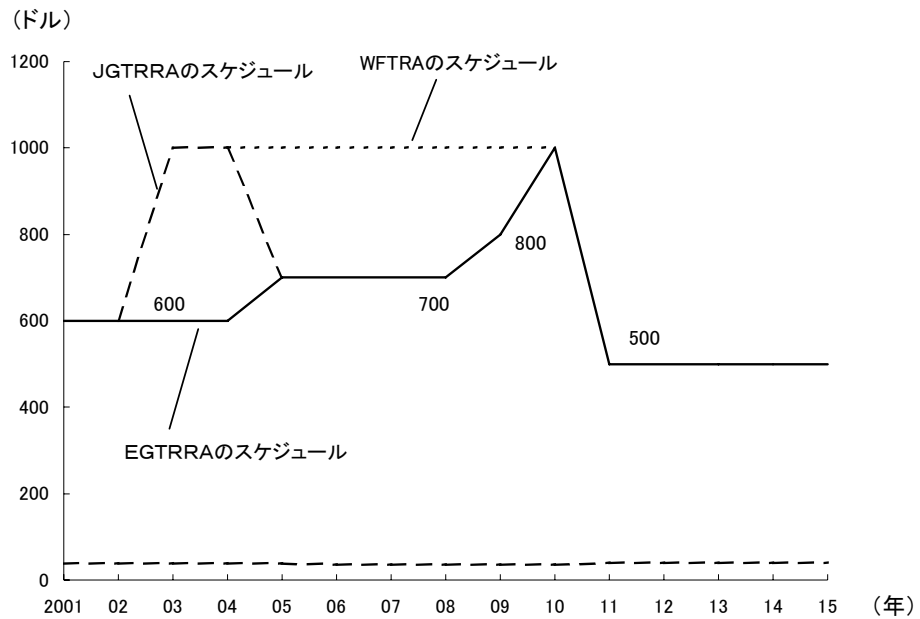
しかし、前述のように、JGTRRA は当初の大統領要求の 7,260 億ドルから最終的に 3,500 億ドルに減税額が縮小されたため、新たな減税やその他の減税前倒しの期間が 1～2 年に限られ、中途半端な結果になった。例えば、個人所得税の 10%税率ブラケットの適用拡大範囲や結婚ペナルティーの解消、子女税額控除、個人 AMT 減税については 2003～04 年の 2 年間（2003 年は遡及減税）のみの減税前倒しとなり、このままでは翌年に減税失効によって増税となるため、それを回避するために再び EGTRRA や JGTRRA の減税スケジュールの前倒しを行うことが必要になった。

こうした状況を受けて成立したのが労働者向け減税法（WFTRA）である。WFTRA は 1,460 億ドルと減税規模が小さいものの、個人所得税の税率引き下げ、同 10%税率の適用所得拡大、結婚ペナルティーの解消、子女税額控除を EGTRRA の減税目標まで拡大・延長した点でその役割は大きかった。

