

# 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（ ）

～ CBO の財政推計と財政ルール～

# 米国の予算審議プロセス（ ）

～ CBO の財政推計と財政ルール～

## [要 旨]

1. CBO のベースライン推計は、今後 10 年間の米国財政の「予測」と誤解されることが多い。しかし、ベースライン推計は「現状の政策が今後も継続する」ことを前提として淡々と計算されるものであって、将来の財政状況の「予測」ではない。ベースライン推計には、既に施行された政策のみがベースライン推計に含まれる。このため、多くの場合、その財政見通しは現実的妥当性からみて不完全な政策の後追的な性格を帯びる。CBO のベースライン推計を正しく解釈するためには、同推計の前提になっている政策を踏まえ、それらの継続性の意味や推計方法の限界を念頭に置いておくことが大切である。
2. CBO の財政コスト推計を巡る動きのなかで近年新たな進展をみせたのが「ダイナミックスコアリング」に関するものである。「ダイナミックスコアリング」とは、CBO が行う財政コスト推計（のスコア）を静学的（スタティック）な推計から動学的（ダイナミック）な推計に変更しようとする試みである。2003 年より、CBO と JCT は大統領の予算要求に関して従来の静学推計に加えて、動学モデルによる推計値を公表するようになった。動学推計の結果は、採用されるモデルや推計の前提によってばらつきがあるとの結論になったものの、こうした取り組み自体は、米国の財政コスト推計の改善に資するものとして一定の評価がなされた。
3. 米国では、ここ数年財政赤字が拡大し、かつベビーブーマー世代の引退時期が数年後に迫ってきたことから、90 年の予算執行法（BEA）で定められた財政ルールの復活を求める声が強まっている。BEA では、裁量的経費と義務的経費に分けられて財政ルールが設定され、裁量的経費にはキャップ制が、義務的経費には PAYGO ルールが設けられた。こうした努力が景気拡大と相俟って、米国では財政赤字の解消が 98 年に実現された。その後、ブッシュ政権による巨額の減税やテロ対策としての歳出拡大を背景に財政赤字が拡大し、90 年以後 2 度にわたって延長されてきた BEA の財政ルールも 2002 年度末をもって失効した。今後は、議会において財政ルールの復活とともに、メディケア費用増大等に対応した新たな財政再建策が検討されることになると思われる。

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 .....	3
2. CBO の財政推計 .....	4
(1) ベースライン推計とは何か .....	4
(2) ベースライン推計の修正 .....	6
(3) 代替政策を実施した場合の財政収支 .....	10
3. ダイナミックスコアリングの議論 .....	13
(1) ダイナミックスコアリングとは何か .....	13
(2) CBO による動学分析 .....	15
a. モデルの概要 .....	15
b. サプライサイド効果 .....	20
c. 推計結果 .....	22
(3) JCT によるダイナミックスコアリング .....	23
a. 下院が採用した正式な動学推計値 .....	23
b. JCT の動学モデルとその前提 .....	24
c. 推計結果 .....	25
4. 財政赤字の懸念と PAYGO ルール .....	27
(1) 悲観的な長期財政予測 .....	28
a. 6 つの長期財政シナリオ .....	29
b. 財政収支への影響 .....	31
(2) 過去における米国の財政ルール .....	31
a. GRH 法 .....	31
b. 90 年予算執行法 (BEA90) とその後 .....	34
(3) 2004 年以降の PAYGO ルールを巡る議論 .....	41
(4) 米国の財政ルールと財政赤字問題 .....	42
5. おわりに .....	44

## 1. はじめに

第 部では、第 部「米国の予算決議案と歳入・歳出法案の審議」に続いて、米国議会の予算審議において重要な役割を果たす議会予算局（CBO）の推計に関わる問題や、近年再び注目を集めている財政赤字の PAYGO ルールの問題等ややテクニカルな内容を扱う。

CBO の財政推計はマスコミ等での注目度が高いわりには、その意味するところが正しく解釈されていないことが多い。これは、一定のルールに従って行われる CBO の財政推計（ベースライン推計）の計算手法が理解されていないことに原因があるものと思われる。そこで、次章では、CBO の財政推計の種類やそれらの位置づけ、そしてベースライン推計の特徴を具体的に説明する。

第 3 章では、2003 年に進展がみられた「ダイナミックスコアリング」と呼ばれる CBO（や JCT）の財政コスト推計を巡る試みを紹介する。動学分析によって財政コスト推計を行うことの重要性を示すとともに、CBO や JCT のモデルの概要を説明する。そして、動学モデルの推計結果とそれに対するホワイトハウスや議会の反応・評価について述べる。

第 4 章では、現在失効している米国の財政ルールについて説明する。具体的な財政ルールとして、85 年のグラム＝ラドマン＝ホリングス（GRH）法の失敗や、90 年の予算執行法（BEA）の成功について、その内容と背景を説明する。そして、2005～06 年度の予算決議案審議における財政ルール復活を巡る動きについて述べ、米国議会の財政再建に対する現在の姿勢を検討する。

## 2. CBO の財政推計

本章では、ややテクニカルで誤解の多い議会予算局( Congressional Budget Office, CBO ) の財政推計を説明する。CBO は、議会独自の調査機関として主に法案審議に欠かせない経済・財政情報を議会に提供する。特に、米国の財政状況が悪化するなかで、CBO のベースライン推計に対する注目度が極めて高い。しかし、しばしば CBO の推計値は誤って解釈され、その後の推計値の修正により混乱をきたすことがある。一方で、CBO の財政収支ベースラインは常に同じ手法で推計が行われており、何ら不安定さはみられない。以下では、CBO の推計手法やその修正状況を丁寧に追うことで、その推計の特徴を把握してみよう。

### (1) ベースライン推計とは何か

74 年予算法に従って、議会予算局 ( CBO ) は定例的に財政推計を行う。基本となる財政推計は、毎年 1 月末に公表される定例財政推計 ( The Budget and Economic Outlook ) である。ここで行われる財政収支の将来推計は金融市場にも大きな影響を及ぼすため、必ず新聞報道でも取り上げられる。定例推計は、財政推計の全体像とその前提となる経済見通し部分、歳出推計の詳細部分、歳入推計の詳細部分等に分けられる。歳入推計については、両院税制委員会 ( Joint Committee on Taxation, JCT ) の数値が用いられる。

CBO の財政推計の基本はベースライン推計と呼ばれるもので、これは「現在の政策が今後も継続されることを前提にして」計算される財政収支の見通しである。これは事前の意味で政策コストを計測するのではなく、政策変更のコスト計算を行うための基準値を提供するものである。政策コストの計算は、政策が変更された場合の財政収支とベースライン財政収支の差として求められる。

ベースライン推計は、1 月の定例推計発表後に実施された政策や景気動向の変化を踏まえて、8 月の年央財政推計 ( The Budget and Economic Outlook : An Update ) で全面的な見直しが行われる。そして、そのベースラインが翌年 1 月の定例財政推計で再び改訂が行われるという半年毎の改訂サイクルとなっている ( 図表 2-1 )。

CBO のベースライン推計で注意が必要なのは、CBO は( 今後 10 年間の )財政収支を「予測」するわけではないことである。CBO は、74 年予算法で定められた推計手法<sup>1</sup>によって淡々と将来財政の推計作業を行うに過ぎない。その推計の原則の 1 つは、「現在実施されている政策のみを推計に含める」というものである。こうした前提に従ってベースライン推計を行うと、議会の審議状況からみて十中八九可決されるであろうとみられる法案であっても、それがまだ成立していなければベースライン推計には含まれない<sup>2</sup>。共和党と民主党がにともに賛成しており、その成立時期までほぼ特定される法案があったとしても、そ

<sup>1</sup> CBO の推計手法は、85 年の GRH 法、97 年の財政均衡法 ( BBA ) により修正されている。

<sup>2</sup> 正しく言えば、その法案が議会を通過していても、大統領署名の前であれば、ベースライン推計には含まれない。

れがベースライン推計に含まれることはない。CBO がベースライン推計に用いるのは、あくまで施行済みの法律のみである。また、ベースライン推計では、逆に 1 回きりの巨額の補正歳出が永続的に続くと仮定されることがある。緊急補正歳出は現実には翌年にゼロになるかもしれない、同額の歳出が継続する蓋然性は高くないと考えられる状況もあるが、その場合でも CBO のベースライン推計ではその年の歳出額が永続的に続くと仮定の下で推計作業が行われる。

CBO のベースライン推計がこのような窮屈な推計になっているのは、CBO による恣意的な推計を防ぎ、CBO の政治中立的な立場を貫くことにあると考えられる。しかし、CBO の推計は恣意的な推計を回避する努力がなされている反面、発表時期によってはそのベースライン推計が何ら政策的インプリケーションを示さなくなることに注意する必要がある。

図表 2-1 CBO の予算関連の主要公表資料と公表時期

公表時期	公表資料	(参考) OMB 公表資料
1 月末	定例財政推計 ( The Budget and Economic Outlook )	
2 月初め		予算教書 ( 大統領予算案 )
3 月	大統領予算の財政コスト推計 ( An Analysis of the President's Budgetary Proposals )	
7 月		年央財政推計 ( Mid-Session Review )
8 月	年央財政推計 ( The Budget and Economic Outlook : An Update )	
12 月( 数年 間隔 )	長期財政推計 ( The Long-Term Budget Outlook )	

CBO が全く「予測」をしないわけではない。財政収支のベースラインを推計するためには、その前提となる経済見通しが必要であるため、経済見通し部分については CBO が OMB<sup>3</sup>や民間調査機関と同様に、GDP 成長率やインフレ率、失業率等について「予測」を行う。すなわち、財政推計部分については推計作業が一定のルールに従って淡々と行われるのに対して、経済見通し部分については CBO の恣意性が排除されていない。実質 GDP 成長率やインフレ率は財政赤字の大きさに決定的な影響を及ぼすため、その取り扱いには慎重でなければならない。しかし、経済見通しはどんなに精緻にやろうとしたところで限界があり、かつ刻々と変わる世界経済情勢のなかでは予測時点の前提が後に大きく変化して予測値がブレることは避けられない。このため、CBO は自らの経済予測が大きく外れて議員からクレームがつけられることを恐れて、OMB やブルーチップと呼ばれる民間調査機関

<sup>3</sup> 行政管理予算局 ( Office of Management and Budget ) のこと。行政府 ( ホワイトハウス ) に属する。

の平均値を CBO の経済予測と並べて資料に提示して、経済予測が外れたときのリスクをヘッジする<sup>4</sup>。

CBO は、ベースライン推計のほか、通常 3 月に大統領の予算要求（予算教書）の財政コスト推計（An Analysis of the President's Budgetary Proposals）を行う。大統領予算案の財政コスト計算は、OMB が予算教書で披露した大統領予算案の財政コスト計算を CBO がもう一度やり直す作業である。こうした作業は一見すると二度手間ではあるが、貴重な人的資源の無駄遣いのようにも見える。しかし、米国では三権分立が徹底しており、議会は行政府ではなく、立法府に所属する CBO が提示する数値でなければ納得しない。このため、予算教書の数値も議会側が再計算し直さなければ、大統領予算案の数値として正式に受け入れられないのである。ちなみに、予算教書の財政コスト推計の際にも、法律の制定状況等を踏まえてベースライン推計が修正される<sup>5</sup>。

また、CBO は、上下両院の予算委員会を筆頭として、歳出委員会や上院の財政委員会、下院の歳入委員会等からの要請を受けて、個別政策の財政コスト推計を実施するという重要な業務（スコアリング）を負っている。また、CBO の作業として優先順位は下がるけれども、個別議員による政策コスト推計の要請に応えることもある。このなかには、将来の税制改正をより現実的と思われる前提に直した場合のコスト推計や民間シンクタンクの実証研究による公的年金改革案に関するコスト推計等が含まれる。

CBO が公表するその他の財政推計としては、毎月公表される月次財政推計（Monthly Budget Review）がある。これは、米財務省の統計をもとに CBO が毎月の歳出・歳入実績を公表するものであるが、この資料の冒頭にほんの 1～2 行だけ当年度の財政収支の実績見込みが提示される。財政赤字の注目度が高い時期には、この財政赤字見込みの数値が公表後まもなくマスコミによって報道されることがある。

## (2) ベースライン推計の修正

では、2005 年 1 月の CBO のベースライン推計を例にとり、その修正パターンの特徴をみてみよう。CBO は、ベースライン変更の背景にある要因を政策要因、経済要因、技術要因に分けている。政策要因は、議会で新たに制定され大統領の署名を経て施行した法律が財政収支に及ぼす影響を示す。経済要因は、CBO が行う経済見通しに変更されたことによって生じる財政収支への影響である。技術要因は、政策要因と経済要因以外の要因が全て含まれ、キャピタルゲイン税収の見込み違いや義務的経費の将来支出予測等の変更によって生じる影響等が含まれる。

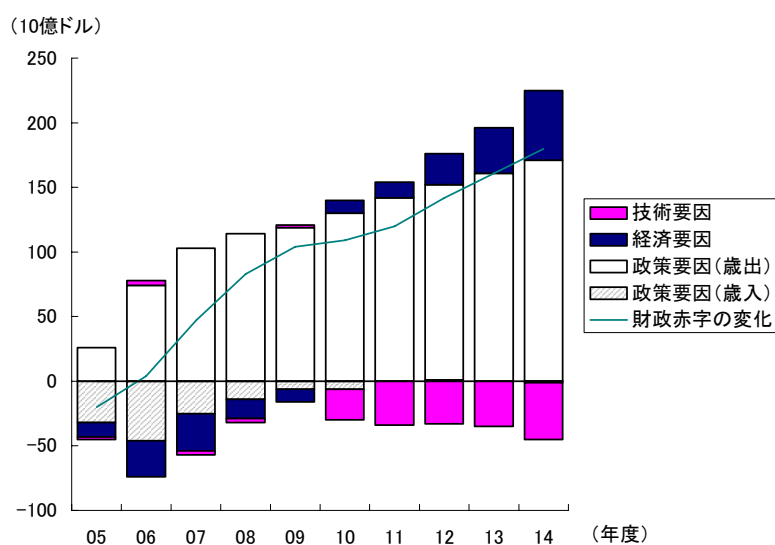
図表 2-2 は、財政収支のベースラインを歳出と歳入それぞれに関する政策要因と経済要因、技術要因に分解したものである（経済要因と技術要因は歳出部分と歳入部分を合計し

<sup>4</sup> OMB の財政推計（予算教書、年次財政推計）でも同様の比較がなされる。ブルーチップのような民間調査機関の数値が行政府や立法府の資料に頻りに登場するのも米国の経済政策の決定過程での特徴である。

<sup>5</sup> 但し、通常 3 月には経済見直し部分の改訂は行われない。

た)。これをみると、2005年1月の財政推計におけるベースラインは、歳出の政策要因によって大きく改善している。これは、後述するように、2005年度の補正歳出が同推計に考慮されなかったことで、財政赤字のベースラインが大きく押し上げられたからである。一方で、2005～09年度までの歳入の政策要因は、労働者向け減税法（WFTRA）の成立を反映して財政収支の悪化要因として作用している。

図表 2-2 2005年1月のベースライン推計の変更要因（2004年9月のベースライン対比）



(資料) CBO, "The Budget and Economic Outlook"

