

みずほUSリサーチ MIZUHO US RESEARCH

2003年度予算審議をどうみるか ～ 混乱回避の可能性を探る～

<要旨>

- 米国では2003年度の予算審議が進んでいるが、共和党・民主党の党派対立を底流に、審議が混迷化しつつある様相がみてとれる。
- 具体的には、予算決議の審議遅れ、予算編成を司る枠組みの変化（キャップ、PAYGO原則の失効）、主要政策課題における根深い意見対立（税制、医療保険、年金等）、国債発行残高の法定上限への接近といった状況が発生している。ちなみに、予算を巡る党派対立と国債発行残高問題の組み合わせは、1995～96年の「政府閉鎖・債務危機」の時と同じ状況である。
- ただし、1995～96年のような危機的な状態にまでは進展しないとする見方は可能である。予算決議を巡る意見対立は中長期的な部分が主であって、2003年度予算に関する意見対立は少ない、大きな政策変更がない以上、予算作成プロセスの問題も発生しない、主要政策問題については、中間選挙後への先送りが暗黙の了解、国債発行残高を巡っては、財務省のやり繰りで当面は対応可能、と考えることも出来るからである。
- 中間選挙を控え、党派間の意見対立は激化し得るが、これが実際の予算審議にどこまで影響を与えるかは未知数である。いずれにしても、あり得るのは「グリッド・ロック（膠着状態）」であり、大きな政策変更は中間選挙以降になるう。

FRIC NY

安井 明彦 主事研究員

Tel: 212-450-0443

E-mail: AKYasui@msn.com

1. 混迷の様相をみせる 2003 年度予算審議

米国議会では 2003 年度（2002 年 10 月～2003 年 9 月）の予算審議が始まっているが、共和党（大統領・下院多数党）と民主党（上院多数党）の党派対立を底流に、審議が混迷化しつつある様相がみてとれる。具体的には、以下の 4 つのポイントが指摘できる。

遅れる予算決議の審議

議会における予算審議プロセスは、予算決議¹の作成から始まる。予算決議は「予算教書の議会版」ともいえるもので、これを通じて、歳出総額や減税額など、予算編成の青写真が示される。米国では、具体的な予算編成は、裁量的経費（一般経費）に関する項目ごとの歳出法案（13 本）と、歳入（税制）や義務的経費（医療保険、年金など）の変更に関する個別の法案に分かれて審議される。このため、まず予算決議で全体の指針を固めることが、その後の審議をスムーズに進めるために必要とされるわけである。

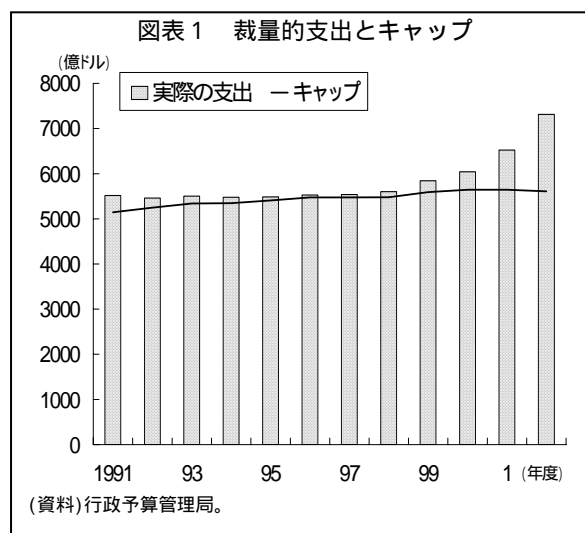
ところが、今年度はこの「入り口」ともいべき予算決議の審議が遅れている。本来であれば 4 月 15 日までに可決されるべきであるにもかかわらず、期日までに終了したのは下院での審議のみで、上院では本会議審議の目処がたっていない。また、たとえ上院本会議で可決されたとしても、共和党主導の下院が可決した決議と、民主党主導の上院が可決する決議では内容が大きく異なり、調整は難航すると予想される。このため、決議の成立自体を疑問視する向きも少なくない。

予算決議の後れは、決して珍しいことではない。しかし、予算決議について上下両院が合意できなくなると、こうした事態は過去に 1 度²しか例がなく、これは極めて異例といえる。

予算編成を司る枠組みの変化

予算決議が成立しなかった場合の問題は、個別の歳出法案に対する抑制が効かなくなることである。個別の歳出法案に対しては、本来であれば予算決議を通じて上限が設定されるが、予算決議が成立しなかった場合、それぞれの歳出法案の規模が、無秩序に膨張してしまいかねない³。

とくに、2003 年度予算審議については、予算決議の不在を心配する特別の事情がある。1991 年度以来、裁量的経費には法律で上限が定められてきた（キャップ）³、ところが、キャップは 2002 年度で失効しており、2003 年度の歳出法案には適用されないのである。



¹ Budget Resolution.

