

財政規律に有効な手段は何か

～米国の予算編成過程における制度インフラからの示唆～

調査情報担当室 鈴木 克洋

【概要】

1. 本稿は、米国の予算編成過程と財政規律の制度インフラを捉え、我が国への示唆を得ることを目的とする¹。
2. 米国の制度インフラの特徴は、
 - (1) 議会が自律的に予算を統制する「予算決議」による**議会内部の財政ルール**
 - (2) 議会内の非党派・専門的組織である「議会予算局 (CBO)」による「**財政見直し**」と「**コスト推計**」
 - (3) 議会外部から強制的に予算を規制する「支出キャップ」(支出上限) と「**ペイ・アズ・ユーゴー**」(歳入増(他の歳出減)なくして歳出増なし)による**法的な財政ルール**
 - (4) 各制度インフラが相互に有機的に連関して財政規律の機能を発揮
3. 近年、我が国でも財政規律付けの仕組みとして(2)の独立財政機関の設置も提案されているが、米国型制度からの示唆は、この機関を有効に機能させるためには、少なくとも(1)や(3)の財政ルールも同時に導入し、かつ独立財政機関にこれらのルール根拠となる客観的推計を行わせるようにリンクさせることが必要不可欠という点である。

ただし、日米では政治体制が大きく異なることから、その他の先進国の事例も考察し、我が国の体制に適合した独自の財政規律の枠組みを設計・構築することが重要である。

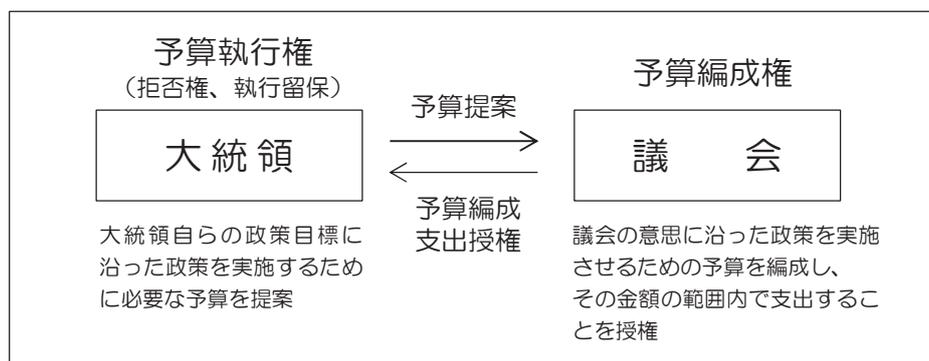
¹ なお、本稿は、米国議会スタッフ（上院予算委員会及び上下院歳出委員会スタッフ、議会予算局(CBO)、議会調査局(CRS)、会計検査院(GAO)、メディケア・ペイメント・アドバイザー・コミッション(MedPAC)の各スタッフ)及び大統領府行政管理予算局(OMB)スタッフへのヒアリングで得た情報を加味して執筆している。ヒアリングに応じていただいた関係者各位にはこの場を借りて感謝申し上げます。

1. 米国予算制度の2つの特殊性

(1) 予算編成権と執行権の分離

米国の予算制度は、大統領と議会の二代表制における相互牽制の中で形成されてきたものであり、我が国など多くの国と比較して特殊性が非常に強い制度である。米国では議会に予算編成権、大統領に予算執行権と拒否権（執行留保を含む。）が与えられており（図表1）、これにより、大統領と議会、多数党と少数党の政策的な対立が常に内在されたシステムとなっている。

図表1 予算編成権と執行権の分離



(出所) 米国議会スタッフ等へのヒアリングをもとに鈴木作成

(2) 統括的な予算書の不存在

さらに、米国の予算自体も非常に特殊な形態である。我が国をはじめとする多くの国のように歳入歳出額を均衡させて計数で示した、一覧性のある「予算書」は存在せず、米国では、歳入と歳出が別々の法律として、項目別に金額が文章の形で書き表される方法となっている² (BOX 参照)。加えて、その歳出も年金・医療などの「義務的支出」と省庁の一般経費などの「裁量的支出」に区分され、編成過程や大統領への支出の授權方法が全く異なっている。歳入（減税法等）と義務的支出は「授權法」、裁量的支出は「歳出法」で措置され、それぞれ所管する委員会において個別に立案されるという過程を経る（図表2）。