次に、近年のベースライン修正のパターンと歳出・歳入に関わる重要法案の成立の推移を比較することにより、近年のベースラインの大きな変更が政策要因によってもたらされていることをみよう。

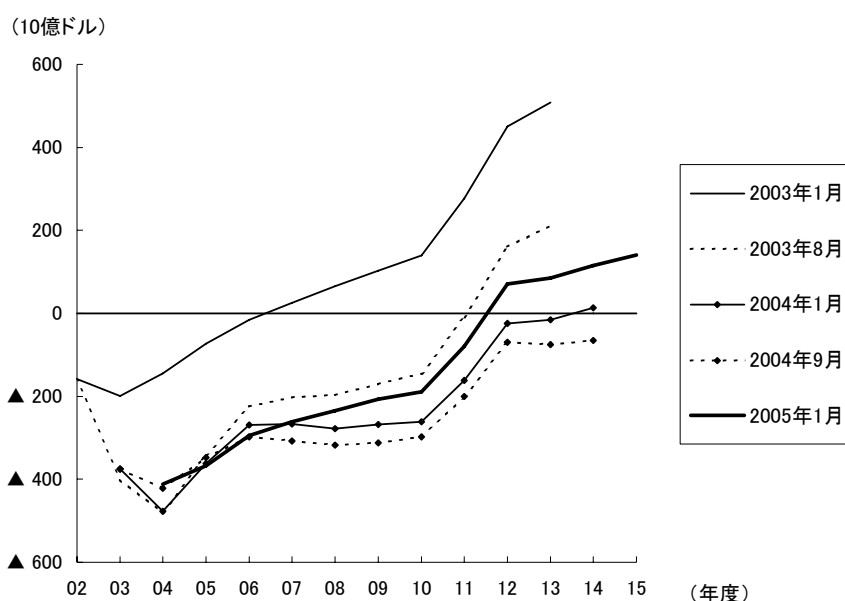
図表 2-3 は、2003～05年におけるベースライン推計の修正状況を示したものである（3月の大統領案のコスト推計におけるベースラインは省略している）。これをみると、2003年1月の定例財政推計から同年8月の年央財政推計にかけての大きな下方修正がみられたのに対して、2004年1月の定例財政推計から同年9月の年央財政推計にかけては小幅の下方修正にとどまった。その後、2005年1月には上方修正がなされた。

財政収支見通しの修正の特徴をみる前に、まず近年のベースライン推計では年度が遠くなるほど財政収支が改善する見通しになっている点を指摘したい。この理由は、主に2001年に実施された減税（EGTRRA<sup>6</sup>）やそれを加速した2003年の減税（JGTRRA）や2004年の減税（WFTRA）がいずれも2010年末に期限切れになることである。ベースライン推計では、現行の税制が継続すると仮定されるため、2010年末に失効する現行の税制スケジ

<sup>6</sup> EGTRRA 等の2001年以降に実施された米国の税制改正については、鈴木(2005)参照。

ルールが推計の前提とされる。つまり、この推計の前提となっているのは2011年以降の大増税であり、それによって財政収支が急速に改善すると見込まれているのである。また、2005年1月のベースラインにおいて2006~10年度に財政収支がやや改善するのは、個人AMT減税の2005年末での失効や、JGTRRAによって追加された配当・キャピタルゲイン減税の2008年末での失効が反映されている。仮に、これら減税が2010年末まで延長された場合、2005年1月のベースラインにみられるような2010年度にかけての緩やかな財政収支の改善も危うくなる可能性がある。

図表 2-3 CBO 財政収支のベースライン推計の修正



(資料)CBO, "The Budget and Economic Outlook",  
"Analysis of the President's Budgetary Proposals"

では、財政収支のベースライン推計の修正に及ぼす政策変更の影響を詳しくみてみよう。これらを理解するには、各推計時点の間に起こった法の制定とその施行時期を押さえておくことが大切である。2003年以降の財政推計の日程とそれらに生じた主な政策変更をまとめた図表 2-4 を踏まえて、2003年1月から2005年1月までのベースライン推計の修正要因を考えると、以下の( )~( )のようになる。

図表 2-4 CBO の財政推計スケジュールとその間の主な政策変更

財政推計の発表時期	政策変更
2003 年 1 月 29 日 ( 定例推計 )	2003 年 2 月 3 日 2004 年度予算教書の提出 2 月 20 日 2003 年度オムニバス歳出法の成立
同年 3 月 7 日 ( 大統領案推計 )	4 月 16 日 2003 年度戦時補正歳出法の成立 5 月 28 日 雇用・成長のための財政調整法 ( JGTRRA ) の成立
同年 8 月 15 日 ( 年央推計 )	9 月 30 日 2004 年度国防歳出法の成立 11 月 6 日 2004 年度戦時補正歳出法の成立
2004 年 1 月 26 日 ( 定例推計 )	2004 年 1 月 23 日 2004 年度オムニバス歳出法の成立 2 月 2 日 2005 年度予算教書の提出
同年 2 月 27 日 ( 大統領案推計 )	8 月 5 日 2005 年度国防歳出法の成立
同年 9 月 7 日 ( 年央推計 )	10 月 4 日 労働者向け減税法 ( WFTRA ) の成立 10 月 22 日 雇用創出法の成立 12 月 8 日 2005 年度オムニバス法の成立
2005 年 1 月 25 日 ( 定例推計 )	2005 年 2 月 7 日 2006 年度予算教書の提出

( 注 ) 法成立の日付は大統領署名時。

( ) 2003 年 1 月から同年 8 月への修正要因：2003 年度補正歳出、JGTRRA

図表 2-4 に書かれた政策は、いずれも大なり小なり CBO のベースラインの修正に影響を及ぼしたが、このなかで 2003 年 1 月の定例推計から同年 8 月の年央財政推計にかけての修正に大きな影響を及ぼしたのは、4 月に成立した 785 億ドルの 2003 年度戦時補正歳出法と 5 月に成立した 3,500 億ドルの雇用・成長のための財政調整法 ( JGTRRA ) であった。これら 2 つの政策によって歳出・歳入両面から財政赤字を拡大させることになった。2003 年 8 月の年央財政推計では、2004 年度の財政赤字が同年 1 月の定例財政推計の 2,000 億ドルから 4,800 億ドルに拡大した。

( ) 2003 年 8 月から 2004 年 1 月への修正要因：2004 年度補正歳出

2003 年 8 月の年央財政推計から 2004 年 1 月の定例財政推計にかけては、2003 年 11 月に成立した 875 億ドルの 2004 年度戦時補正歳出法を背景に財政赤字が拡大した。2004 年 1 月の定例財政推計では、2005 年度の財政赤字が 2003 年 8 月の年央財政推計の 3,410 億ドルから 3,620 億ドルに拡大した。

( ) 2004 年 1 月から同年 9 月への修正要因：重要法案の成立なし

2004 年 1 月の定例推計から 2004 年 9 月の年央財政推計にかけてベースラインの修正が小幅にとどまった最大の原因は、前年とは異なりこの期間に減税法が成立しなかったことである。

### ( )2004年9月から2005年1月への修正要因：WFTRA、補正歳出の消滅

2004年10月の労働者向け減税法(WFTRA)の成立は、2004年9月の年央財政推計から2005年1月の定例推計にかけて、ベースラインを赤字方向に押し下げるように作用した。加えて、2004年12月に成立した2005年度オムニバス歳出法<sup>7</sup>によって、歳出面からみても2005年1月の定例推計で財政収支に下押し圧力がかった。

しかし、2005年1月の定例財政推計における2006～10年度のベースラインは、これら政策が実施されたにもかかわらず、2004年9月の年央財政推計における同年度のベースラインよりも上方に位置している。すなわち、この期間については、財政収支を悪化させる政策が新たに実施されたにもかかわらず、財政収支が改善するという推計になっている(そして、この最大の理由が図表2-2でみたように政策要因である)。

このあたりがCBOの財政推計の理解しにくい部分である。CBOの推計では、現行の政策が将来も永続的に続くとの仮定が置かれるため、2004年8月の年央財政推計のベースラインでは2004年度以降875億ドルの戦時補正歳出が続くと仮定して計算された。イラク情勢が今後徐々に落ち着きをみせて、その軍事・復興コストが少なくなることが予想される場合でも、CBOの推計では2004年度の補正歳出のレベルが続くとして計算される。

これに対して、2005年1月時点では2005年度分についてはまだ補正歳出が成立していなかった。それどころか、当時ホワイトハウスがまだ議会に法案作成の要求すら出しておらず、それゆえ2005年1月の定例財政推計ではベースラインに2005年度補正歳出が盛り込まれなかった。つまり、2004年度に行われたのと同程度の戦時補正歳出が2005年度にも実施されることがほぼ確実であるにもかかわらず、それがまだ実施されていないという理由で、2005年度以降の戦時補正歳出がゼロと計上された。これによって、2005年1月時点の推計では財政赤字が縮小したのである。一方で、現実にはホワイトハウスが2005年2月11日、予定通り810億ドルにのぼる2005年度戦時補正歳出法案の作成を議会に要求し、議会は5月10日に同法案を可決した(総額820億ドル)。その翌日、大統領が同法案に署名し、2005年度戦時補正歳出法が成立した。

このように、CBOのベースライン推計は、計算の前提を考慮せず、表面的な数値に基づいて判断すれば、その意味するところを誤って解釈する危険性があるため十分な注意が必要である。

### (3) 代替政策を実施した場合の財政収支

ベースライン推計は、現行の政策が先延ばしされた際の効果のみを示すものであるが、過去に実施された政策だけを取り入れた、ある意味で後ろ向きな推計だけではCBOの財政推計があまりに味気ないものになる。そこで、CBOは現行政策の先延ばしとは異なるいく

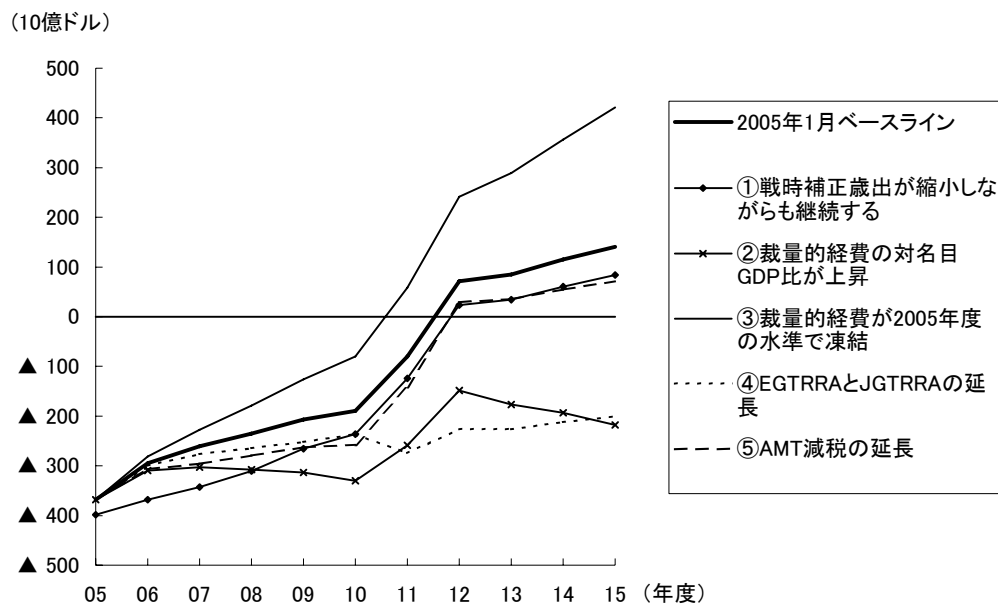
<sup>7</sup> オムニバス歳出法とは、複数の歳出法案が統合されて1つの法案として可決されたもの。鈴木(2005)参照。

つかの仮定の下で財政収支を計算し、それらをベースラインと比較している。

例えば、2005年1月の財政推計では、戦時補正歳出が縮小しながらも継続する、裁量的経費の対名目GDP比が上昇、裁量的経費が2005年度の水準で凍結、EGTRRAとJGTRRAが延長される、個人AMT減税の延長の5つ代替政策が示された(図表4-5)。このうち、の裁量的経費の水準を凍結したケースでは、2010年代に財政黒字幅が大幅に改善するという結果が得られたものの、それ以外のケースでは2005年1月のベースラインを下回る結果となった。

これら代替政策のなかで注目されるのは、のEGTRRAとJGTRRAを延長するケースである。このケースはまさに現在ブッシュ政権が掲げている政策を継続した場合であるが、このケースでは2015年度まで相当程度の財政赤字が続く。つまり、現在ブッシュ政権が望む減税策を実施すると、財政収支がの代替政策のようになることが今年1月の定例推計の公表時点で予想されていた。換言すれば、CBOは毎年3月に大統領の(今後10年間<sup>8</sup>)予算案に関する正式な財政コスト推計を行うが、今年はこの際推計される財政収支ベースラインが1月の定例推計のような改善を示さないことが3月の推計を待たずして予想できたのである。

図表 2-5 代替政策を実施した場合の財政収支



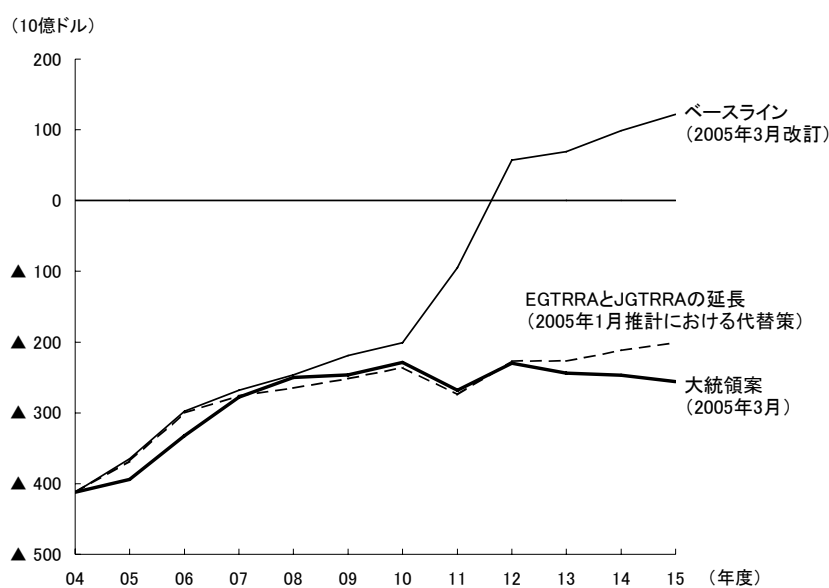
(資料)CBO, "The Budget and Economic Outlook"

<sup>8</sup> 2006年度予算教書の対象期間は、2010年度までの5年間であった。

果たして、2005年3月に公表された2006年度大統領予算案の財政コスト推計をみると、2005年1月の定例財政推計におけるの代替政策と相当程度似通った結果になった(図表4-6)。2009年度までの財政収支については、予算教書と同じように2004年度の財政赤字が半減する<sup>9</sup>見通しになったものの、その後は2015年度まで財政赤字が全く縮小しないという結果が示された。こうした結論は、CBOの1月の「定例推計」公表時点では財政収支ベースラインではなく、代替政策の財政収支に注目しなければ全く予想できなかったことであるが、逆に1月時点で代替政策ベースラインに着目しさえすれば、その様子を定量的にも相当程度予測することが可能であった。