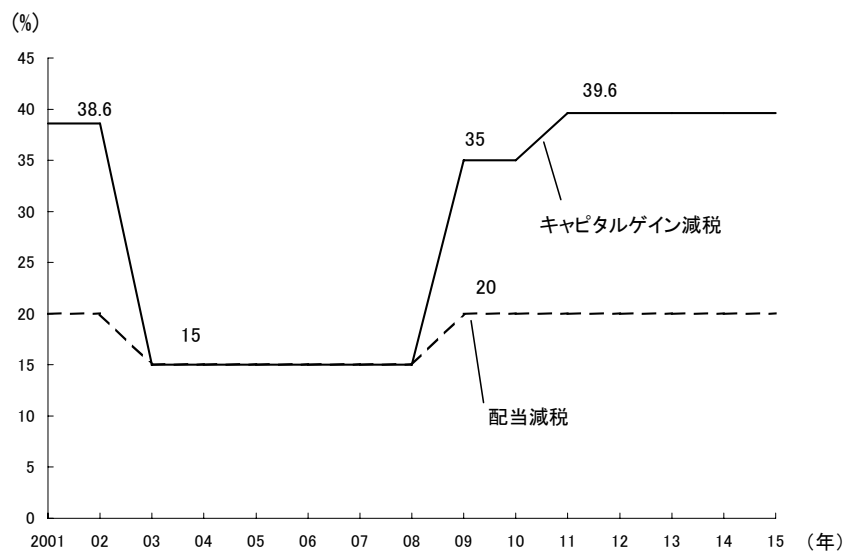
例えば、子女 1 人当たりの税額控除額は、EGTRRA のスケジュールでは当初は 600 ドル、2005～08 年が 700 ドル、2009 年が 800 ドル、2010 年が 1,000 ドルであったのに対して、JGTRRA によって 2003～04 年が 1,000 ドルになり、WFTRA によって 2005～09 年まで 1,000 ドルが維

持されるようになった（図表 6-3）。これによって、EGTRRA のスケジュールと合わせて、子女税額控除額は 2003～10 年まで継続的に 1 人当たり 1,000 ドルとなった。但し、この減税は時限立法であるため 2011 年以降には適用されず、2011 年以降の子女税額控除額は EGTRRA 以前の 500 ドルに戻る。

図表 6-3 子女税額控除の拡大スケジュール



図表 6-4 配当・キャピタルゲイン税率



(注) 所得税の最高税率適用者。

また、JGTRRA では、二重課税を防ぐ目的から配当・キャピタルゲイン減税が行われた(図表 6-4)。キャピタルゲイン減税は、保有期間が 1 年超の資産に関して、キャピタルゲイン税率が 20%と 10%(10%税率の適用は所得税率ブラケットが 10%、15%の所得に対してのみ)から 15%と 5%(同)に引き下げられた。また、配当減税は、多くの人が個人所得税の最高税率 38.6%(JGTRRA 以前)が適用されていたのに対して、キャピタルゲイン課税と同様に、15%と 5%に引き下げられた。両減税ともに 2008 年までの時限的措置で、2009 年以降は現行制度に戻る。これら減税の結果、投資家(所得税の最高税率適用者)が直面する配当税率は、2003~08 年まで 15%で 2009 年以降は 20%となった。キャピタルゲイン税率は、2003~08 年まで 15%で 2009 年以降は個人所得税の最高税率に合わせて 35%から 39.6%まで上昇する。配当・キャピタルゲイン減税は個人所得税率引き下げ等より一足早く 2008 年に期限切れとなる。これを延長する提案が 2006 年度予算教書でなされていたために、図表 6-1 の 2005~10 年度における同減税のコストが比較的大きいのである。

2010 年までに延長が必要とされる他の減税としては、個人 AMT 減税がある。個人 AMT 減税はそもそも EGTRRA で 2001~04 年までとなっていたのが、JGTRRA では 2003~04 年の基礎控除額がさらに拡大され、その後は WFTRA においてそれが 2005 年末まで延長された。しかし、2006 年度予算教書では個人 AMT 減税の延長は示されておらず、ブッシュ政権はこの問題をより根本的な税制改革<sup>31</sup>の流れのなかで捉え直すとしている。

以上が 2001 年以降のブッシュ減税の大きな流れであるが、EGTRRA と JGTRRA、WFTRA 以外の減税としては、2002 年の雇用創出及び勤労者支援法 (Jobs Creation and Worker Assistance Act of 2002, JCWAA) が 9.11 同時テロ後の企業・労働者支援を目的として実施され、そのなかで総額 400 億ドルの減税が行われた。また、2005 年には雇用創出法 (American Jobs Creation Act of 2004) により、WTO 違反となった米国の FSC/ETI 制度が撤廃されると同時に、法人減税 (1,360 億ドル) が行われた。