² 1998 年には、上下両院で共和党が多数党だったが、歳出削減の度合いに関して意見がまとまらず、決議が成立しなかった。

³ 上院予算委員会の共和党スタッフは、「予算決議の不在によって、歳出法案審議プロセスが無秩序状態に陥る可能性がある」と述べている（BNA 紙、4 月 15 日号）。

財政の黒字化とともにその有効性が減じてきたとはいえ、キャップが歳出法案の審議に一定の方向性を与えてきたのは事実である（図表1）。さらにいえば、同じく91年度以来予算編成を司ってきたもう一つの法的枠組みであるPAYGO原則も、2003年度から適用されなくなる。「減税もしくは義務的経費の拡大を行う際の財源確保」を義務づけたPAYGO原則は、キャップと並び米国の財政規律を支えてきた枠組みだ。これらの枠組みの不在は、2003年度予算審議を混迷に導く要素と考えられるのである。

主要政策課題における根深い意見対立

予算決議が難航している根底には、主要な政策課題における共和党と民主党の根深い意見対立がある。例えば、税制だ。ブッシュ政権を筆頭に、共和党が税制上の最優先課題としているのは、昨年成立したブッシュ減税（Economic Growth & Tax Relief Reconciliation Act : EGTRRA）の恒久化である。しかし、民主党は、ブッシュ減税こそが財政悪化の最大の要因と批判しており、その恒久化にはとても賛成できる立場にない。国民の関心が高い医療保険についても対立は根深い。民主党は処方薬代への保険の適用拡大を始め、公的医療保険の拡充を常日頃から主張している。これに対して共和党は、医療保険の充実は民間保険市場に頼るべきとの主張であり、公的医療保険を処方薬代にまで適用拡大する場合にも、コスト削減を抱き合わせとし、公的保険の膨張は防ぎたい方針だ。医療保険を巡る意見の対立は、これまでも景気刺激策や、ファスト・トラック法案の成立を遅らせてきた「実績」がある。

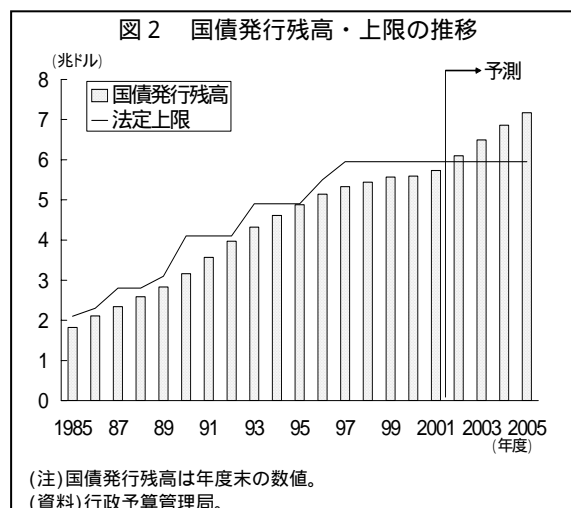
また、公的年金を巡っても、個人による株式市場での運用を可能とすべきとする共和党と、これに反対する民主党の対立は根深い。

いずれの政策課題についても、最終的には予算を巡る議論を避けることはできない。従って、これらの意見対立は、予算審議の遅れ・混迷をもたらす要素になり得るのである。

国債発行残高の法定上限への接近

さらに問題を複雑にしているのが、国債発行残高の法定上限への接近という問題だ。

米国では、国債の発行自体には何らの議決が必要とされない代わりに、その発行残高には法律で上限が定められており、発行残高が上限に近づいてしまうと、民間向け国債の発行による資金の調達ができなくなる。このため、昨年12月の段階でブッシュ政権は、今年早々にも国債発行残高が法定上限に達するとして、議会にその引き上げを要請していた（図2）。しかし、議会の取り組みは遅々として進まず、今年4月初めの時点で財務省は、日々の流動性を確保するためのやり繰りの実施に追い込まれている⁴。



⁴具体的にとられた措置は、連邦職員の退職年金基金（G-Fund）が保有する国債の、財務省からの借用証書（無利子）への置き換え。国債発行残高の上限規制には、年金基金などの連邦政府信託基金が保有する国債が含まれるため、こうした措置によって規制対象となる国債を減少させれば、民間からの資金調達が可能になる

米国の予算作成プロセスでは、国債発行額があらかじめ想定されているわけではなく、国債は、個々の歳出・歳入法の結果として生じてしまった赤字を事後的にファイナンスするに過ぎない。言い換えれば、国債発行残高が上限に達した場合には、これを引き上げる以外に現実的な選択肢はないのである。