このうち、歳出法については、毎年度、議会において立案する必要がある一方で、授權法は一旦法律が成立すれば、これが改廃されない限り、毎年度の財政措置は一切必要なく大統領は支出する権利を得ることができる（財源の手当も不要）³。また、この授權法は通年立法することができ、必ずしも予算編成の

² 後述の大統領府行政管理予算局（OMB）と議会予算局（CBO）からは、それぞれ特定の前提の下での連邦予算の全体像が示されるが、これが議決の対象になるわけではない。

³ ただし、米国では政府債務の上限額が法律（1917年第二自由公債法）で定められ、債務の総額が法定上限額に達すると全ての支出が停止されて、政府機関が閉鎖されたり、最悪の場合、公債の償還や利払いもできなくなって債務不履行に陥ったりする可能性もある。

時期である必要はない。以上の点は、予算委員会等で、1～3月の前年度末の特定の期間に、1つの本予算が審議される我が国と大きく異なるところである。

図表2 義務的支出と裁量的支出、授權法と歳出法の関係

	予算項目	法律	所管委員会	備考
歳入関係	税制（減税等）	授權法	各授權委員会	法律が改廃されない限り、授權法のみで将来の支出（減税）が可能
義務的支出 (連邦予算の2/3)	医療、年金等			
裁量的支出* (連邦予算の1/3)	国防、教育、農業、公共事業等	歳出法	歳出委員会 (各小委員会)	毎年度歳出法を制定して、支出金額と配分先を規定

(注) *裁量的支出には原則として個別の授權法が必要とされるが、個別授權法と歳出法の意思決定は異なることから同時に成立するとは限らない。仮に、個別授權法が成立せず歳出法のみが成立した場合は、歳出法が優先され支出は可能であるが、この状態は「権限なき歳出」や「授權切れ立法」と呼ばれる。CBO(2016)によれば、2016年度予算(2015.10～2016.9)においては、256本の法律、金額にして約3,100億ドル(裁量的支出のうち約33%)がこの状態にあるとされる。

(出所) 各種資料及び米国議会スタッフ等へのヒアリングをもとに作成

(BOX) 米国の歳出法はどのように立案されるか

米国の歳出法は、日本の予算書のように人件費、物件費、施設費等の細目を積み上げる方法ではなく、プログラム単位で支出上限額が設定される(BOX図表)。予算編成権が議会にあるため、毎年度、議会は膨大な法案を一から作成しなければならないが、実際の運用では、大統領提案予算(一般に「大統領教書」と呼ばれるもの。)の附属資料(Appendix)を基にして歳出委員会の各小委員会(省庁別)において多数党の主導により作成されている。附属資料は、現年度の歳出法をベースに大統領が求める修正箇所が、[](現行法)と斜体(修正提案)として記載され、新旧対照が容易であるとともに、議会は大統領の提案意図を知ることができる。ただし、附属資料はあくまで参考情報あり、議会の意思で支出額や配分額の修正等が行われる。

具体的には、歳出委員会の各小委員会において、この大統領提案を踏まえ、省庁との協議、少数党との調整を行い、議会予算局(CBO)の推計する数値(コスト推計)を基に修正が行われていく。議会で与野党の勢力図が変わった場合には、大幅な修正が加えられることもあるが、裁量的支出は基本的に地元や産業の利益につながるものが中心となるため、社会保障や教育など政策的対立の

強い一部の経費を除けば、比較的まとまりやすいとされる。また、大統領提案では、省庁が支出の裁量幅を広げられるように、文章の一般化や拡張可能性を含んだ修正提案がされるが、議会としては議会の意思に則した支出となるよう省庁をできる限り誘導・拘束したい。このとき、参考になるのが、会計検査院(GAO)の事業監査などの報告である。会計検査院は委員会の要請等に応じて政府事業の評価を行っており、法案をどのような記述にすれば、より効果のある成果が得られるのかという情報を持っているからである。