以下、個別に主要な減税項目の減税スケジュールをみてみよう。税制は暦年単位で変更が行われるため、以下では暦年単位での制度変更を紹介する。予算教書等では財政年度単位で公表されるため、2011 年度 (2010 年 10 月~2011 年 9 月) まで減税策が続くように表示されている場合、その減税は 2010 年末までで失効する (実際、予算教書の財政コスト計算表では、2011 年度の減税額が前年の 4 分 1 程度になっている)。

---

<sup>31</sup>ブッシュ政権は現在ファンダメンタル・タックスリフォームを検討する委員会を設置し、そこで米国の税制のあり方を見直している。一定の結論が 2005 年 7 月に発表される予定である。ファンダメンタル・タックスリフォームの議論は、鈴木(2003)を参照。

**b. 主要な減税の内容**

**(a) 個人所得減税**

EGTRRA

- ・ 10%税率ブラケットの創設（2001年1月まで遡及して実施）。単身者は6,000ドルまでは10%（2008年以降は7,000ドルに拡大）、世帯主は10,000ドルまでは10%、夫婦共同申告者は12,000ドルまでは10%（2008年以降は14,000ドルに拡大）。
- ・ 28%以上の税率の引き下げ（2001年7月より実施）。28%、31%、36%、39.6%がそれぞれ段階的に25%、28%、33%、35%（2006年度）に引き下げられる。

図表 6-5 EGTRRA の個人所得税率引き下げスケジュール（夫婦共同申告者の場合）

	2001		2002	2003	2004	2005	2006 ~
	改正前	改正後					
~1万2000ドル	15	10	10	10	10	10	10
~4万5200ドル		15	15	15	15	15	15
~10万9250ドル	28	27	27	27	26	26	25
~16万6500ドル	31	30	30	30	29	29	28
~29万7350ドル	36	35	35	35	34	34	33
29万7350ドル~	39.6	38.6	38.6	38.6	37.6	37.6	35

JGTRRA

- ・ 10%税率ブラケットの適用拡大（EGTRRAにおける2008年以降のスケジュールを2003、2004年に適用）。単身者は7,000ドルまでは10%、夫婦共同申告者は14,000ドルまでは10%。
- ・ 28%以上の税率の引き下げ（EGTRRAにおける2006年以降のスケジュールを2003~2005年にも適用）。28%、31%、36%、39.6%がそれぞれ一気に25%、28%、33%、35%に引き下げられる。

WFTRA

- ・ 10%税率ブラケットの適用を2010年末までとする。

**(b) 子女税額控除の拡充**

EGTRRA

- ・ 17歳未満の扶養子女1人当たり500ドルの子女税額控除を段階的に1,000ドル（2010年）に引き上げる。

図表 6-6 子女税額控除額

年	子女税額控除額
2001～2004	\$ 600
2005～2008	\$ 700
2009	\$ 800
2010	\$ 1,000

JGTRRA

- ・ 2003 年と 2004 年の子女税額控除を 1,000 ドルにする。
- ・ (2002 年の情報に基づいて計算された) 2003 年分の同控除拡大分(最大 400 ドル)については、2003 年 7 月に還付。

WFTRA

- ・ 子女税額控除の 1000 ドルを 2009 年末まで維持する。
- ・ 子女税額控除の還付条件の緩和。

**(c) 婚姻によるペナルティの解消**

EGTRRA

- ・ 夫婦共同申告者の概算控除額(basic standard deduction)を単身者の概算控除額の 2 倍(2009 年)とする。
- ・ 夫婦共同申告者の 15% ブラケットの上限所得額を単身者の 2 倍(2008 年)とする。

図表 6-7 夫婦共同申告者の概算控除額(対単身者、%)

年	対単身者
2005	174%
2006	184%
2007	187%
2008	190%
2009 年以降	200%

図表 6-8 夫婦共同申告者の 15% ブラケットの上限所得額(対単身者、%)