しかしながら、予算を巡る議論が混迷化してきた場合、国債発行残高の引き上げも取引材料の一つとなり、結果として引き上げが遅れる可能性がある。1995～96年の「政府閉鎖・債務危機」の時にも、予算を巡る党派対立の高まりと、国債上限引き上げ問題が同時に発生していた。当時議会両院の多数党を占めていた共和党は、歳出法案（不成立の場合には「政府閉鎖」を招く）と、債務上限引き上げ法案（不成立の場合はデフォルトを招く）を盾にとり、当時のクリントン政権からの妥協を引き出そうとした。しかし、クリントン政権は容易には屈せず、対立が長引いたために、「政府閉鎖」が発生し、また、デフォルトの懸念がマーケットを攪乱するという結果をもたらしたのである。

このように、2003年度予算審議には、1995～96年の「混乱」と同じ要素が含まれているのである。

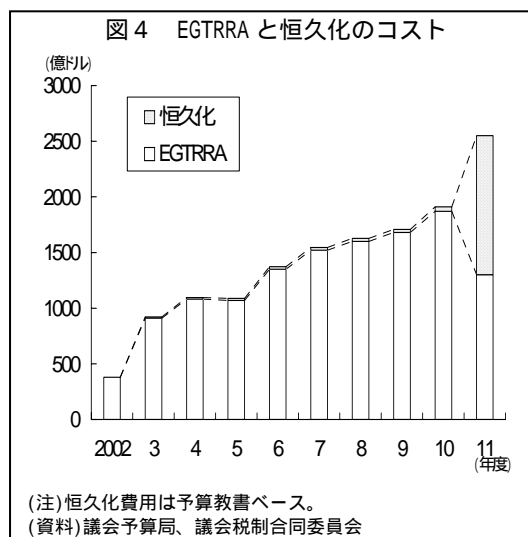
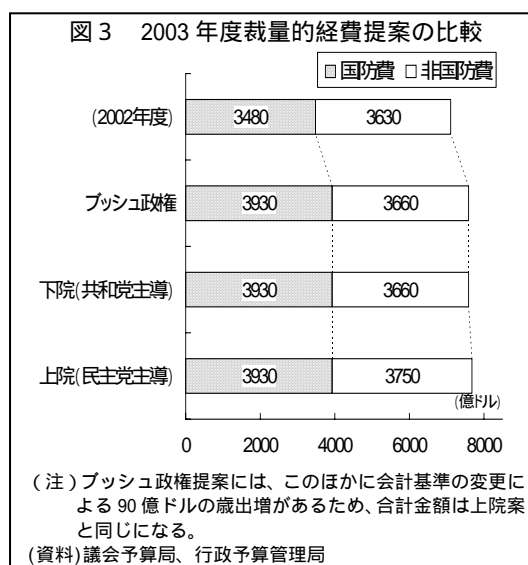
2. 混乱を抑制する要素

しかし、今回の場合は、1995～96年のような混乱状態にまでは進展しないとする見方も可能である。これまであげてきた4つのポイントそれぞれについてみてみよう。

予算決議の対立は中長期的な部分がメイン

現在議論されている予算決議について、肝心の2003年度予算の部分と比較してみると、とりわけ裁量的経費の部分については、それぞれの間の相違が極めて小さいことに気づく（図3）。実際に、この部分については、総額7680億ドル（国防費3930億ドル、非国防費3750億ドル）とのラインで大筋の合意があると報道されている。

実は、両者の意見対立の中心は、中長期的な政策の方向性であり、主に税制や義務的経費に関する部分にある。その好例が、EGTRRAの恒久化だ。EGTRRAの恒久化自体は、10年間（2002～2012年度）で約3700億ドルの規模になる。しかし、これが実際に効いてくるのは、EGTRRAが失効する2011年度以降に過ぎない（図4）。言い換えれば、2003年度に限った場合、EGTRRA恒久化は争点にならないのである。



このように、「2003年度予算」とりわけ歳出法案に限って考えた場合、それほど争点は残っていない。そして、歳出法案の審議については、大枠の数字で合意が出来るのであれば、予算決議の不在自体はそれほど問題にならない可能性も指摘できるのである。

予算作成プロセスは問題にならない？

キャップやPAYGO原則の不在といった問題も、2003年度予算に限ってみれば、問題にならない可能性がある。

キャップについては、早い段階で裁量的経費の大枠に合意が出来れば、事実上キャップと同じ役目が期待できる。現在議論されている数字は、非国防費に限ってみれば前年度比3%増である。これは、インフレを勘案すればほとんど前年度並みの水準であり、地元への利益誘導が盛んとなる選挙の年としては、妥当なレベルといって良いであろう。他方の国防費については、「戦時下」という特殊事情を勘案すれば、とくに大きな対立が起きるとは考えにくい。