BOX 図表 大統領予算提案の例（農務省関係経費の冒頭部分抜粋）

DEPARTMENT OF AGRICULTURE
OFFICE OF THE SECRETARY
Federal Funds
 PRODUCTION, PROCESSING, AND MARKETING
 OFFICE OF THE SECRETARY
 (INCLUDING TRANSFERS OF FUNDS)

For necessary expenses of the Office of the Secretary, [~~\$45,555,000~~] *\$64,403,000*, of which not to exceed [~~\$5,051,000~~] *\$10,178,000* shall be available for the [immediate] *Immediate* Office of the Secretary, of which not to exceed [~~\$250,000~~] *\$253,000* shall be available for the Military Veterans Agricultural Liaison, *and of which not to exceed \$5,000,000 shall be available for outreach services supporting new, beginning, and veteran farmers and ranchers*; not to exceed [~~\$502,000~~] *\$755,000* shall be available for the Office of Tribal Relations; not to exceed [~~\$1,496,000~~] *\$1,592,000* shall be available for the Office of Homeland Security and Emergency Coordination; not to exceed [~~\$1,209,000~~] *\$11,220,000* shall be available for the Office of Advocacy and Outreach; not to exceed [~~\$25,928,000~~] *\$28,227,000* shall be available for the Office of the Assistant Secretary for Administration, of which [~~\$25,124,000~~] *\$27,420,000* shall be available for Departmental Administration to provide for necessary expenses for management support services to offices of the Department and for general administration, security, repairs and alterations, and other miscellaneous supplies and expenses not otherwise provided for and necessary for the practical and efficient work of the Department; not to exceed [~~\$3,869,000~~] *\$3,919,000* shall be available for the Office of Assistant Secretary for Congressional Relations to carry out the programs funded by this Act, including programs involving intergovernmental affairs and liaison within the executive branch; (以下略)

(注) 赤字(筆者加筆)が修正提案部分。なお、本文2行目の“immediate”に対し“Immediate”(下線筆者加筆)と文法の誤用に対して修正提案があることも興味深い。
 (出所) OMB, “APPENDIX, Budget of The U.S. Government, Fiscal Year 2017”

(3) 複雑な予算編成における財政規律の3つの仕掛け

以上の二つの特殊性、つまり政策的に対立が内在されたシステムにおいて、予算が分散的に編成されるという中、議会に対しては、唯一の予算編成者として予算を編成するという「成果」を出すことが求められている。このため、議会においては、各主体の政策的対立を越えて合意形成が図れるよう予算編成過程において様々な制度やルールが積み重ねられてきた⁴。

⁴ 過去の経緯は、Haniff Jr. et al. (2012)、渡瀬(2014)が詳しい。

しかし、これらの制度や仕組みによって、かえって予算の全体像が見えにくくなってしまおうとともに、予算編成過程が複雑化し、かつ数多くのプレーヤーが関与することによって意思決定が断片化するなど、結果として、財政拡大を招きやすい体質にもなってきたことも指摘されている⁵。

この中で、財政規律を維持する仕組みとして機能してきたのが、次の3つの制度インフラである。それは、(1) 予算編成において議会が自律的に予算を統制する「予算決議」による議会内部の財政ルール、(2) 議会内の非党派・専門的組織である「議会予算局 (CBO)」による「(現行制度下の) 財政見通し」(ベースライン) と「(法案の) コスト推計」、(3) 議会外から強制的に予算を規制する2つの法制度(「支出キャップ」(支出上限) と「ペイ・アズ・ユーゴー」(歳入増(他の歳出減)なくして歳出増なし)) による法的な財政ルールである。

これらの財政規律のための制度インフラは予算編成過程において財政の無制限な拡大を抑制するという点で重要な機能を果たし、特に、各制度インフラが相互に有機的に連関して財政規律の機能を発揮しており、いずれも必要不可欠な制度となっている(米国予算制度の全体像は図表3)。