年	対単身者
2005	180%
2006	187%
2007	193%
2008 年以降	200%

#### JGTRRA

- ・ 2003年と2004年の夫婦共同申告者の概算控除額を単身者の2倍とする。
- ・ 2003年と2004年の夫婦共同申告者の15%ブラケットの上限所得額を単身者の2倍とする。

#### WFTRA

- ・ 結婚ペナルティーの解消を2008年末まで延長する。

### **(d) 代替ミニマム税 (AMT) の軽減**

#### EGTRRA

- ・ 代替ミニマム税 (Alternative Minimum Tax) は、高所得かつ各種税控除により課税額が極端に少なくなる者に対して一定の負担を求める制度。通常の方法で計算した所得税額が仮 AMT 税額を下回る場合に、その差額が AMT 税額として課税される。
- ・ 計算方法：AMT 税額 = 仮 AMT 税額 - 通常税額  
= (AMT課税所得 - 基礎控除額) × 税額 - 通常税額
- ・ 代替ミニマム税の計算に用いられる基礎控除は 45,000 ドル (夫婦共同申告者) 又は 33,750 ドル (独身者) であるが、2001 年から 2004 年までの時限的な措置として、当該控除額を 49,000 ドル (夫婦共同申告者) 又は 35,750 ドル (単身者) に引き上げる。

#### JGTRRA

- ・ 2003年と2004年における代替ミニマム税の計算に用いられる基礎控除を夫婦共同申告者で58,000ドル、単身者で40,250ドルに拡大する。

#### WFTRA

- ・ 個人 AMT における基礎控除額の拡大を 2005 年末まで延長する。

### **(e) 相続税の段階的廃止・贈与税率の引き下げ**

#### EGTRRA

- ・ 相続税 (遺産税) ・ 贈与税の最高税率を 55% から 45% (2007 年) に段階的に引き下げる (2002 年に 5% の付加税と 50% を超える遺産税が廃止される)。
- ・ 相続税は 2010 年に廃止し、相続試算の税務簿価は (ステップアップせずに) 引継ぎを原則とする (従来ステップアップにより課税されていなかった相続時未実現評価益は、相続後に売却等によって実現した時にキャピタルゲイン課税を行う)。
- ・ 贈与税は 2010 年に最高税率を (個人所得税率と同じ) 35% に引き下げる。

図表 6-9 遺産税と贈与税の控除額と最高税率

年	遺産税の控除額	遺産税と贈与税の最高税率
2002	100万ドル	50%
2003	100万ドル	49%
2004	150万ドル	48%
2005	150万ドル	47%
2006	200万ドル	46%
2007	200万ドル	45%
2008	200万ドル	45%
2009	350万ドル	45%
2010	なし	相続税廃止、贈与税のみ（最高35%）

#### (f) 法人税減税

##### JCWAA（雇用開発と労働者援助法 2002）

- ・ 初年度 30%特別償却（3年間の時限措置）。同時テロ発生より3年以内に取得した減価償却対象動産について、初年度に30%の特別償却を認める。
- ・ 欠損金繰戻し年数の延長（2年間の時限措置）：2001年及び2002年に終了する年度に発生した欠損金について、繰戻し期間を5年間（通常は2年間）に延長する。

##### JGTRRA

- ・ 初年度50%の特別償却（50% Bonus Depreciation）。JCWAAにより実施された30%の特別償却制度を50%に引き上げる。2004年末までの限定措置。
- ・ 中小企業の即時償却制度の拡大（"Section 179" Expensing）。2003～2005年において、中小企業が即時償却できる金額を2万5000ドルから10万ドルに拡大する。即時償却が適用される設備(qualifying property)の限度額を20万ドルから40万ドルに引き上げる。また、既成のソフトウェア製品を償却対象に含めることにする。