こうした状況を見ると、今年の1月時点における財政収支ベースラインの改善は、米国財政収支の現実的な見通しに対して、何ら有益なメッセージを示すものではなかったといえよう。このように、CBOのベースライン推計は、表面的な数値を真に受けるとその解釈を決定的に誤る恐れがある。CBOのベースライン推計を正しく理解するためには、同推計の前提になっている政策を踏まえ、その意味するところを適切に判断することが大切である。

図表 2-6 CBOによる大統領案の財政コスト(収支)推計



(資料)CBO, "Analysis of President's Budget Proposals"

<sup>9</sup> 大統領の公約時における2004年度の財政赤字である5,210億ドル(2005年度予算教書の値)との比較。

### 3. ダイナミックスコアリングの議論

#### (1) ダイナミックスコアリングとは何か

CBO の重要な推計としては、ベースライン財政推計のほか個別法案の財政コスト推計がある。CBO によるこうした作業は「スコアリング」と呼ばれる。この「スコアリング」と呼ばれる作業について、近年その計算手法の改善を求める声が高まり、2003 年に入り新たな進展がみられた。

CBO の推計は、基本的に全て静学的（スタティック）な分析になっている。これは、ある政策が行われたときに GDP などのマクロ変数が変化しないと考える分析である。静学的な分析では、減税を行っても GDP が増えないから、減税のコストは減税額そのものとなる。これに対して、経済学的に考えれば、ある政策の実施に伴って家計や企業の行動が変化し、GDP などのマクロ変数も同時に変化すると考えられる。例えば、減税の実施は、労働供給の増加や新たな資本蓄積を促すことで、経済の潜在成長力を高めると考えられ、これによって減税による税収減少分の幾分かは経済成長により回収されるはずである。こうした効果を含めた分析は、動学（ダイナミック）分析と呼ばれる。

政策コストの推計を行う際に動学的な経済効果を含めるべきだとの議論は、数十年も前から存在した。80 年代米国における経済政策の支柱となったレーガノミクスでは、過激派サプライサイダーが減税による税収増効果を主張したが、この主張の前提となっていたのが減税の動学的な経済効果であった。80 年代半ばに急拡大した米国の財政赤字をみると、こうした主張の現実的妥当性には疑問が投げかけられるが、減税が家計や企業の行動変化を促して経済成長をもたらすという論理自体は、経済学の常識的な考え方の範疇に属する。減税の動学効果の大きさについては、実証分析結果に差異があるためコンセンサスが得られていないものの、静学分析だけでは減税の経済効果を正確に計ることができないという認識にはコンセンサスがある。近年、減税を推進するブッシュ政権によって、減税の経済効果を含めた動学分析の要請が高まり、CBO の財政コスト推計を動学モデルで行う「ダイナミックスコアリング」が脚光を浴びることになった。

CBO の「スコアリング」とは、議会の政策論議の前提となる財政コスト推計を行うことであるから、そこではじき出される数値はその性質上、唯一のものでなければならない。よって、「ダイナミックスコアリング」とは、動学モデルによる推計値を CBO（や JCT<sup>10</sup>）の財政コスト推計の公式な数値として採用することを意味する。つまり、CBO が動学モデルを用いた分析を行うこと自体は「ダイナミックアナリシス」であって、「ダイナミックスコアリング」ではない。「ダイナミックスコアリング」というのは「ダイナミックアナリシス」の結果をスコア（参考値ではなく、正式な唯一の値）として利用するということである。共和党指導部が求めていたのは、CBO の従来公式な財政推計値をダイナミックモデルによる推計値に置き換える「ダイナミックスコアリング」の導入である。これに対

<sup>10</sup> 歳入部分は JCT が推計する。

して、動学推計の難しさや不安定さから「ダイナミックスコアリング」に慎重な態度をとる民主党議員や同エコノミストは、「ダイナミックアナリシス」を試みとして実施することは大いに結構だけでも、「ダイナミックスコアリング」には反対するというものであった。これは、動学分析から導かれた推計値を議会の政策論議の前提となる唯一の数値として利用するのではなく、あくまで参考値として扱うのが望ましいという立場である。

ダイナミックスコアリングの議論は、議会に特別な委員会を設けて数年間にわたって議論が続けられてきたが、2003年ついにCBOやJCTの財政コスト推計において、動学モデルによる推計結果が公表された。また、下院では第108議会(2003~04年)の議事規則において、税制関連法案の審議等でJCTに動学推計値の提出を要請することができるようになった。

ところで、CBOやJCTが行ってきた従来の財政コスト推計は、基本的には静学的な手法に基づいて行われるものの、動学的な効果が全く考慮されていないわけではない。税制変化によって取引のタイミングが変化したり、企業と非企業の所得移転や機械投資と建設投資のシフト、相対価格のようなミクロの行動変化は捉えられている。例えば、キャピタルゲイン税率引き下げが行われた場合、JCTの推計では、個人がキャピタルゲインを実現するタイミングを早めるため、(推計期間内の)キャピタルゲイン税率引き下げによる直接的な影響が緩和されると仮定される<sup>11</sup>。また、税制上のビジネスランチの控除額が縮小されれば、外食産業の雇用者が減少して、その分だけ他の産業(小売業等)の雇用者数が増加するとの前提が置かれる。これらを計算する際には、実証分析から得られた様々なパラメータが利用され、また信頼できるデータが不足する場合には経済理論や経験的事実に基づいてパラメータが設定される。

これに対して、減税を実施した場合の動学的な効果が考慮されていないという意味は、減税を実施した場合に、全産業ベースの雇用者数や設備投資、GDP、金利、物価等のマクロ変数が変化しないということである。減税によって経済活動のタイミングの変化や資源配分の変化が生ずるのみならず、減税によってマクロ変数が影響を受けることを考慮に入れた分析が動学分析である。

ちなみに、JCTは税制変更の効果を試算する上で、それがマクロ経済変数に及ぼす影響を数値化することが難しい理由として、( )多くの税制変更はマクロの予測モデルよりも一層ブレイクダウンしたものであること、( )税制変更に伴う財政・金融政策の変化を考慮することなく、税制変更のマクロ経済への影響だけを考えても無意味なこと、( )実証研究では税制変更の経済成長、設備投資、貯蓄、生産性、金利に対する影響について不確定な部分が多いこと等を挙げている。

---

<sup>11</sup> Joint Committee on Taxation(2005)。

## (2) CBO による動学分析

2003年3月、CBOは大統領の予算要求に関する財政コスト分析のなかで、通常の静学分析に加えて、動学モデルによる推計結果を公表した。長らく待たれていた動学推計値の初めての公表である。続いて、5月にはJCTが下院本会議の減税法(JGTRRA)の審議において、同減税法案に関する動学推計値の提出を要請され、議会の法案審議のなかで初めて正式に動学推計値が登場した<sup>12</sup>。

CBOやJCTの動学モデルは、ラムゼイモデルやOLG(Overlapping Generations)モデルのような経済学の標準的な動学モデルを精緻化したものである。まず、CBOの動学モデルの内容をみてみよう。

### a. モデルの概要

CBOの動学モデルは、大きくテキストブックモデル(ソローモデル)、ライフサイクルモデル(OLGモデル)、無限視野モデル(ラムゼイモデル)の3種類に分けられる<sup>13</sup>。

CBOがテキストブックモデルと呼んでいるのはいわゆるソローモデルで、CBOが通常潜在成長率の推計に用いるモデルである。ソローモデルでは、GDPが労働投入と資本投入、TFPの3つの要因で説明されるが、CBOは動学分析のために個人所得税率が労働投入に及ぼす影響等を別の計算から求め、それを生産関数のなかに組み込むことでテキストブックモデルにおける動学的効果を求めた。

ライフサイクルモデル(OLGモデル)と無限視野モデル(ラムゼイモデル)は、ともにフォワードルッキングな個人の行動を織り込んだ一般均衡モデルである。OLGモデルは有限視野をもつ個人が重なり合う経済を前提としているのに対して、ラムゼイモデルでは個人が永久に生き続ける経済を前提としている点が両者の相違点である。

CBOのモデルが想定する動学モデルの特徴をみる前に、比較的単純化されたモデルを用いて減税の税収フィードバック効果の理論値がどのように計算されるかを捉えてみよう<sup>14</sup>。ここでは、ラムゼイモデルと有限視野モデルであるBlanchard(1985)を用いた減税の税収フィードバック効果を考える。

まず、標準的なラムゼイモデルをみてみよう。

<sup>12</sup> Congressional Record (2003/5/8)。

<sup>13</sup> CBOの動学モデルに関する詳しい説明は、CBO(2003a)を参照。

<sup>14</sup> 以下の説明は、基本的にはMankiw and Weinzierl(2004)による。同論文は、多様なモデルの最適化問題を解いた後、それに現実的なパラメータを代入して、税収のフィードバック効果の理論値を計算した。しかし、同論文には最適化モデルの枠組みが明示されていない。このため、本稿ではMankiw and Weinzierl(2004)が想定したであろう最適モデルの提示とその最適解を求める作業を行う。記号の用い方は、読者に馴染み深いと思われるBarro and Sala-i-Martin(1995)と出来るだけ同じにした。また、本稿の以下の説明では、有限視野モデルとして連続時間型OLGモデルであるBlanchard(1985)のモデルを用いた説明を行っているが、CBOによって採用されたOLGモデルはAuerbach and Kotlikoff(1987)を出発点とする離散型のOLGモデルに不確実性を導入した複雑なモデルである。同モデルの詳細についてはNishiyama(2003)を参照されたい。

家計部門では、家計は制約条件の下で無限の将来にわたる効用の最大化を行う。労働力が一定の場合、家計の最適行動は(2)式の下で(1)式を求めることで得られる。但し、 $u(c)$ を各人の効用関数、 $\rho$ を時間選好率、 $a$ を1人当たり資産、 $w$ を1人当たり賃金、 $c$ を1人当たり消費、 $r$ を金利、 $\tau_n$ を賃金税率、 $\tau_k$ を資本所得税率とする。

$$\text{Max } U = \int_0^{\infty} u(c)e^{-\rho t} dt \quad (1)$$

$$\text{s.t. } \dot{a} = (1-\tau_n)w + (1-\tau_k)ra - c \quad (2)$$

消費の効用関数が相対的危険回避度一定 ( $\theta$ ) である場合<sup>15</sup>、(2)式の下で(1)式を解くと、

$$\frac{\dot{c}}{c} = \frac{1}{\theta} ((1-\tau_k)r - \rho) \quad (3)$$

となる。これが家計の最適消費である<sup>16</sup>。

次に、企業部門では、一次同次の生産関数を  $Y = F(K, AL)$  ( $Y$ :生産量、 $K$ :資本、 $AL$ :効率労働)として、効率労働当たり直してハット付の小文字で表せば ( $\hat{k} = \frac{K}{AL}$ 、 $A = e^{xt}$ 、 $x$ は技術進歩率を表す)、 $\hat{y} = f(\hat{k})$  (但し、 $\hat{y} = \frac{Y}{AL}$ ) と書ける。企業が最適な資本投入と労働投入を行うとき、限界生産物が要素価格に等しいから、

$$f'(\hat{k}) = r \quad (4)$$

$$[f(\hat{k}) - \hat{k}f'(\hat{k})] = \hat{w} \quad (5)$$

となる。

政府部門は、労働所得税と資本所得税により効率労働当たりの税収 ( $R$ ) を得て、それを全て lump-sum transfers の形で家計に戻す<sup>17</sup>。効率労働当たりの税収 ( $R$ ) は、

$$R = \tau_k r \hat{k} + \tau_n \hat{w} \quad (6)$$

<sup>15</sup> CRRA 型関数。例えば、 $u(c) = \frac{c^{1-\theta} - 1}{1-\theta}$ 。

<sup>16</sup> 横断面条件は、 $\lim_{t \rightarrow \infty} [a \cdot u'(c) \exp(-\rho t)] = 0$ 。

<sup>17</sup> 無限視野モデルでは、税収を家計に還付するタイミングは家計の消費行動に影響しない(リカードの中立命題)。後述する有限視野モデルでは、政府は税収の回収後にそれを直ちに家計に還付すると仮定される。

と表される。

閉鎖経済を考えると、均衡条件は(2)式において  $a = k$  となり、(3)、(4)、(5)式を利用すると、

$$\dot{k} = f(\hat{k}) - x\hat{k} - \hat{c} - \hat{g} - \tau_n [f(\hat{k}) - \hat{k}f'(\hat{k})] - \tau_k \hat{k}f'(\hat{k}) \quad (7)$$

$$\frac{\dot{\hat{c}}}{\hat{c}} = \frac{1}{\theta} [(1 - \tau_k)r - \rho] - x \quad (8)$$

が得られる。ここで、定常状態を考えると、(8)式において  $\dot{\hat{c}}/\hat{c} = 0$  より(9)式が得られる。

$$(1 - \tau_k)r = \rho + \theta x \quad (9)$$

(4)、(5)、(6)、(9)式は、定常状態における金利、効率労働当たりの賃金、効率労働当たりの資本、効率労働当たりの税収という4つの内生変数の動学を示している。

ここで、 $\hat{y} = f(\hat{k}) = \hat{k}^\alpha$  として、資本所得税率が低下した場合の影響を調べると、まず静学分析では(6)式において  $\tau_k$  について微分して、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static} = r\hat{k} = \alpha\hat{y}$$

となる。これに対して、動学分析の場合は、資本所得税率が変わると(9)式より金利が変化し、同時に(4)式、(5)式より資本ストックや賃金に変化する。このため、資本所得税率が低下した場合の動学的効果は、(4)、(5)、(6)、(9)式を全て全微分してまとめることで得られる。すなわち、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = \left[ 1 - \frac{\alpha\tau_k + (1 - \alpha)\tau_n}{(1 - \tau_k)(1 - \alpha)} \right] \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

となる。ここで、過去の経験から得られる妥当なパラメータとして、 $\tau_k = \tau_n = 0.25$ 、 $\alpha = 0.33$  を代入すれば、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = 0.5 \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

となる<sup>18</sup>。このように、以上のラムゼイモデルでは、資本所得税率を引き下げた場合の動学

<sup>18</sup> 個別のパラメータと税収のフィードバック効果の計算は、Mankiw and Weinzierl(2004)による。

的な税収へのインパクトは静学分析の半分となる。言い換えれば、動学的な効果を含めて考えれば、減税を行った場合の税収減は、CBO や JCT の従来の静学推計の半分にとどまるという結論が導かれる。

同様のことは、有限視野を持つ個人を想定したモデルを用いても行うことができる。Blanchard(1985)は、ラムゼイモデルに死亡確率を導入することで有限視野を持つ個人のモデルを考えた。賃金税、資本所得税が存在する場合、Blanchard モデルの家計部門は以下のように表される（前述のラムゼイモデルに現れた変数については、説明なしで同じ記号を使う。企業部門、政府部門の記述は、ラムゼイモデルと同じである。）。