PAYGO原則についても、以下に述べるように税制や義務的経費の部分で大きな政策変更が見込まれないのであれば、たとえ制度が継続していたとしても、そもそも出番は巡ってこないといえる。

主要政策問題は中間選挙後への先送りが暗黙の了解？

税制や医療保険など、厳しい意見対立がある部分については、実際の決着は中間選挙後に先送りにするというのが、両党の暗黙の了解とみることも可能だ。

党派の意見対立を乗り越えて何らかの成果を見いだすためには、様々な妥協が必要となる。また、いずれの案件も予算措置を含むだけに、実際に法案を議会で動かしていくとなれば、予算審議も少なからぬ影響を受ける⁵。しかし、選挙前には、党派の違いを際立たせるとの「対立の力学」が通常以上に働きがちである。この場合、表面上の対立は激化するが、そもそも成果を期待していないだけに、具体的な議会の議論は進まず、結果として、予算審議自体に悪影響が及ぶ可能性は少なくなるとも考えられるのである。

ちなみに、1995～96年の混乱は、94年の中間選挙によって議회를制した共和党が、その勢いによって、政策面でクリントン政権から譲歩を得ようとしたという経緯がある。つまり、今回とは、選挙の前後という文脈の違いが存在するのである。

国債発行残高問題は財務省のやり繰りで対応可能？

潜在的には大きな問題となり得る国債発行残高の問題だが、現時点ではそうした緊迫感は感じられない。その背景には、1995～96年の「債務危機」の時に、ルービン財務長官（当時）が様々なやり繰りを成功裏に実施したという経緯がある。つまり、財務省にはかなりの期間やり繰りを継続する能力があり、深刻な問題には発生しないとの一種の安心感があるのだ。実際に、4月17日にオニール財務長官は、4月中旬の確定申告に伴う税収によって、当面の資金繰りの問題は解消したと発表している。

⁵ 論争的な法案は、歳出法案などの「必ず通さなければいけない法案（歳出法案は未成立の場合政府閉鎖につながる）」と抱き合わせにされる傾向がある。

こうした安心感の存在には、国債発行残高問題を予算審議の取引材料として使おうというインセンティブを低下させる効果が期待できる。実際に、国債発行残高引き上げ法案を巡る構図は、1995～96年の際と今回とでは若干異なっている。1995～96年の際には、残高引き上げを求める行政府（クリントン政権）に対し、予算審議での譲歩を求める議会（共和党）が引き上げ法案の審議を遅らせるという構図だった。ところが、今回については、行政府が引き上げを求めている点は同じだが、実は審議を遅らせているのは行政府にとっては身内の議会共和党であり、その理由も「ブッシュ減税によって財政が悪化し、国債発行残高上限の引き上げが必要になった」との認識が広まるのを恐れてのものだ。その一方で、民主党サイドには、上限引き上げ法案を予算交渉の取引材料にしようという目立った動きはみられないのである。

3. 結論

以上みてきたように、2003年度予算審議には、1995～96年の「政府閉鎖・債務危機」の時と同じような混乱の要素が含まれている。しかし、その一方で、当時ほどの混乱は回避できると考えることも可能である。現時点で判断するならば、どちらかといえば、後者の可能性が高いとみてよいであろう。

今後どの程度の混乱が生ずるかについては、中間選挙をにらんだ政治的対立の激化度合い、経済の立ち直りとそれに伴う財政見通しの変化、に左右される側面が大きい。とくに、夏場に予想される財政見通しの変更によって、現在の見通しが大きく修正されることになれば、予算を巡る議論の絵柄も大きく変わり得る⁶。

ただし、たとえ混乱が発生したとしても、生じうるのは「グリッド・ロック（膠着状態）」であって、今後の財政の姿に大きく影響を与えるような政策変更が今年中に実施される可能性は、いずれにしても高くない。前述のように、選挙の年には妥協よりも対立の力学が働きがちである。加えて、選挙の年は、地元での選挙活動が重視されるため、議会審議の日数が少なくなる点も、大きな政策決定には不利な条件だ。

最後に、予算審議の観点からいえば、予算決議が不成立となった場合、税制や義務的経費にかかわる大きな政策変更は、極めて難しくなる。上院の手続きでは、予算決議にこうした政策変更を盛り込むことが出来れば、実際の改革法は過半数で可決できる。しかし、予算決議に規定がなかった場合や、決議自体が不成立となった場合には、改革法の成立には60票が必要になる。民主党・共和党が拮抗する現状では、論争的な改革法が60票を集めるのは極めて難しい。

こうした点を考えると、大きな政策変更があり得るとするならば、それは中間選挙以降になる可能性が高いと考えられるのである。

⁶ 景気の早めの立ち直りを好感する向きがある一方で、4月初め時点での税収が前年を大きく下回っていることを理由に、財政見通しの下方修正を予測する声もある。