##### 雇用創出法

- ・ 中小企業の即時償却制度拡大の2007年までの延長。
- ・ 法人課税所得9%の控除（法人税率35% 32%に相当）。

#### (g) キャピタルゲイン・配当減税

##### JGTRRA

- ・ キャピタルゲイン減税。保有期間が1年超の資産に関して、キャピタルゲイン税率を15%と5%（5%税率の適用は所得税率ブラケットが10%、15%の所得に対してのみ）に引き下げる（現在は、保有期間が1年以上5年以内の資産に関して、20%と10%（同）の税率が適用されている）。2008年までの時限的措置で、2009年以降は現行制度に戻る。また、5%の軽減税率は、2008年に一年間に限りゼロになる。

- ・ 配当減税。配当税率をキャピタルゲイン税率と同様に、15%と5%（同）に引き下げる（現在は多くの場合、個人所得税の最高税率 38.6%が適用されている）。減税期間や2008年の課税撤廃についてはキャピタルゲインと同じ。

### (3) 2006 年度予算決議

では、以上の減税実施スケジュールを念頭においた上で、2006 年度予算が議会でどのように審議されたかをみてみよう。

#### a. 上院案と下院案

2005 年 3 月 17 日、上院本会議では 2006 年度予算決議案 (S Con Res 18) が賛成 51、反対 49 で可決された。また、同日、下院本会議では同決議案 (HR Con Res 95) が賛成 218、反対 214 で可決された。

裁量的経費は上院案、下院案ともに大統領案どおりの約 8,400 億ドルとなったが、上院案、下院案ではともに大統領案ではゼロとされていた対イラク戦争向けの補正として 500 億ドルが計上された (図表 6-10)。財政調整指示としては、大統領案が 2006 ~ 10 年度において 510 億ドルの義務的経費削減を要求していたのに対して、上院の予算委員会では 320 億ドルに設定された。上院では本会議において、それがさらに 150 億ドル削減されて、170 億ドルに縮小した。一方、下院の義務的経費削減額は 690 億ドルとなり、上下両院の差が激しく、その調整の難航が予想された。

図表 6-10 2006 年度予算決議案の比較

	上院	下院	大統領案
裁量的経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2006 年度：8,490 億ドル。</li> <li>・ 2006 年度対イラク戦争補正：500 億ドル。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同左：8,430 億ドル。</li> <li>・ 同左：500 億ドル。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同左：8,430 億ドル。</li> </ul>
財政調整指示	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2006 ~ 10 年度の義務的経費削減：320 億ドル</li> <li>本会議で 170 億ドルに縮小</li> <li>・ 財政委員会に対して 150 億ドル (うち 140 億ドルがメディケイド) の義務的経費削減指示。</li> <li>・ 2006 ~ 10 年度における財政調整法による減税：700 億ドル</li> <li>本会議で 1,290 億ドルに拡大。財政調整以外の減税も含めた場合の減税総額は 1,290 億ドル。</li> <li>・ アラスカ野生保護区 (ANWR) での石油採掘によるリース契約で 25 億ドルの収入。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同左：690 億ドル。</li> <li>・ エネルギー・商業委員会に対して 200 億ドル (大部分メディケイド関連) の義務的経費削減指示。</li> <li>・ 同左：450 億ドル。財政調整法以外の減税も含めた場合の減税総額は 1,060 億ドル。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 同左：510 億ドル。</li> <li>・ 同左：420 億ドル。財政調整法以外の減税も含めた場合の減税総額は 1,270 億ドル。</li> </ul>
財政規律	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本会議においてペイゴール導入修正案が否決。</li> </ul>		

減税については、2006年度予算決議案では予算の対象期間が今後5年間に区切られたこともあって、上下両院ともに比較的小さなものとなった。財政調整法に盛り込まれる2006～10年度の減税は、上院予算委員会が700億ドルとしていたのに対して、上院本会議では1,290億ドルに拡大された（財政調整法以外の減税規模も1,290億ドル）。下院案では、これが450億ドルである（減税全体は1,060億ドル）ため、減税についても両院協議会での調整が必要になった。