Blanchard(1985)モデルでは、家計（個人）が単位時間当たり  $p$  の確率で死亡すると仮定される。このとき、 $t$  期時点での（将来時点） $v$  期における生存確率は  $e^{-p(v-t)}$  となる。よって、 $c(j, v)$  を  $j$  期に生まれた家計の  $v$  期の消費、 $\log[c]$  を家計の効用関数とすると、 $t$  期における将来の期待効用は、

$$E_t U = \int_t^{\infty} \log[c(j, v)] \cdot e^{-(\rho+p)(v-t)} \quad (10)$$

と表される。Blanchard モデルでは、個人は遺産を残さず、代わりに生命保険会社と死亡後の資産を担保とする利率  $p$  の年金契約を結ぶ。このとき、賃金が年齢に関係しないとすれば、家計の予算制約は、

$$\frac{da(j, v)}{dv} = [(1 - \tau_k)r(v) + p] \cdot a(j, v) + (1 - \tau_n)w(v) - c(j, v) \quad (11)$$

となる。家計は、(11)式の制約の下で(10)式を最大化する。1 階の条件は、

$$\frac{dc(j, t)/dt}{c(j, t)} = (1 - \tau_k)r - \rho \quad (12)$$

横断面条件は、

$$\lim_{v \rightarrow \infty} [e^{-[(1-\tau_k)r+p](v-t)} \cdot a(j, v)] = 0 \quad (13)$$

ここで、(11)と(13)より、生涯期間の予算制約式を求めると、

$$\int_t^{\infty} c(j, v) e^{-[(1-\tau_k)r+p](v-t)} dv = a(j, t) + (1 - \tau_n)\tilde{w}(t) \quad (14)$$

但し、 $(1 - \tau_n)\tilde{w} = \int_t^{\infty} (1 - \tau_n)w(t) e^{-[(1-\tau_k)r+p](v-t)} dv$ 。これは賃金の現在価値を示す。

さらに、(12)より  $c(j, v) = c(j, t) \cdot e^{-[(1-\tau_k)r+p](v-t)}$  だから、これを(14)式に代入して、 $c(j, t) = (\rho + p)[a(j, t) + (1 - \tau_n)\tilde{w}(t)]$  (15)

が導かれる。

ここで、マクロの消費、資産を考える。人口が一定 ( $L(t)=1$ ) の場合、各時点で誕生する世代の規模は  $p$  となり、 $j$  期に生まれた個人が  $t$  期に生存している確率は  $e^{-p(t-j)}$  となるから、 $j$  期に生まれた世代の  $t$  期における消費合計は、 $c(j,t)pe^{-p(t-j)}$  となる。よって、マクロの消費は

$$C(t) = \int_{-\infty}^t c(j,t)pe^{-p(t-j)}dj \quad (16)$$

となる。同様に、

$$A(t) = \int_{-\infty}^t a(j,t)pe^{-p(t-j)}dj \quad (17)$$

ところで、(15)式は消費性向 ( $\rho + p$ ) が個人が生まれる時期  $j$  に依存しないことを示しているので、マクロの消費は、(18)式のように表される。

$$C(j,t) = (\rho + p)[A(t) + (1 - \tau_n)\tilde{W}(t)] \quad (18)$$

$$\text{これより、} \dot{C}(j,t) = (\rho + p)[\dot{A}(t) + (1 - \tau_n)\dot{\tilde{W}}(t)] \quad (19)$$

賃金が年齢に関係しないので、雇用者所得 (賃金の合計) の現在価値は

$$(1 - \tau_n)\tilde{W}(t) = \int_t^{\infty} (1 - \tau_n)w(v)e^{-[(1 - \tau_k)r + p](v-t)}dv \quad (20)$$

(17)式、(20)式を  $t$  に関して微分すると<sup>19</sup>、

$$\dot{A} = (1 - \tau_k)r(t)A(t) + (1 - \tau_n)w(t) - C(t) \quad (21)$$

$$(1 - \tau_n)\dot{\tilde{W}} = [(1 - \tau_k)r(t) + p] \cdot (1 - \tau_n)\tilde{W}(t) - w(t) \quad (22)$$

が得られる。

(19)、(21)、(22)式より、

$$\frac{\dot{C}}{C} = (1 - \tau_k)r(t) - p - p(\rho + p)\frac{A(t)}{C(t)}$$

1人当たりに直して、

$$\frac{\dot{c}}{c} = (1 - \tau_k)r(t) - p - p(\rho + p)\frac{a(t)}{c(t)}$$

$$\dot{c}/c = 0 \text{ のとき、} r(t) = \frac{1}{1 - \tau_k} \left[ p - p(\rho + p)\frac{a(t)}{c(t)} \right] \text{ となる。}$$

この式に閉鎖経済の均衡条件の 1 つである  $a = k$  を代入して、 $k$  と  $c$  を  $\hat{k}$  と  $\hat{c}$  に変えると、

<sup>19</sup> ライブニッツの公式を用いた。

$$F(c) = \int_{a(c)}^{b(c)} f(c,t)dt \text{ として、} \frac{dF(c)}{dc} = \int_{a(c)}^{b(c)} f_c(c,t)dt + f(c,b[c]) \cdot b'(c) - f(c,a[c]) \cdot a'(c)$$

以下の(23)式が得られる。

$$r = \frac{1}{1 - \tau_k} \left[ \rho + p(\rho + p) \frac{\hat{k}}{\hat{c}} \right] \quad (23)$$

この式は、ラムゼイモデルと変わりなく、定常状態における金利、効率労働当たりの賃金、効率労働当たりの資本、効率労働当たりの税収の動学は、(4)、(5)、(6)、(23)式で表される。ここで、定常状態における動学推計値と静学推計値を比べて、

$$\left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = \left\{ 1 - \left( \frac{\alpha}{1 - \alpha} \right) \cdot \frac{[\alpha\tau_k + (1 - \alpha)\tau_n] 2p(\rho + p)}{\rho^2 + 4p(\rho + p)\alpha(1 - \tau_k) - \rho\sqrt{\rho^2 + 4p(\rho + p)\alpha(1 - \tau_k)}} \right\} \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

これに現実的なパラメータを与えると、

$$( ) \text{死亡確率が } 0.02 \text{ (すなわち平均的で } 50 \text{ 年の生涯) のときは、} \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = 0.45 \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

$$( ) \text{死亡確率が } 0.05 \text{ (すなわち平均で } 20 \text{ 年の生涯) のときは、} \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{dynamic} = 0.39 \cdot \left. \frac{dR}{d\tau_k} \right|_{static}$$

となる<sup>20</sup>。つまり、モデルを無限視野から有限視野に変更しても、税収のフィードバックは安定的であり、家計の視野の長さに関係なく動学的な効果が得られる<sup>21</sup>。このように、理論的な枠組みのなかで減税が税収に及ぼす影響を計算すると、動学推計値と静学推計値に大きな違いがみられる。こうした理論的な背景があるからこそ、ダイナミックスコアリングはその推計手法に問題を抱えつつも重要性が繰り返し強調され、根強い人気を誇っているのである。

## b. サプライサイド効果

以下、verbal な説明に戻るが、減税が行われた場合、それによって家計の労働意欲が増し、資本蓄積が進むことが期待される。CBO はこうした効果をサプライサイド効果と呼んでいる。一般に、サプライサイド効果は、労働供給と資本蓄積の 2 つの経路を通じて現れる。

### ( ) 労働供給に及ぼす影響

所得税率引き下げが労働供給に及ぼす効果は、税引き後の追加的な労働報酬が増加する分だけ人々の勤労意欲を高め、労働供給を増やすと考えられる。しかし、一方で、より少

<sup>20</sup> Mankiw and Weinzierl(2004)参照。

<sup>21</sup> Mankiw and Weinzierl(2004)は労働供給が変化するケースや不完全競争市場のケースなど、様々なモデルを用いて同様の計算を行い、その頑健性を確認した。

ない労働時間でこれまでと同じ賃金をもらえるなら、人々は労働供給を減らそうと考える可能性もある。これら相反する2つの効果の差し引きでネットの効果が決まる。実証研究によれば、減税は主に第二次所得取得者としての主婦層の労働参加を促すという理由で、労働供給を増加させるとの結果が得られている。

#### ( )資本蓄積に及ぼす影響

資本減税が資本蓄積に及ぼす影響は、実証研究で意見が分かれている。まず、税率引き下げが資本に及ぼす影響としては、限界税率の引き下げが貯蓄を追加的に1単位増加させた場合の収益率を高めるため、家計の貯蓄意欲を促し、同時に投資を増加させる。一方で、平均税率の引き下げは貯蓄ストック収益率の上昇をもたらすため家計の貯蓄意欲を殺ぎ、投資を減少させる効果がある。

また、配当減税が企業の内部資金による設備投資に及ぼす影響には2つの考え方がある。伝統的な見方(traditional view)では、配当減税は新たな株式発行や内部留保でファイナンスされる投資コストを低下させるため、設備投資を促す。一方で、新しい見方(new view)では、配当減税は同投資コストを低下させず、その代わりに株式の価値を高め、消費インセンティブを促進する。

#### ( )将来期待の影響

家計の将来期待の変化もその行動に影響を及ぼす。例えば、減税を行った場合、財政赤字が大きく増加するかもしれない、その結果将来増税か政府支出の減少が必要となるかもしれない。このとき、仮に人々が将来増税を予想すれば、彼らは税率が上昇する前により多く働こうとすると考えられ、労働供給が増加する。また、労働に対する税率が上昇するかどうかに係らず、単に将来増税が行われるという予想や年金等の給付が減少するという予想が強い場合には、人々は貯蓄を増やそうとするであろう。このような人々の勤労意欲や貯蓄行動に影響を及ぼす「将来への期待」を確定することは実際には困難である。CBOの推計では、人々がどのくらい先まで将来を見据えて行動するかについては、いくつかの異なる前提のモデルを推計することで処理された。

#### ( )国際資本移動の有無

海外からの資本流入の有無によっても、推計結果が異なる。財政赤字の拡大によって政府と民間が国内資金を奪い合うようになれば、クラウドアウトが生じると考えられるが、海外からの投資資金を利用できれば、そうした制約が緩められる(しかし、海外からの資本流入は国内投資にプラスに働く一方で、投資リターンが多くが外国の投資家に向かうことになる)。

( )減税が必要に及ぼす影響

CBO の推計では、サプライサイド効果に加えて、計量モデルを用いた需要への効果も検討された。計量モデルとして MA( Macroeconomic Adviser )モデルと GI( Global Insight )モデルという 2 つの外部機関のモデルが採用され、それにサプライサイド要因を加味した分析が行われた( 2004 ~ 08 年度分のみ)。減税が必要に及ぼす効果は、政策発動時の稼働率の状況や FRB の反応によっても変化する。もし、経済が潜在成長率に近く、減税がインフレにつながりやすい状況にあれば、Fed( 中央銀行 )は金利を引き上げて需要を抑制しようとする。

c. 推計結果

CBO の動学分析は、上述のテキストブックモデル( ソローモデル)、ライフサイクルモデル( OLG モデル)、無限視野モデル( ラムゼイモデル)の 3 種類のモデルに閉鎖経済、開放経済、2013 年度以降の政府支出削減、同増税を組み合わせた 7 種類の推計と 2 つの計量モデルによる推計の合計 9 種類の推計が行われた( 図表 3-1)。

図表 3-1 動学推計による財政赤字の削減率( 対ベースライン財政赤字比)

	(%)	
	2004 ~ 08 年度	2009 ~ 13 年度
テキストブックモデル( ソローモデル)	6	11
閉鎖経済・ライフサイクルモデル( OLGモデル)		
2013 年後に政府消費削減	6	15
2013 年後に増税	+ 7	+ 5
開放経済ライフサイクルモデル( OLGモデル)		
2013 年後に政府消費削減	10	5
2013 年後に増税	+ 6	+ 8
無限視野モデル( ラムゼイモデル)		
2013 年後に政府消費削減	+ 3	4
2013 年後に増税	+ 15	+ 17
MAモデル( 計量モデル)	9	
GIモデル( 計量モデル)	+ 29	

(注) プラスは財政赤字縮小、マイナスは財政赤字拡大を示す。2004 年度大統領予算案の推計。

(資料) Congressional Budget Office, “An Analysis of the President’s Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004”

その結果、サプライサイド効果を考慮に入れた 2004 ~ 08 年度の推計では、従来の推計と比べて、GI モデルでは財政コストが 29%縮小するとの結果が得られる一方で、開放経済ライフサイクルモデルではそれが 10%拡大する等のばらつきがみられた。また、2009 ~ 13 年度の推計では、同財政コストが無限視野モデルで 17%縮小する一方で、閉鎖経済ライフサイクルモデルでは 15%拡大した。

OLG モデルやラムゼイモデルのような一般均衡モデルでは、人々が減税を将来どのようにファイナンスすると期待するかによって結果に差異が生じた。2013 年以降に増税が行われると予想される場合は、増税の前に労働供給を増やすインセンティブが生まれ、減税の財政への悪影響が緩和された。一方で、2013 年以降に政府消費の削減が行われると予想される場合には、財政赤字がベースラインよりも悪化するとの結果になった。また、2013 年以降に増税が予想される場合の財政悪化を緩和する効果は、無限視野のラムゼイモデルの方が有限視野の OLG モデルよりも大きく現れた。また、OLG モデルにおける開放経済と閉鎖経済の比較では、2009～13 年度において開放経済の方が閉鎖経済よりも財政に及ぼす悪影響が小さい（または好影響が大きい）という結果となった。しかし、国内の資本蓄積の不足を海外資金で調達する場合、最終的に利益が海外へ流出するため、GNP が GDP よりも小さくなることには注意が必要である（閉鎖経済では  $GDP = GNP$ ）。MA モデルと GI モデルという 2 つの計量モデルによる分析では、前者が財政に及ぼす影響が（ベースラインと比べて）マイナス、後者のそれはプラスと結果が逆になった。両者の違いの多くは、減税実施に対する Fed の反応関数に依存すると考えられる。

全体的にみれば、大統領予算案の推計結果にばらつきが出た背景には、それが労働供給への影響については財政赤字を減らす方向に働くものの、資本蓄積への影響が不透明であることが挙げられる。このため、CBO の結論は、大統領案の財政コストが従来推計と比べて大きくもなり小さくもなるため、サプライサイド効果を考慮した場合の財政コストについては明確なことは言えないという歯切れの悪いものになった。これは、減税を推進していた共和党には残念な結果であった。

### (3) JCT によるダイナミックスコアリング

#### a. 下院が採用した正式な動学推計値

CBO による予算教書の動学推計に対して、保守派として知られる元大統領経済諮問委員会（CEA）委員長のハーバード教授（コロンビア大学）は、CBO の推計で動学分析と静学分析の違いが明らかにならなかったのは、予算教書が減税のみならず歳出増を含んでおり、それゆえ CBO の計算に歳出増の効果が反映されたからだと主張し、減税の税収フィードバック効果を擁護した（2003 年 3 月 26 日、AEI）。そして、減税のみを取り出せば、動学推計による財政コストが静学推計のそれよりも小さくなるはずだと指摘した。同様の主張は米主要紙でもみられ、JCT による減税部分のみを取り出した動学推計値の公表が待たれることになった。

JCT は CBO とは異なる独自の動学モデルによって、当時議論されていた 2003 年の減税案（HR2, JGTRRA）の財政コスト推計を行った。そして、その結果が 2004 年 5 月 9 日、下院本会議における同法案審議のなかで初めて明らかにされた。JCT による 2003 年の減税案の正式なコスト推計値は静学推計値である 3,500 億ドルのままであるから「ダイナミックスコアリング」が採用されたわけではないが、JCT による動学推計値が議会の法案審議の材料

として正式に用いられたことは財政コスト推計の大きな前進であった。

#### b. JCT の動学モデルとその前提

JCT の動学モデルも CBO の動学モデルとその本質は変わらないため、細かい点は割愛して概要と前提のみ示したい。

JCT はダイナミックモデルとして、マクロ均衡モデル (The Macroeconomic Equilibrium Growth Model、以下 MEG モデル)、計量経済モデル (GI モデル)、オーバーラッピング・ジェネレーションモデル (Overlapping Generations Life Cycle Model、以下 OLG モデル) の 3 種類を用いた。これに FRB の反応や財政赤字のオフセット方法で場合分けして全部で 5 種類の動学推計を行った。

MEG モデルは、ソローモデルの応用モデルで CBO が用いた 9 種類のダイナミックモデルのなかではテキストブックモデルに相当する。但し、MEG モデルは単純な新古典派モデルとは異なり、需要と供給が瞬時に一致せず、タイムラグをもって均衡する仕組みになっている。この点で、MEG モデルは計量経済モデルに似ている。一般均衡モデルでは、CBO が将来の期待を織り込んだモデルとして、OLG モデルとラムゼイモデル (無限視野モデル) を用いたのに対して、JCT はラムゼイモデルによる推計は行わなかった。計量経済モデルは、CBO が Macroeconomic Adviser (MA モデル) と GI (Global Insight) モデルを用いていたのに対して、JCT は後者のみを用いた。後者を選択した理由は明らかにされていないが、後者の方が政策発動に対する金利反応関数が適切であると判断されたためではないかと思われる。

JCT モデルの主な前提は、以下のとおりである。

( ) 税率引き下げが資本に及ぼす影響

(貯蓄に対してプラスに働く) 限界税率の引き下げ効果が (貯蓄に対してマイナスに働く) 平均税率の引き下げ効果を上回ると仮定した。

( ) 配当減税

企業の半分が traditional view に従い、残り半分が new view に従うと仮定した。

( ) 海外からの資本流入

海外からの資本流入を認めるものの、それは政府の借り入れ増を部分的に賄うにとどまるものと仮定した (MEG モデルと GI モデル)。OLG モデルでは海外からの資本流入はないものと仮定した。

( ) 労働供給

低所得の第一次所得獲得者、その他の第一次所得獲得者、低所得の第二次所得獲得者、その他の第二次所得獲得者の 4 つに分けて計算した。

( ) 需要への影響

MEG モデルにおいて、FRB が政策による需要喚起効果を完全に相殺するケースと、FRB が同効果を見放すケースに分けて推計した。GI モデルでは、同効果が部分的に相殺されるケースを仮定した。

### c. 推計結果

推計結果は、以下のようになった（図表 3-2）。

#### （ ）GDP への影響（ベースラインとの比較、以下同じ）

下院の減税案が名目 GDP に及ぼす影響は、2003～2008 年は +0.3～+1.5%、2009～2013 年は +0.2～+1.2% となった。同案が実質 GDP に及ぼす影響は、2003～2008 年が +0.2～+0.9%、2009～2013 年が 0.2～0.0% となった。すなわち、減税により、前半期間は実質 GDP が増加するものの、後半期間は減少することになった。

#### （ ）設備投資への影響

同案が企業資本ストックに及ぼす影響は、2003～2008 年は +0.1～+1.5%、2009～2013 年は 0.8～+0.6% となった。後半期間のマイナスの影響は、減税による財政赤字拡大によって国民貯蓄率が低下することによる。

一方で、住宅ストックは、2003～2008 年は 1.0～0.2%、2009～2013 年は 1.5～0.1% となった。配当課税や一時的な一括償却制度の拡大等によって、企業の設備投資が刺激される一方で、資本が住宅から非住宅にシフトし、住宅ストックにマイナスの影響が出る。

#### （ ）労働市場への影響

同案が雇用者数に及ぼす影響は、2003～2008 年は +0.2～+0.8%、2009～2013 年は 0.4～0.0% となった。

#### （ ）税収のフィードバック効果（対静学推計比、%）

減税が経済成長につながれば、所得が増加し税収が増加するフィードバック効果がある。JCT はこの効果を実質ベースで計測した（名目ベースでは政策発動が引き起こすインフレによって、同効果が過大に計測される恐れがあるため）。財政収支へのフィードバック効果は、スタティック推計による税収との対比で 2003～2008 年は +5.8～+27.5%、2009～2013 年は +2.6～+23.4% となった。多少のばらつきはみられるものの、最大 3 割にも及ぶ税収のフィードバック効果は小さくない。

以上の結果から読み取れる結論は、減税（JGTRRA）は一定の税収のフィードバック効果が期待できる一方で、長期間で考えれば潜在成長力を低下させるというものである。減税は勤労意欲、設備投資、個人消費を増加させるインセンティブを与えるため、政策発動直後に経済刺激効果が現れるが、この効果は時とともに減少する。そして、最終的には財政赤字増加に伴う国民貯蓄減少のマイナス効果はそのプラス効果を上回るというものである<sup>22</sup>。

---

<sup>22</sup> こうした結論は、海外からの資金の借り入れに対する制約の仕方が大きく影響していると思われる。

図表 3-2 JCT による 2003 年ブッシュ減税の財政コスト

	2003～2008 年	2009～2013 年
実質 GDP	+0.2～+0.9%	0.2～0.0%
企業資本ストック	+0.1～+1.5%	0.8～+0.6%
住宅ストック	1.0～ 0.2%	1.5～ 0.1%
雇用者数	+0.2～+0.8%	0.4～0.0%
税収のフィードバック (静学推計比、%)	+5.8～+27.5%	+2.6～+23.4%

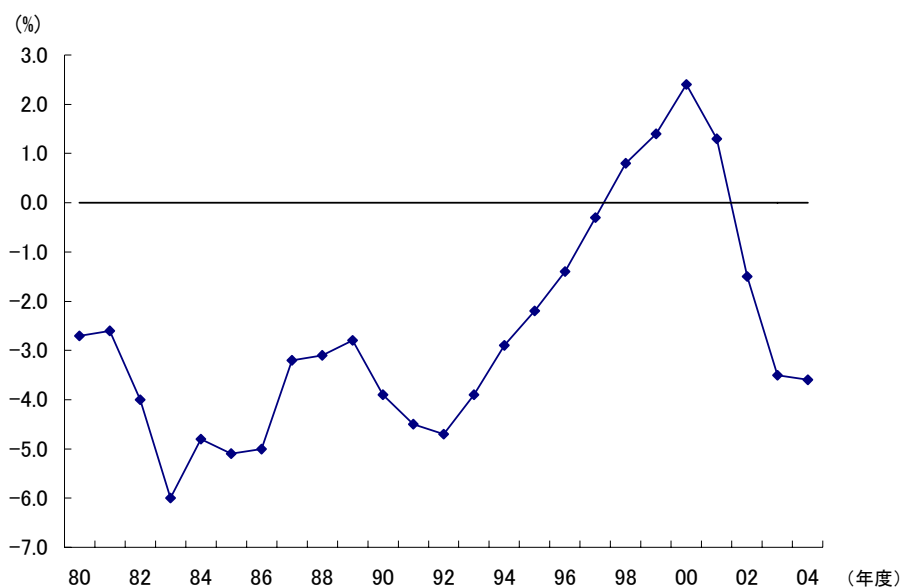
(資料) Congressional Record(2003/5/8)

JCT の動学分析の全体的な印象としては、CBO の推計と同様に、モデルによる推計値のばらつきは否めなかった。また、推計値のばらつきに加えて、財政赤字増加に伴う国民貯蓄減少のマイナス効果が推計期間の後半に大きく現れるという結果は必ずしも共和党の思惑どおりの結果ではなかったように思える。しかし、JCT 推計結果について、トーマス(共、カリフォルニア州)下院歳入委員長は、「重要な第一歩(major milestone)」であると評価した。彼は、JCT の推計結果が他の機関が行った同様の推計よりも経済成長への影響が小さいと思われる部分があるものの、それらは JCT が特定のモデルにより偏った分析を行うのを避けようとした結果であると評価し、JCT の政治中立的な作業を称えた。

#### 4. 財政赤字の懸念と PAYGO ルール

次に、米国の財政赤字と財政規律の問題を考えよう。米国の財政収支は、2000 年度に +2,330 億ドルの財政黒字を計上した後、2001 年以降のブッシュ政権の減税実施と 9.11 以後のテロ対策の歳出増によって急速に悪化の一途を辿った(図表 4-1)。ブッシュ大統領の就任以降の財政収支をみると、2001 年度の +1,310 億ドルの黒字が 2003 年度には 3,790 億ドルの赤字へと、たった 2 年間で 5,100 億ドルも財政収支が悪化した。しかも、前述の CBO の推計によれば、ブッシュ政権が現在の政策スタンスを変えなければ、2015 年度まで財政収支が改善する見込みはない。

図表 4-1 米国の財政収支の推移 (対 GDP 比)



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

こうした状況に対して、民主党議員や民主党系シンクタンクがブッシュ政権の政策を舌鋒鋭く批判している。ここ数年、ルービン元財務長官を中心とする民主党系エコノミストは、財政赤字が金利上昇を招き、自国通貨の下落と金融市場の混乱を引き起こす可能性があることを繰り返し指摘した<sup>23</sup>。これに対して、サプライサイダーとして知られるハーバード元 CEA 委員長ら保守派エコノミストは、財政赤字が金利上昇を招くという「ルービノミクス」を根拠のないものと批判し、減税による経済成長を主張した。減税に絡む議論は、財政赤字の金利に及ぼす影響からそもそも減税は財政赤字を悪化させるのかという議論に移行し、それが CBO や JCT による「ダイナミックスコアリング」へ向けた作業の迅速化と推

<sup>23</sup> 最近では、Rubin et al(2004)。

計値の早期公表につながった。財政赤字がマクロ経済に及ぼす様々な定量的な効果については意見の対立が少なくなく<sup>24</sup>、財政赤字に対する考え方の相違によって、それに対する対処法に違いが生まれている。

これに対して、ベビーブーマー世代の引退というデモグラフィックな要因によって長期的に米国の財政収支が悪化し、それが米国経済の安定性を損ねるとの懸念は、共和・民主両党の多くのエコノミストによって共有されている。現在ブッシュ大統領が提案している公的年金の個人勘定の導入も、現在の公的年金制度が長期的にサステナブルではないとの意識から発しているし、より長期の財政収支に大きな影響を及ぼすヘルスケア制度の歳出抑制もその必要性が広く認識されている。

議会で超党派の支持を受けているグリーンパン FRB 議長は、議会証言のなかで 2008 年にはベビーブーマー世代が公的年金を受給できる 62 歳に達し、さらにその 3 年後には同世代がメディケアの対象になり始めるため、財政収支を巡る環境変化が間近に迫っていると指摘し、再三にわたって PAYGO ルール等の財政ルールの復活を求めた<sup>25</sup>。財政ルールの復活は、これまで民主党が繰り返し要求してきたものの、共和党は同ルールが減税策を妨げる恐れがあるため、その導入を躊躇してきた。しかし、先行き高齢化による義務的経費の増加や減税延長を背景とした財政赤字の増大圧力の高まりが予想されるなかで、財政ルールを含む財政再建策が今後更に脚光を浴びることは間違いない。

そこで、本章では、米国の長期的な財政状況を展望し、その後過去において米国で成功した財政ルールによる財政再建を振り返る。また、最近の米国議会における同ルールを巡る議論も合わせて紹介する。

## (1) 悲観的な長期財政予測

まず、2003 年 12 月に CBO が発表した今後 50 年間の財政収支の予測をみてみよう。財政収支に関する長期推計は、信託基金報告書 (OASDI Trustees Report) が公的年金やメディケア等の長期予測を毎年公表するほか、CBO が数年毎に長期の年金・医療コストの予測と歳入予測の両方を含む財政全体の「長期財政推計」を公表する。ここでは、やや古い

---

<sup>24</sup> 政府債務がマクロ経済全般に及ぼす影響については、Elmendorf and Mankiw(1999)、財政悪化が金利に及ぼす影響については、Cadarelli and Kose(2003)等を参照。財政悪化の金利への影響については、2004 年に一定のコンセンサスが出来上がった感がある。同影響については、民主党系エコノミストを中心に、持続的な財政赤字の対 GDP 比 1%の上昇は金利を 30~60 ベーシスポイント上昇させるとの主張がなされていた (Gale and Orszag(2002))。一方、共和党系エコノミストは、金利を上昇させるのは財政赤字ではなく政府債務残高であるとしたうえで、政府債務残高が対 GDP 比 1%上昇すると金利が約 3 ベーシスポイント上昇すると試算した (Engen and Hubbard(2004))。これら試算結果に対して、ブルッキングス研究所の Orszag 氏は、(共和党系エコノミストが立脚する)新古典派経済学の枠組みで考えても、政府債務のみならず財政赤字が金利に影響を及ぼすという説明は成り立つとし、さらに民主党系エコノミストによる財政赤字の金利への影響の試算と共和党系エコノミストによる債務残高の金利への影響の試算は矛盾しない (GDP 比 1%の財政赤字が 10 年間続くと GDP 比 1%の債務残高になるから) として、「Hubbard and Rubin agree!」と結論づけた (2004 年 7 月 8 日、AEI)。

<sup>25</sup> 最近では、上院財政委員会における公聴会「予算審議プロセスの見直し (Budget Process Overhaul)」(2005 年 4 月 21 日)。

材料にはなるが、CBO(2003b)によって米国の長期財政予測の全体像を把握してみよう。

CBOの「長期財政推計」によれば、メディケア、メディケイド、公的年金(Social Security)を含む義務的経費がGDPに占める割合が今後急上昇するため、(対GDP比で)歳入が相当程度高まらなければ、現在の歳出政策を今後50年間維持することできない(さもなければ財政赤字が許容範囲を超えて急拡大する)。仮に、歳入が(対GDP比で)これまでの水準で推移するならば、義務的経費を大胆に削減せざるを得なくなる。また、メディケア・メディケイドのコスト削減は不可欠で、防衛費や教育費等の削減を進めてもメディケア・メディケイドのコスト削減を進めなければ、財政状況をサステイナブルなものに導くことはできない。さらに、経済成長頼みの政策運営では、長期的に財政収支をバランスさせることはできないという結論になっている。

#### a. 6つの長期財政シナリオ

「長期財政推計」のなかで、CBOは将来の歳出と歳入についていくつかの前提を置いて、それらの組み合わせにより6つのシナリオを考えた(図表4-2)。歳出の前提は、多い、中程度、少ないの3つであり、歳入の前提は多い、少ないの2つである。歳出の前提の違いは、主にメディケアとメディケイドの仮定に依存している。