この他では、上院本会議においてANWR（アラスカ野生保護区）における石油採掘が財政調整措置に盛り込まれた。これは近年エネルギー法案のなかで議論されてきたものである。同時に、同項は修正案として予算決議案の財政調整措置にもしばしば顔を出していたが、これまでは上院で過半数の支持を得られず、否決が続いていた。これに対して、今年から始まった第109議会では共和党が議席を51議席から55議席に増やしたことから、これまで採決結果が微妙であった修正案が成立しやすくなった。ANWR修正案の上院本会議での成立（実際に行われたのはANWR項目を含む委員会案からANWR条項を削除することを目的とした修正案の否決）は、選挙後の上院の勢力図の変化が作用した1つのケースと解釈できる。

#### b. 両院協議会での議論

2006年度予算決議案は、上下両院本会議における成立は例年と比べて早かったものの、その後両院ともに2週間の休会に入ったことや下院の両院協議会委員選出が遅れたことにより、両院協議会報告書が提出されるまでには時間がかかった。しかし、上院が休会（5/2～5/6）入りする前に何とか予算を通過させたい両院は、その後急速に調整を進め、4月28日に両院協議会報告書が提出された。同日、上院本会議では賛成52、反対47で、下院本会議では賛成214、反対211で同報告書が可決された。

上下両院で大きな意見の相違がみられた2006～2010年度の義務的経費削減については、上院案の170億ドルと下院案の686億ドルの間である347億ドルに落ち着き、上院の予算委員会案（320億ドル）に近い内容となった（**図表6-11**）。削減額は、メディケイド100億ドル、農業・食料プログラム30億ドル、年金給付保証公社（Pension Benefit Guaranty Corporation、PBGC）66億ドルが想定された<sup>32</sup>。財政調整法による減税は700億ドル、減税総額は1,060億ドルで決着した。また、上院案に盛り込まれたANWRでの石油採掘に関する修正案は、両院協議会報告書にも含まれた。

2006年度の予算決議は、予算の対象期間が大規模な減税延長を含まない2006～10年度に制限されたことから、全体として論争の少ない小規模な印象を与えた。

<sup>32</sup> 財政調整措置の義務的経費削減は、金額のみの提示で具体的なプログラムは示されない。どの分野を削減するかは各委員会の判断に任されている。

図表6-11 2006年度予算に関する両院協議会報告書

	両院協議会報告書
裁量的歳出の限度額	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2006 年度：8,430 億ドル。</li> <li>・ 2006 年度対イラク戦争補正：500 億ドル。</li> </ul>
財政調整法に盛り込む内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2006～10 年度の義務的経費削減：347 億ドル（上院案は 170 億ドル、下院案は 690 億ドル）。</li> <li>・ 財政調整法による減税：700 億ドル（上院案 1,290 億ドル、下院案 450 億ドル）、減税総額は 1,060 億ドル（上院案 1,290 億ドル、下院案 1,060 億ドル）。</li> <li>・ アラスカ野生保護区（ANWR）での石油採掘によるリース契約で 25 億ドルの収入。</li> </ul>
主な委員会の義務的経費削減額	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上院 <ul style="list-style-type: none"> <li>健康・教育・労働・年金委員会：137 億ドル</li> <li>財政委員会：100 億ドル</li> <li>商業・科学・運輸委員会：48 億ドル</li> <li>農業委員会：30 億ドル</li> <li>エネルギー・天然資源委員会：24 億ドル</li> </ul> </li> <li>・ 下院 <ul style="list-style-type: none"> <li>エネルギー・商業委員会：147 億ドル</li> <li>教育・労働委員会：127 億ドル</li> <li>農業委員会：30 億ドル</li> <li>資源委員会：24 億ドル</li> <li>歳入委員会：10 億ドル</li> </ul> </li> </ul>