図表4-2 CBO長期財政推計の6つの前提

	歳出	歳入
シナリオ1	多い	少ない
シナリオ2	中程度	少ない
シナリオ3	少ない	少ない
シナリオ4	多い	多い
シナリオ5	中程度	多い
シナリオ6	少ない	多い

(資料)CBO, "The Long-Term Economic Outlook" December 2003

歳出が多いケースは、(i)メディケアとメディケイドの1人当たりの支出の伸びが1人当たりGDPの伸びを2.5%上回る、( )防衛費がブッシュ政権の2004年度の長期防衛計画に従う、( )非防衛の裁量的経費や他の義務的経費が過去の対GDP比のまま推移すると仮定された。

歳出が中程度のケースは、歳出が多いケースと次の2点で異なる。歳出が中程度とは、(i)メディケアとメディケイドの1人当たりの支出の伸びが1人当たりGDPの伸びを1.0%上回る、( )防衛費が(実質で)過去のレベルに回帰するという仮定である。

歳出が少ないケースは、歳出が中程度のケースと次の3点で異なる。このケースでは、(i)メディケアとメディケイドの1人当たりの支出の伸びが1人当たりGDPの伸びと同じ、

( )その他の義務的経費が対 GDP 比でやや低下する、( )非防衛費が(実質で)一定となることが仮定される。

いずれのケースも、公的年金については同様の予測が用いられた。

一方、歳入の前提では、歳入が対 GDP 比でみて過去の水準で推移するケースと、現行税制が先延ばしされるケースに分けられた。

まず歳入が少ないケースでは、歳入の対 GDP 比が現在の状況から徐々に高まり、2012 年に(過去 30 年平均の)18.4%に達し、その後は 2050 年まで同比率が横ばいになると仮定された。

歳入が多いケースは、現行税制の先延ばしが前提とされており、実質的なブラケットクリップ(実質所得の上昇により、納税者の税率ブラケットが高められること)や AMT によって、歳入の対 GDP 比が上昇し続けるという仮定である。このケースでは、国民は大幅増税を余儀なくされることになる。歳入の対 GDP 比は、2050 年に 24.7%に達する。

図表 4-3 は、歳出に関する 3 つのケースにおける、歳出全体とその内訳の対 GDP 比を示したものである。これをみると、歳出面で米国の長期の財政状況に最も影響を及ぼす前提は、メディケア・メディケイドの伸びであって、公的年金ではないことがわかる。過去のペースでヘルスケアコストが上昇することを前提にしたケース(歳出が多いケース)では、メディケア・メディケイドのコストは 2050 年に(対 GDP 比で)21.3%まで上昇する。メディケア・メディケイドのコストが(対 GDP 比で)現状レベルにとどまる場合(歳出が少ないケース)は、2050 年に同コストが 6.4%に抑制できる。これを実現できるかによって、米国のヘルスケアコストは大きく変化する。

図表 4-3 主要歳出項目の 3 つの前提

	(%)		
	2010	2030	2050
(a)歳出が多いケース	18.1	24.5	32.9
国防	3.7	2.8	2.0
公的年金	4.2	5.9	6.3
メディケア・メディケイド	5.3	11.5	21.3
その他	4.9	4.3	3.4
(b)歳出が中程度のケース	17.0	20.8	23.4
国防	3.1	2.0	1.4
公的年金	4.2	5.9	6.2
メディケア・メディケイド	4.8	8.4	11.5
その他	4.9	4.5	4.2
(c)歳出が少ないケース	16.5	17.1	16.6
国防	3.1	2.0	1.4
公的年金	4.2	5.9	6.1
メディケア・メディケイド	4.4	5.7	6.4
その他	4.8	3.5	2.5

(注) 対GDP比。利払費を除く。

(資料) CBO, "The Long-Term Economic Outlook" December 2003

一方、歳入の2つのケースは、歳入が多いケースは2011年以降にEGTRRAやJGTRRAといった減税が2001年のブッシュ政権以前の税制に戻る増税となる。これは現実味を欠いており、前提とする増税増を実現するためには、経済成長率の引き上げが避けて通れないと考えられる。

#### b. 財政収支への影響

6つのシナリオが財政収支に及ぼす影響<sup>26</sup>をみると、歳入が少ないケースのうち、シナリオ1、シナリオ2では、財政赤字は時が経つにつれて拡大する。その結果、2030年の債務残高はシナリオ1は対GDP比126%、シナリオ2は同69%にまで高まる。2050年の同残高はシナリオ1が対GDP比200%をはるかに超え、シナリオ2でも同200%に迫る。歳入が少ないシナリオ3では、財政収支がほぼゼロとなるが、歳出の前提が厳しくその実現は容易ではない。

歳入が多いケースでは、シナリオ5の財政収支は若干のプラスが続き、シナリオ6の財政収支は時とともに黒字幅が大きく拡大する。一方で、歳入が多いシナリオ4では、財政赤字が急速に拡大し、2030年以降の債務残高はシナリオ2と同程度に悪化する。

以上より、極端な歳入減と増税が行われるシナリオ6が大幅な財政黒字となるほか、厳しい歳入抑制を含むシナリオ3と中程度の歳入と増税が行われるシナリオ5において、小幅財政黒字が実現する。一方で歳入が多いケースであるシナリオ1はもちろんのこと、中程度の歳入を行っても過去の平均的な歳入にとどまるシナリオ2、そして増税が行われても歳入が多いシナリオ4では、財政収支の悪化が続く見込みとなった。

これらから言えることは、米国の財政収支が長期的に黒字を達成するためには、厳しい歳入抑制か増税（かその両方）が必要になることである。

### (2) 過去における米国の財政ルール

次に、80年代半ばに始まり、長い期間を経て成功に至った米国の財政再建の取り組みを振り返ってみよう。

#### a. GRH法

米国の財政再建の動きは、85年の財政収支均衡法（the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985、通称グラム・ラドマン・ホリングス（GRH）法）まで遡る（図表4-4）。当時の米国経済は、レーガン政権による81年の「経済再建税法」をきっかけに財政赤字が増大し、83年には対GDP比6%の過去最悪の財政赤字を記録した。81年の減税の後82年、84年には増税措置が実施されたものの、当時の財政収支が均衡へ向かう動きはみられなかった。米国の財政赤字縮小は85年のG5合意で国際的な公約とな

---

<sup>26</sup> 利払費を含む。

るなど、財政赤字削減はレーガン政権にとって大きな課題となっていた。

こうしたなか、米議会では財政赤字の増大に対する懸念を背景に、85年9月、上院のグラム（共、テキサス州）議員、ラドマン議員（共、ニューハンプシャー州）、ホリングス（民、サウスカロライナ）議員によって、財政赤字の削減目標を定める GRH 法案が提出された。GRH 法案では、財政赤字を 86 年度の 1,719 億ドルから 91 年度にはゼロにすることを目標に、各年の財政赤字削減額が定められた（図表 4-5）。同法案は、85 年 12 月 11 日議会を通過し、その翌日大統領の署名を終えて成立した。

GRH 法は、各年度の財政赤字の削減目標を立て、この目標が果たせない場合には、強制的な一律歳出削減を実施するという内容であった。この強制的な一律歳出削減は “sequestration” と呼ばれ、その後 90 年から 2002 年 9 月まで続く財政ルール仕組みとして採用され続けた。一律歳出削減の手続きは、まず CBO と OMB が財政見通しを立てて、それを会計検査院（General Accounting Office, GAO）が検討の上、議会と大統領に一律歳出削減が必要か否かを報告する。そして、大統領がその報告に基づいて一律歳出削減を命令するという手順を踏む。実際、財政赤字目標に到達しなかった 86 年には、この手順に従って、117 億ドルの一律歳出削減が行われた。

図表 4-4 米国における財政再建の取り組み

	主な内容
85 年 グラム＝ラドマン＝ホリングス法（GRH 法）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財政赤字が一定の水準を越えた場合、各項目が自動的に一律削減される仕組みを導入。</li> <li>・財政赤字の削減目標を達成するための会計操作等の抜け道が利用されて、財政再建に失敗。</li> </ul>
90 年 予算執行法（BEA90）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・裁量的経費のキャップ制と義務的経費の PAYGO ルールを導入。</li> <li>・95 年度までの 5 年間に 4,960 億ドルの削減計画。</li> <li>・3,380 億ドルの義務的歳出の削減と、1,580 億ドルの増税の実施。</li> </ul>
93 年 オムニバス財政調整法（OBRA93）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・裁量的経費のキャップ制と義務的経費の PAYGO ルールを 98 年度まで延長。</li> <li>・4,960 億ドルの財政赤字削減計画。2,550 億ドルの歳出削減と 2,410 億ドルの増税の計画。</li> </ul>
97 年 財政収支均衡法（BBA97）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・裁量的経費のキャップ制と義務的経費の PAYGO ルールを 2002 年度まで延長。</li> <li>・98 年に予定よりも 4 年早く財政均衡を達成。</li> <li>・歳出削減とともに 16 年ぶりに減税を実施。</li> </ul>

しかし、GRH 法における一律歳出削減の手続きは問題を孕むものであった。強制一律削減では、会計検査院が CBO と OMB の財政見通しに基づいて大統領に一律歳出削減の指示

を出す。会計検査院は立法府に属するため、大統領が会計検査院の指令に従わなければならないという形式は三権分立に反する恐れがあった。果たして、一律歳出削減の手続きは86年2月のワシントン D.C.が所属する連邦地裁の違憲判決を経て、同年7月には連邦最高裁による違憲判決を受けた。

このため、議会は87年9月に修正 GRH 法を制定し、GRH 法の一律歳出削減手続きにおいて会計検査院に属していた機能を OMB が担うことにした。また、議会に所属する機関のホワイトハウスへの影響力を排除するため、CBO の報告書は歳出削減手続きに直接的な影響力を持たなくなり、OMB の最終報告のみが一律歳出削減の判断に公式に利用されるようになった。また、修正 GRH 法では、GRH 法の下で実現不可能とみられていた各年の財政赤字目標額の変更と財政均衡の年度の2年先送りも併せて行われ、財政赤字の目標が88年度の1,440億ドルから段階的に削減されて、93年にゼロとなる計画に修正された。

図表 4-5 米国の財政収支と財政赤字目標額

(10億ドル)

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
実績	-212	-221	-150	-155	-153	-221	-269	-290	-255	-203	-164	-107	-22	69
GRH		-172	-144	-108	-72	-36	0							
GRH II				-144	-136	-100	-64	-28	0					
BEA90							-327	-317	-236	-102	-83	0		

(資料)各法条文より作成。

しかし、図表 4-5 の財政収支実績からみてとれるように、GRH 法と財政赤字の削減目標を緩和した修正 GRH 法のいずれもが財政赤字削減の効果的な手段にはならなかった。86年度の2,212億ドルから88年度には1,552億ドルに減少した財政赤字は、GRH 法の下で財政赤字が縮小したと言えないわけではないが、その後再び増大し90年度には当時史上2番目の2,205億ドルの赤字を計上するに至った。GRH 法、修正 GRH 法で定められた財政赤字目標額が守られることは一度もなかった。

GRH 法の枠組みが上手く機能しなかった理由としては、強制的な一律歳出削減の対象にならない経費項目が拡大したことに加えて、楽観的な財政見通しが意図的に作成されたこと、財政赤字を小さく見せるための会計操作が行われたこと等が指摘されている。OMB が楽観的な財政収支見通しを公表し、同時に当該年度の財政赤字を削減するために一部の経費を翌年度に付け替えるといった手法がとられた。政府と議会は、財政赤字削減の強固な目標に対して、その運用時点であらゆる会計操作を用いることで財政再建スキームを骨抜きにしたのである。

## b. 90年予算執行法（BEA90）とその後

GRH法の失敗を受けて、90年には財政赤字削減に向けた新たな動きが進展した。90年10月、議会では「90年オムニバス予算調整法」（OBRA90）の一部として予算執行法（Budget Enforcement Act of 90, BEA90）が可決された。同年11月5日、当時のG.H.W.ブッシュ大統領（父ブッシュ）が同法案に署名し、その後長期間に渡り米国の財政再建スキームの雛型となるBEA90が成立した。

BEA90の最大の特徴は、裁量的経費のキャップ制と義務的経費のPAYGOルールの導入である。裁量的経費のキャップ制とは、文字通り裁量的経費の規模に制限を設けるものであり、これを超えた場合は、大統領によって自動的に一律削減が行われる。PAYGO（Pay-As-You-Go）ルールは、義務的経費と歳入に適用されるルールで、財政赤字を拡大させる（または財政黒字を減少させる）法案は、その会期中の他の法案で相殺されなければならないという原則である。もし、義務的経費がその原則に反する場合は、各項目が自動的に一律削減される<sup>27</sup>。BEAでは、財政赤字目標額は修正GRH法から更に緩和され、今後5年間で4,960億ドルの財政赤字を削減する目標が立てられた（3,380億ドルの歳出削減と1,580億ドルの増税<sup>28</sup>）。

しかし、BEA90の制定当初は、91年の景気失速やS&L破綻コスト、社会保障コスト増大等によって財政赤字は前年度よりもさらに悪化し、92年度には2,903億ドルという過去最悪の財政赤字が記録された。このため、93年1月に発足したクリントン政権は、財政赤字のもたらす弊害を強調して新たな財政赤字抑制策を展開した。93年8月に成立した「オムニバス財政調整法」（OBRA93）では、94～98年度において5,140億ドルの財政赤字削減と98年度の財政均衡達成が目標とされ、BEA90で導入された裁量的経費のキャップ制と義務的経費のPAYGOルールが98年度まで延長された。同時に、所得税と法人税の最高税率の36%への引き上げや国防費の削減等が実施された。こうした財政再建に向けた努力と景気拡大が相俟って、OBRA93の成立後の財政赤字は92年度のピークから安定的な縮小の一途を辿り、96年度には1,075億ドルまで急速に縮小した。

さらに、97年8月には「97年包括予算調整法」（OBRA97）の一部として財政収支均衡法（the Balanced Budget Act of 1997, BBA97）が制定され、引き続き歳出削減による財政再建が図られた。OBRA97では、1人当たり500ドルの子女税額控除や教育関連減税、キャピタルゲイン減税等の減税策が実施される一方で、OBRA93において98年度まで延長された裁量的経費のキャップ制と義務的経費のPAYGOルールが2002年度まで再延長された。

そして、BBA97が目標とする財政収支均衡年度よりも4年早い98年度に財政赤字解消が達成された。この背景には、景気拡大や株式市場の活況を背景としたキャピタルゲイン

<sup>27</sup> 利払い費、預金保険、公的年金給付等はPAYGOルールの対象からは除外される。

<sup>28</sup> 増税は、所得税の最高税率の31%への引き上げ等の形で実施された。

税収の増加があったことが指摘されるが、これに加えて BEA90 の財政ルールが OBRA93 や OBRA97 に引き継がれ、その下で歳出削減努力が実を結んだことというのが一般的な評価である。