#### (4) 2011 年以降が課題

最後に、ブッシュ政権が掲げる減税策の今後の課題を考えたい。前述のとおり、2006 年度予算では、ブッシュ政権は 2011 年以降の財政赤字の拡大を隠すために、予算の対象期間を 2010 年度までとした。ブッシュ政権は今後 3 年間、今年度と同様に予算期間を 5 年間に限定した予算要求を行うものと思われるが、2008 年度予算以降は 5 年間の予算においても 2011 暦年末までの税制改正が視野に入ってくるため、減税の延長コストが増大する。ブッシュ大統領が大統領として最後になる年に発表する 2009 年度予算までには、新たな減税延長分として 2011～2012 暦年末までの税制改正が視野に入るため、ブッシュ政権が現状路線を続ける限り、今後多大な減税コストが生じる。

さらに、次期政権の時代には、減税延長のコストに加えてベビーブーマー世代の引退による義務的経費の増大が重なり、財政赤字に対する圧力が増すことが予想される。単純に考えれば、次期政権が共和党政権の場合は減税の延長、民主党政権の場合は増税が実施されると思われるが、共和党政権が減税を継続して財政赤字を拡大する場合、それがどこまで米国議会及びその背後にいる国民に許容されるのか、また民主党政権が増税を行うに

てもブッシュ政権の減税に慣れた国民が大増税を受け入れるか否かについては不透明感がある。

80年代にレーガン政権が行った減税策による財政赤字拡大のつけを父ブッシュ政権とクリントン政権が穴埋めをしたように、現在のブッシュ政権が撒いた財政赤字の種がその後何代かの政権の頭痛の種となる可能性がある。米国の財政赤字を取り囲む状況は、地域紛争への介入の有無や国際金融市場の拡大、ITによる生産性の拡大とそれによる潜在成長率の上昇等によって変化するため、米国財政の将来像を正確に予想するのは難しい。しかし、ベビーブーマー世代の引退を背景に、2011年以降は減税延長なしでさえ財政状況が厳しくなることは間違いなく、新政権が現在の減税路線を踏襲する限り、米国は長期間にわたって多大な財政コストを強いられることが予想される。今後は、こうした背景を理解したうえで米国財政の動向を見守る姿勢が大切であろう。

[参考文献]

- 鈴木将覚 『税制改正で誰の負担が増えるのか～所得税改革による税負担構造の変化～』  
(「みずほりポート」2003年1月)
- Bach, Stanley, “Filibusters and Cloture in the Senate,” *CRS Report*, RL30360, January 17, 2001
- Committee on the Budget, United States Senate, “The Congressional Budget Process: an Explanation,” *Committee Print*, 105<sup>th</sup> Congress 2d Session, December 1998
- Heniff Jr., Bill, “Congressional Budget Resolutions: Selected Statistics and Information Guide,” *CRS Report*, RL30297, January 25, 2005
- Keith, Robert, “The Budget Reconciliation Process: The Senate’s Byrd Rule,” *CRS Report*, RL30862, February 19, 2004a
- \_\_\_\_\_, “Omnibus Appropriations Acts: Overview of Recent Practices,” *CRS Report*, RL32473, October 5, 2004b
- Kosar, Kevin, “Shutdown of the Federal Government: Causes, Effects, and Process,” *CRS Report*, September 20, 2004
- Majority Caucus of Committee on the Budget, “Basics of the Budget Process: a Briefing Paper,” the U.S. House of Representatives, February 2001
- Oleszek, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process, fifth edition*, CQ Press, 2001
- Saturno, James, “Points of Order in the Congressional Budget Process,” *CRS Report*, April 15, 1999
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2000
- Schneider, Judy, “House and Senate Rules of Procedure: A Comparison,” *CRS Report*, RL30945, April 19, 2001
- Streeter, Sandy, “Continuing Appropriations Acts: Brief Overview of Recent Practices,” *CRS Report*, RL30343, November 30, 2004