BEA90 では、GRH 法のように直接的な財政赤字目標が定めるのではなく、予算編成のルールに制約を加えることで、間接的な財政赤字削減が意図された。裁量的経費と義務的経費のそれぞれに制約を課すという方法は、国防費の聖域化と減税実施、社会保障費の削減を目指す共和党と、国防費削減を目指す民主党の対立により、最終的に裁量的経費も義務的経費も削減されないという構図からの脱却を可能にした。また、GRH 法では、緊急資金やインフレ率など経済情勢の変化による財政赤字の増減を考慮に入れておらず、議会の所轄委員会がどれだけ適切に歳出削減を行っても、最終的な財政赤字削減が景気次第であるという側面があったため、議員は財政赤字削減の目標に対して責任感を欠いていた。これが楽観的な財政収支見通しと会計操作によって当該年度の財政赤字額をごまかすという態度につながっていた。これに対して、BEA90 では、議会は景気要因等の立法行為以外の要因には責任をもたなくても済むようになったため、議員は達成可能な財政ルールを目の前に突き出された格好となり、逆に財政ルールの遵守に対する意識が高まったと言われている。

#### (a) 裁量的経費のキャップ

では、BEA90 の裁量的経費のキャップ制について、もう少し詳しくみてみよう。

BEA90 では、それぞれの時期によってキャップの対象になるカテゴリーが異なる（図表 4-6）。91～93 年度のキャップは国防費、国内関係費、国際関係費の 3 つそれぞれに設定され、94～97 年度のキャップは裁量的経費全体に対して設定された。

OBRA93 では、犯罪抑止関係費とそれ以外についてキャップが導入された。BBA97 では、98～99 年度に国防費と非国防費と犯罪抑止関係費に分けられてキャップが設定され、2000 年度は犯罪抑止関係費とそれ以外の裁量的経費、2001～02 年度は裁量的経費全体に対してキャップが設定された。

また、98 年に成立した TEA-21 (Transportation Equity Act for the 21<sup>st</sup> Century, P.L. 105-178) によって、99～2002 年度は高速道路関係費及び都市交通関係費のカテゴリーが追加された。さらに、2001 年度内務省歳出法 (Interior Appropriations Act, P.L. 106-291) によって、2002 年度からは保護 (Conservation) 関係費のカテゴリーが追加された。

裁量的経費のキャップは各法律で定められているが、これは景気状況や緊急歳出等によって定期的に修正される。具体的には、CBO と OMB は毎年 “sequestration 報告” と呼ばれる報告を 2 月の事前報告、7 月の改訂報告、議会閉会後の最終報告という形で提出し、それに伴って毎回キャップの改訂を行う。

図表 4-6 裁量的経費のキャップの種類

91～93年度	国防費、国内関係費、国際関係費
94～97年度	裁量的経費全体
98年度	国防費、非国防費、犯罪抑止関係費
99年度	国防費、非国防費、犯罪抑止関係費、高速道路関係費、都市交通関係費
2000年度	犯罪抑止関係費、高速道路関係費、都市交通関係費、それ以外の裁量的経費
2001年度	高速道路関係費、都市交通関係費、それ以外の裁量的経費全体
2002年度	保護関係費、高速道路関係費、都市交通関係費、それ以外の裁量的経費全体

ここで、“sequestration”について説明しよう。BEA 下の“sequestration”と呼ばれる強制的な一律歳出削減の手続きは、基本的には GRH 法のとおりだが、BEA の下では目標とする財政赤字を上回った場合ではなく、裁量的経費のキャップや義務的経費の PAYGO ルールが破られたときに自動的に行われる。強制一律削減の手続きは、CBO と OMB の 3 つの報告に基づいて、以下のように行われる（図表 4-7）。

図表 4-7 CBO、OMB のレポート提出日程

提出期限	行動
予算教書（大統領予算）提出の 5 日前	CBO による事前報告
予算教書の提出日	OMB による事前報告
8 月 10 日	（大統領による）軍人給与勘定の提示
8 月 15 日	CBO による改訂報告
8 月 20 日	OMB による改訂報告
議会閉会 10 日後	CBO による最終報告
議会閉会 15 日後	OMB による最終報告、大統領による一律削減命令

まず、毎年予算教書提出の 5 日前に CBO が事前報告を行い、一方で予算教書提出時に OMB が議会と大統領に対して同様の事前報告を行う。これらの報告内容は、当該年度の裁量的経費の上限額（キャップ）の見積もり、義務的経費の純増減額及び削減率の見積もりである。年半ばには改訂報告として、CBO が 8 月 15 日に改訂報告を行う。ここでは、事前報告以後の新たな情報を基に全面的な改訂が行われる。OMB は 8 月 20 日に同様のことを行う<sup>29</sup>。

<sup>29</sup> 大統領が強制一律削減から軍人給与勘定を除く手続きを要求するときには、8 月 10 日までのその資料

議会閉会 10 日後には最終報告が CBO によって、議会閉会 15 日後にはそれが OMB によって行われる。最終報告の内容では、事前報告や改訂報告の修正に加えて、裁量的経費のキャップ超過額及び削減額の見込みが提示される。大統領は OMB の最終報告を基に、裁量的経費と義務的経費に対して一律削減命令を出す<sup>30</sup>。

裁量的経費に関して、当該年度に入ってから補正予算が成立した場合には、それが当該年度中の削減報告に加えられるが、補正予算が当該年度の 7 月 1 日以降に成立した場合には、翌年度の裁量的経費の上限額から（補正予算による）当該年度の超過額が差し引かれる。

話を裁量的経費のキャップの調整に戻すと、法の制定時に決められた法定キャップは、ハリケーンや戦争などの緊急歳出や特別な戦費、インフレ要因などその時々を経済情勢をもとに引き上げられ、調整後のキャップが定められる。一律歳出削減が必要か否かの判断は、調整後のキャップと現実の裁量的経費額の比較によって行われる。

図表 4-8 の最下段は、OMB の事前報告におけるキャップ（調整後キャップ）を示したものである。実際の法定キャップと調整後キャップを比べると、インフレ等景気要因の調整はそれほど大きくはなく、戦争に対する歳出や他の緊急歳出の影響が大きいことがわかる。法定キャップと調整後キャップの差は、湾岸戦争が起こった 91 年度に拡大し、その後湾岸戦争向け支出が落ち着いた 94～98 年度までは安定的となった。しかし、98 年度に財政収支が黒字に転換して以後は、99～2000 年度に緊急歳出が増加するようになり、2001～2002 年度には法律の制定によってキャップそのものの大幅引き上げが実施された。これによって、法定キャップは 1,000 億ドル以上も拡大し、それゆえに一律削減が回避されることになった。。

法定キャップが毎年の事前報告において大幅に拡大された背景には、98 年度の財政収支の黒字転換が歳出枠を緩和しようという議会の雰囲気醸成したことや、2001 年の 9.11 同時テロ以後にはテロ関連の歳出が聖域化されたことが指摘できる。災害復旧費や戦費等の緊急性の高い支出によって裁量的経費のキャップが拡大されるのは当然であるが、98 年度以降に生じたのはそれだけではなく、議会の思惑によって緊急歳出の分類が意図的に緩和され、最終的には議会の法律制定によってキャップそのものが引き上げられた。

こうしたやり繰りの結果、裁量的経費のキャップ制に関する一律歳出削減は 91 年に若干程度行われたのみで、その後は一度も実施されなかった。

---

提示を行わなければならない。

<sup>30</sup> この際、裁量的経費やペイゴルールが守られているか否かを判断するのは OMB 長官であり、CBO のレポートは形式的には OMB が提出する最終報告の参考資料に過ぎない。

図表 4-8 米国の裁量的経費のキャップ（法定キャップと調整キャップ）

		(10億ドル)											
		91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002
法定キャップ	BA	491.7	503.4	511.5	510.8	517.7	519.1	528.1	530.6	533.0	537.2	542.0	551.1
	OL	514.4	524.9	534.0	534.8	540.8	547.3	547.3	547.9	559.3	564.3	564.4	560.8
緊急歳出調整	BA	0.9	8.3	4.6	12.2	7.7	5.1	9.3	5.7	31.9	43.6	20.0	46.9
	OL	1.1	1.8	5.4	9.0	10.1	6.4	8.1	7.0	22.9	35.8	20.5	39.1
湾岸戦争調整	BA	44.2	14.0	0.6 *	*								
	OL	33.3	14.9	7.6	2.8	1.1							
キャップの引き上げ (PL 106-429)	BA											95.9	
	OL											58.6	
キャップの引き上げ (PL 107-117)	BA												134.5
	OL												133.1
インフレ要因等その他調整	BA	0.2	10.9	19.0	2.1	-14.4	2.4	2.3	-2.8	18.3	4.0	2.9	-1.5
	OL	2.8	4.1	3.4	1.0	-3.3	-1.0	-1.8	5.3	2.0	4.2	8.7	5.8
調整額合計	BA	45.3	33.2	24.2	14.3	-6.7	7.5	11.6	2.9	50.2	47.6	118.8	179.9
	OL	37.2	20.8	16.4	12.8	7.9	5.4	6.3	12.3	24.9	40.0	87.8	178.0
調整後キャップ	BA	537.0	536.6	535.7	525.1	511.0	526.6	539.7	533.5	583.2	584.8	660.8	731.0
	OL	551.6	545.7	550.4	547.6	548.7	552.7	553.6	560.2	584.2	604.2	652.2	738.8

(注) 調整後キャップは、事前報告ベース。BAは歳出権限、OLは支出を表す。\*は5,000万ドル以下。  
(資料) OMB, "Final Sequestration Report"

## (b) 義務的経費の PAYGO ルール

次に PAYGO ルールについてみよう。

PAYGO ルールとは、新たな立法行為が義務的経費の増加や歳入の減少を招くとき、他の義務的経費の削減か何らかの増収措置によって、これら財政収支の悪化を相殺しなければならないという決まりである。旧年度の終了時点でこれらが満たされていない場合は、新年度入り後に“sequestration”と呼ばれる手法に基づいて義務的経費が一律削減される。PAYGO ルールは新たな立法行為に対して適用される規則で、現行法のままで義務的経費が増加した場合には不適用となる。すなわち、インフレ率上昇を背景としたヘルスケアコストの上昇や景気悪化によって、義務的経費が増加したり歳入が減少する場合には、PAYGO ルールは適用されない。また、戦争関連措置や議会がその緊急性を認める資金については、PAYGO ルールの計算から除外される。

PAYGO ルール違反による一律削減については、実際には BEA 制定後の 91 年度以後 2002 年度末まで一度も発動されていない。この理由の 1 つとして、上院において 93 年に 94 年度予算決議の一部として独自の PAYGO ルールが定められたことが挙げられる。上院

の PAYGO ルールでは、ある法案が義務的経費増加や減税を内容として含んでいる場合、他の分野の義務的経費削減や増収項目で減収規模を相殺しない限り、その法案の審議が行われないというものである。正確に言えば、PAYGO ルールに反する法案に対して、議員は Point of Order を指摘することができる<sup>31</sup>。すなわち、上院の PAYGO ルールは、BEA における PAYGO ルールとは異なり、法案全体に縛りをかける代わりに、各法案に対してその都度 PAYGO ルールを適用するものである。これによって、上院では通常 PAYGO ルールの範囲内でのみ義務的経費または歳入に関わる法案が成立する。上院の PAYGO ルールは数回にわたって修正され、99 年に行われた上院の PAYGO ルール改正では、公的年金を除く財政収支が黒字である場合はそれを義務的経費増加や減税の相殺項目として利用しても良いことになった<sup>32</sup>。また、2003 年 4 月に行われた改正では、同ルールの適用が 2008 年 9 月末まで延長された<sup>33</sup>。

図表 4-9 米国の義務的経費の PAYGO ルール

(百万ドル)							
1999年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998-03
最終バランス	-271	-872	-2,927	-833	-164	-1,092	-6,159
2000年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999-04
最終バランス(暫定)	58	-3,072	4,055	7,384	1,762	2,562	12,749
バランスの調整(PL 106-113による)	-58	3,072	-4,055	-7,384	-1,762	-2,562	-12,749
最終バランス	0	0	0	0	0	0	0
2001年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-05
最終バランス(暫定)	42	10,500	16,053	18,465	19,336	20,673	85,069
バランスの調整(PL 106-554による)		-10,542	0	0	0	0	-10,542
最終バランス		0	16,053	18,465	19,336	20,673	74,527
2002年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-06
最終バランス(暫定)	75,271	55,008	110,694	129,857	130,571	134,698	636,099
バランスの調整(PL 107-117による)	-75,271	-55,008	0	0	0	0	-130,279
最終バランス	0	0	110,694	129,857	130,571	134,698	505,820

(資料)OMB, "Final Sequestration Report"

では、過去数年間における PAYGO バランス<sup>34</sup>の計算をみてみよう。図表 4-9 には、99 ~ 2002 年度の OMB の最終報告における PAYGO バランスの最終バランスを示している。CBO と OMB の sequestration 報告によって、各立法行為によって PAYGO バランスがどのようなになっているかの報告が随時なされる。例えば、99 年度は、いずれの年度も最終バランスがマイナスになっており、これは OMB の最終報告において義務的経費が PAYGO ルールを満たしていることを示している。よって、一律強制削減がなされることはない。

<sup>31</sup> Point of Order とは議事規則違反のこと。鈴木(2005)参照。

<sup>32</sup>このため、2001 年の減税法(EGTRRA)は、当時の財政収支の黒字転化とその後の財政収支の改善見込みを背景に、上院の PAYGO ルールに抵触しなかった。

<sup>33</sup> 現在のの上院の PAYGO ルールは、最も新しい予算決議(1 年目、前半 5 年間、後半 5 年間が対象)の範囲を超えた義務的経費や減税が対象になる。

<sup>34</sup> スコアカードと呼ばれる。

これに対して、2002年度は暫定的に計算された最終バランスは、2001年度が+753億ドル、2002年度が+550億ドルとなっている。これは、2001年6月に成立したEGTRRAが主因であり、このままのバランスでは一律強制削減が適用されてしまう。そこで、議会がとった措置は2001年度と2002年度のPAYGOバランスをゼロにする主旨の法律を制定して最終バランスを解消するという行為だった。

PAYGOバランスを法の制定によってゼロに出来るのであれば、PAYGOルールの意味がないと思われるかもしれないが、現実には裁量的経費においてキャップの拡大が行われたのと同様に、義務的経費についてもPAYGOバランスの調整が行われた。98年度に財政収支が黒字化する前には本来のPAYGOルールの主旨に沿った運営がなされていたものの、98年度に財政収支が黒字に転換して以後、同ルールを遵守する精神が失われてしまった。2000年度に2,362億ドルもの財政黒字を達成し、2001年1月に現ブッシュ政権が誕生してからはこうした傾向が加速された。米国の財政規律が緩和したことについて同情の余地はある。例えば、2001年1月時点のCBOの定例財政推計では、公的年金積立金等を除いた(on-budgetの)財政収支が2002~11年度で3兆1,220億ドルと推計されていた(それゆえにEGTRRAが上院のPAYGOルールをパスした)。これがPAYGOバランスの調整という誘惑を生んだ背景にあると考えられる。

しかし、ここから得られる教訓は、BEA90における義務的経費のPAYGOルールは、裁量的経費のキャップ制と同様に、極めてフレキシブルなものであるという点である。つまり、米国の財政再建は必ずしも厳格な財政ルールによって成功したわけではなく、財政再建を行う意思が米議会やホワイトハウスに存在したことが背景にあったと考えられる。

日本では、90年代半ばに米国の財政ルールの利点として、一律歳出削減が延期されるという弾力条項が指摘された。弾力条項とは、議会によって戦争が宣言されたときや、実質GDP成長率の実績が2四半期連続で1%未満になるか、OMBまたはOMBの経済予測において実質GDP成長率が2四半期連続でマイナスになるほど景気が悪化した場合にPAYGOルール等が延期されるというものである<sup>35</sup>。しかし、同条項の存在は米国の財政再建においてとりわけ大きな意味をなさなかった。同条項があろうとなかろうと、米国議会がPAYGOルールを回避することくらいは朝飯前の仕事だからである。

米国では90年代初めに弾力条項を実施する状況が整っていた時期があった。当時、米国景気は二番底(ダブルディップ)に陥り、財政収支の悪化に大きなダメージを与えた。しかし、このとき米議会は、財政再建ルールを定めた直後にそれを回避する悪しき前例を作ると財政再建の精神が損なわれると判断し、弾力条項を用いたPAYGOルールの延期をためらった。

こうした背景に目を向けると、単に、弾力条項を導入して財政ルールを柔軟なものにすれば財政再建が達成されるわけではないことが理解できよう。財政再建ルールの確立に加

---

<sup>35</sup> 同条項は97年11月に制定された財政構造改革法の改正において参考にされた。

えて、米国議会とホワイトハウスが財政ルールを遵守して財政再建を成功させようという強い意思をもっていなければ、米国で財政再建が達成されることはなかったであろう。財政ルールは、ある意味で議会における財政再建の機運を盛り上げ、それを持続させるための仕組みと言える。グリーンSPAN FRB 議長が近年議会証言のなかで PAYGO ルールの必要性を再三にわたって主張するのも、議員が公聴会においてしばしば同議長に財政ルールに関する質問を投げかけるのも、それが形式的な財政ルールを導入するのみならず、それによって米国議会全体が財政規律に向けて動き出すことを期待してのことではないかと推察される。

### (3) 2004 年以降の PAYGO ルールを巡る議論

次に、2004 年以降における PAYGO ルールを巡る議論により、米国の財政ルールに対する最近の取り組みを把握してみよう。

下院では、予算委員会における 2005 年度予算決議案の審議過程で、予算決議案通過の条件として裁量的経費のキャップと PAYGO ルールの復活を求める声が強まり、同決議案とは別に PAYGO 法案 (the Spending Control Act, HR 3973) が提出された。下院の PAYGO 法案では、裁量的経費については (財政赤字の拡大を防ぐ手段として) 2005 ~ 2009 年度の裁量的経費についてキャップが設けられ、全体としてそれを超える場合は全ての裁量的経費が一律に削減されるという BEA の内容がそのまま盛り込まれた。一方で、PAYGO ルールは義務的経費に対してのみの適用で<sup>36</sup>歳入には適用外とされたため、部分的な PAYGO ルールにとどまった。このため、民主党からは同 PAYGO ルールは財政規律確保の仕組みとしては不十分であると批判された。

一方で、上院では 2005 年度予算決議案の本会議での審議において、ファインゴールド (民、ウィスコンシン州) 議員が PAYGO ルールの例外なき復活を要求する修正案を提出し、可決された。上院の PAYGO ルールは、下院のそれとは異なり、減税が抜け道にならない PAYGO ルールであった。共和党からは、チェイフィー (ロードアイランド州) 議員、コリンズ (メイン州) 議員、スノウ (同) 議員、マケイン (アリゾナ州) 議員の共和党穏健派 4 名が同修正案の賛成に回った。

2005 年度予算決議案に関する両院協議会での調整では、PAYGO ルールに関して上院と下院の間で折り合いがつかず、議論が膠着状態に陥った。当時、2004 年末に期限切れとなる個人所得税の子女税額控除の拡大、同 10% 税率の適用所得上限の引き上げ、同婚姻によるペナルティー解消が不可避であると考えられていた<sup>37</sup>。これら減税の延長は選挙前ということもあり、共和・民主両党から賛同が得られていたが、これらを PAYGO ルールの対象に含めると、その延長は極めて難しかった。このため、現実的な観点からみて、当初減税を対象に含めた例外なしの 5 年間の PAYGO ルール復活を求めている上院はその態度を改めざる

<sup>36</sup> 公的年金等一部を除く。

<sup>37</sup> これら減税スケジュールについては、鈴木(2005)を参照。

を得ず、上院は2004年末に期限切れとなる子女税額控除の拡大、10%税率の適用所得上限の引き上げ、婚姻によるペナルティー解消を除いた3年間のPAYGOルールで妥協した。

しかし、両院協議会での調整は、その後ホワイトハウスが減税の5年間延長という上院の妥協をはるかに上回る要求をしてきたことから宙に浮いた。当然、上院はそれを承服できず、2005年度予算決議案の両院協議会報告書は、最終的にたった一年間のPAYGOルールを含む単年度予算決議案に落ち着いた。同報告書を持ち帰った上院では、単年度のPAYGOルールに対して十分な支持が得られず、採決を行うことができなかった(2005年度予算決議案は不成立)。

下院では2004年6月24日、下院本会議において単独法案の形で提出されていたPAYGO法案が否決された。同法案に対する採決では、ビル・ヤング(共、フロリダ州)歳出委員長のような有力議員も同ルールに反対の姿勢を表明する等、共和党内でもペイゴルールに対する見解が統一されていないことが明らかになった。

一方で、9月には2004年末に失効する子女税額控除の拡大、10%税率の適用所得上限の引き上げ、婚姻によるペナルティー解消、個人AMT軽減の4つの減税延長法案が予定通り議会を通過した<sup>38</sup>。2004年の議会では、上院本会議で一時的に盛り上がったPAYGOルール成立の動きが議会全体に浸透するだけのモメンタムを得ることができなかったといえる。

こうした議会の雰囲気は2005年入り後も続き、2006年度予算決議案の審議では、前年と同様に上院本会議においてPAYGOルール導入の修正案が前年と同じくファインゴールド議員から提出されたものの、採決の未否決された。

#### (4) 米国の財政ルールと財政赤字問題

以上のように、米国の財政ルールは現在再構築されるには至っていないが、過去の成功例と米国の長期展望を併せて考えると、今後の米財政ルールの確立について以下のことが言えよう。

第1に、財政ルールは財政赤字を削減しようという機運の下で初めて議会運営上のルールとして機能するものである。米国議会の大勢が財政赤字を容認したり、財政赤字容認に流れやすい空気が議場を取り巻いている時には、議会はあらゆる手段を使って財政ルールを回避する方向に流れ、この場合は形式的にいくら厳しい財政ルールを課しても財政再建を達成することは不可能である。

また、共和党と民主党の間で財政赤字に対する見方・捉え方が分かれている場合には、財政ルールの設定は難しい。財政赤字の弊害はしばしば指摘されるが、それがどの経路でどのようなインパクトをもつかということについては、様々な議論がある。ワシントンの政治に多大な影響を及ぼす学者及び民間シンクタンクのエコノミストの間で意見が分かれていることも、財政ルール導入を妨げる遠因になっているのかもしれない。

<sup>38</sup> 労働者向け減税(WFTRA)のこと。

第 2 に、仮に BEA で採用された財政ルールが議会で導入されたとしても、それが過去にみられるような財政再建をもたらす保証はないことである。80～90 年代の米国では、BEA 型の財政ルールが膨張する裁量的経費や新たな義務的経費、減税規模を抑制し、財政再建に導いた。これに対して、今後はベビーブーマー世代の引退を背景としたデモグラフィックな要因によって、基調として長期的な財政悪化が見込まれる。この場合には、PAYGO ルールによって放漫財政が回避されても、なおかつ財政赤字が膨張する可能性がある。BEA 型の PAYGO ルールは、立法行為による財政拡大を除けば財政赤字が解消に向かう時代には有効であったかもしれないが、現状のような時とともに財政収支のベースが悪化していくような状況には十分に適応しない可能性がある。この意味では、BEA 型の PAYGO ルールは、ベビーブーマー世代の引退を背景とした財政赤字拡大を防ぐ第一歩に過ぎないかもしれないが、公的年金やメディケア費用等の義務的経費の増大を防ぐ別の方策が必要とされるかもしれない<sup>39</sup>。今後数年間、米国では BEA 型の財政ルールや、それを超える新たな財政赤字抑制策の議論が遑上へのぼることは必至であり、その動向が注目される。

---

<sup>39</sup> 義務的経費にキャップ制を導入する等の意見が聞かれる。

## 5. おわりに

以上、二部にわたって、米国議会の予算審議プロセスとそれに関わる CBO の推計、財政ルール の現状を述べた。最後に、筆者が現地ワシントンで米国の予算審議プロセスを実際にみて感じたことを記して終えたい。

米国議会の審議をみて強く感じることは、第 1 に米国では立法府の力が非常に強いことである。これは、米国が制度上明確な三権分立が出来上がっていることに加えて、米国の立法府が高い調査・立案能力を持っていることに起因する。米国では、立法府が自ら多数の議会スタッフを抱えているほか、CBO や CRS ( Congressional Research Service ) のような独自調査機関を保有しており、法案審議の過程で議員の要請に応じている。米国の議会スタッフは、日本で言えば霞ヶ関を 2 つに割って、その 1 つを永田町に持っていったような感じであり、行政府と立法府がそれぞれ同じような独自のスタッフ組織を持っている。それらスタッフ組織がともにあらゆる分野の法案作成作業に対応できるような仕組みになっている。

第 2 に、米国議会では、その審議過程において、言論と審議上のルールがとりわけ尊重されることである。上院にはフィリバスターのような少数意見が尊重される仕組みがあるし、そのような確立した制度がない委員会レベルの議論においても、少数意見を議論に取り込む包容力が感じられる。法案審議の過程で、ほとんど可決される見込みのない修正案を提案する議員もいるが、その場合でも提案者は自分の考えを言語明瞭に主張し、少しでも多くの支持を集めようとする。周りの議員もそうした態度に真摯に対応し、逆サイド ( opposite side of the aisle ) にいる議員でも、賛同にまでは至らないものの理解を示す光景がみられる。

また、法案審議の議事進行についてはお互いに厳しく監視し合い、法案審議の過程で議事進行の不備が指摘されて法案審議が立ち往生することがある。その議論は時に延々と続けられ、最終的にはパーラメンタリアンと呼ばれる議事規則の専門家を巻き込んで議事規則に関して判定が下されるまで決着しない。これはあまり生産的でないようにもみえるが、ここには議論をたたかわす上でのルールを尊重しようという米国議会の姿勢が垣間見れる。

一方、政治の現実をつきつけられる場面にも出くわすこともないわけではない。ある法案が数ヶ月間にわたって審議を続けられ、議論がある方向に傾いてきたにもかかわらず、最終的には共和党指導部によってホワイトハウスの意向どおりに結論が一気に引き戻されてしまうことがある。また、委員会レベルでも、議論によって必ずしも結論が変わるわけではなく、結論は相変わらず党指導部どうしの裏取引で決まることがある。こうしたケースでは、結論が先に決まっているのであれば、もっと早い時期に法案が可決できたのにと、これまでの審議状況を逐一フォローしてきた身としては悔しい気持ちに襲われることもある。

しかし、米国議会の長い議論は、言論が重視されていることの裏返しであり、ある意味民主主義のコストと考えられる。米国議会の議論を本音 ( 実現する政策 ) と建前 ( 議論 )

という観点からみると、米国議会は本音（政策）は政治力で決まる一方で、建前（議論）を非常に重視すると言えるのではないかと思われる。日本では、あまりに本音が先行して結論を急いでしまう傾向があるが、米国では議論が進むにつれ、事態の変化や将来の可能性に期待してしまうところがある。これが米国議会の魅力である。

## [参考文献]

- 鈴木将覚『米国の予算審議プロセス（ ）～米国予算決議案と歳入・歳出法案の審議～』  
（「みずほレポート」2005年6月）
- 安井明彦『米国における財政ルールの形骸化』（「みずほUSリサーチ」2002年11月）
- Auerbach and Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987
- Barro and Sala-I-Martin, *Economic Growth*, MIT Press, 1995
- Blanchard, Oliver, “Debt, Deficits and Finite Horizons,” *Journal of Political Economy*,  
vol.93, pp223-47,1985
- Cardarelli, Roberto and Ayhan Kose, “Economic Impact of U.S. Budget Policies,” in  
Martin Muhleisen and Christopher Towe eds., *U.S. Fiscal Policies and  
Priorities for Long-Run Sustainability*, 2004
- Congressional Budget Office, *How CBO Analyzed the Macroeconomic Effects of the  
President’s Budget*, July 2003a
- \_\_\_\_\_ , *The Long-term Budget Outlook*, December 2003b
- \_\_\_\_\_ , *The Budget and Economic Outlook*, January 2003 ~  
January 2005
- \_\_\_\_\_ , *The Budget and Economic Outlook: An Update*, August  
2003 ~ September 2004
- \_\_\_\_\_ , *The Analysis of the President’s Budget*, March 2003 ~  
March 2005
- Elmendorf and Mankiw, “Government Debt,” in Taylor, J.B. and M. Woodford, eds.,  
*Handbook of Macroeconomics*, Vol. 1, Elsevier Science, B.V., 1999, pp.  
1615-1699
- Engen, Eric and Glenn Hubbard, “Federal Government Debt and Interest Rates,”  
*NBER Working Paper*, No.10681, August 2004
- Gale, William and Peter Orszag, “The Economic Effects of Long-Term Fiscal  
Discipline,” *Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper* No.8,  
December 2002
- Heniff Jr., Bill, “Budget Enforcement Procedures: Senate’s Pay-As-You-Go (PAYGO)  
Rule,” *CRS Report* RL31943, June 2, 2003
- Holtz-Eakin, Douglas, “Reforming the Federal Budget Process,” *CBO Testimony*,  
Statement Before the Subcommittee on Legislative and Budget Process on  
Rules, U.S. House of Representatives, March 23, 2004

- Irving, Susan, "Budget Process: Extending Budget Controls," *Testimony Before the Committee on the Budget, House of Representatives*, General Accounting Office, GAO-02-682T, April 25, 2002
- Joint Committee on Taxation, "Overview of Revenue Estimating Procedures and Methodologies Used by the Staff of the Joint Committee on Taxation," *JCX-1-02*, February 2, 2005
- Nishiyama, Shinichi, "Analyzing Tax Policy Changes Using a Stochastic OLG Model with Heterogeneous Households," *Congressional Budget Office Technical Paper*, 2003-12, December, 2003
- Office of Management and Budget, *Sequestration Final Report*, 1998 ~ 2002
- Penner, Rudolph, *Repairing the Congressional Budget Process*, Urban Institute, May 2002.
- Rubin, Irene, *Balancing the Federal Budget*, Seven Bridges Press, 2003
- Rubin, Robert, Peter Orszag and Allen Sinai, "Sustained Budget Deficit: Longer-Run U.S. Economic Performance and the Risk of Financial and Fiscal Disarray," *paper presented at the AEA-NAEFA Joint Session, Allied Social Science Associations Annual Meetings, The Andrew Brimmer Policy Forum*(www.brookings.edu), January 2004
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2000