以下では、この制度インフラについて順を追って整理する。

2. 予算編成における3つの制度インフラ

(1) 予算決議：議会自らのインセンティブに基づく議会内部の財政ルール

まず、議会内部における規律付けの制度インフラである。前述のように、米国予算は議会の各委員会において分散的に立案されることから、個別の歳出歳入をコントロールして予算全体の統制を図ることは難しい。そこで、議会において予算の全体像を示し、予算編成を統制する目的で設置されたのが「予算委員会」であり、その統制の道具として用いられるのが上下院の意思の一致で策定される「予算決議」である(1974年議会予算法で導入)。予算決議は、法律でないため大統領の署名は必要なく、議会のインセンティブのみで活用できるものである。この予算決議では、予算の総枠と項目別の配分額(両者を含めて「枠組み」という。)が示され、各委員会に対して枠組みの範囲内で予算編成を行うように求める。ポイントは、予算決議は当該年度のみならず、先行き5～10年後の予算(推計値)の枠組みを示すところである。事前に将来の予算の枠組みも設定することで、足下だけでなく将来を見据えて予算全体額を統制しようというものである。

こうした議会内部規律は、財政の拡張を防ぐだけでなく、予算編成過程にお

⁵ 田中(2011)p153, p159、Haniff Jr. et al. (2012)p1、岩澤(2015)p12

いて、大統領とは異なる議会の意思を予算に反映させるための重要なインフラにもなっており、議会における財政規律へのガバナンスの機能を果たすための重要な役割を担っている。

(2) 議会予算局(CBO)と議会附属機関等：予算の根拠・前提値の推計と支援 (議会附属機関：CBO、GAO、CRS、MedPAC、MACPAC)

以上の議会における予算編成を専門的知見から支える組織として議会には多くの機関が設置されている。具体的には、(1) 予算決議の基礎になる予算の将来推計（更にその前提となる経済予測）のほか、各委員会で策定される法案に係るコスト推計を担う「議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）」、(2) 省庁の予算執行を事後評価し次の法案策定に活かすための情報を各委員会に提供する「会計検査院（GAO：Government Accountability Office）」、(3) 医療分野に特化したデータ提供や予算のベースとなる診療単位費用を勧告するアドバイザーパネル⁶で、我が国の審議会に近い組織である「メドパック（MedPAC：Medicare Payment Advisory Commission）」（メディケア⁷担当）や「マックパック（MACPAC：Medicaid and CHIP Payment and Access Commission）」（メディケイド⁸とCHIP⁹を担当）、(4) 予算編成に係る情報提供など議員の立法活動全般を支える「議会調査局（CRS：Congressional Research Service）」といった組織インフラである。

いずれの組織も議会内に設置されて非党派・中立・専門性を貫いており、これら組織から提供される情報は議会の予算編成過程において最大限の敬意を払って取り扱われている。例えば、CBOの推計値はそのまま予算決議の根拠や法律の前提となって、法案の成否を決定付けるほどの影響力を持つ。これらの組織は、議会が大統領提案予算に対抗して予算編成をしていくための専門組織として必要不可欠な存在となっており、与野党問わず議員や委員会スタッフからの信頼が非常に厚く、また世間一般からも高い評価を得ている¹⁰。

⁶ MedPACの委員(17名)は医療従事者、患者代表、経済学者などステーク・ホルダーで構成される。

⁷ 65歳以上の高齢者、障害年金受給者等を対象とした公的医療保険制度(1965年創設)。

⁸ 子供がいたり、補足的所得保障(SSI)を受けていたりする高齢者や障害者など一定の条件を満たす低所得者を対象とした公的医療扶助制度(1965年創設)。

⁹ CHIP(児童医療保険プログラム:Children's Health Insurance Program)は、無保険状態にある児童数を減少させるための州政府主導のプログラム(1997年創設)。

¹⁰ これら専門的組織は、委員会公聴会における議会証言によるアカウントビリティの確保や委員会スタッフとの綿密な情報交換・意思疎通等を積極的に行っている。

（CBOと大統領府行政管理局(OMB)の役割分担）

他方、大統領府にも大統領提案予算の編成に当たり、これを支援する組織として「行政管理予算局（OMB：Office of Management and Budget）」が設置されている。OMBは、各省庁からの予算要求を取りまとめ、大統領経済諮問会議（CEA：Council of Economic Advisers）と財務省との調整等を経て予算を編成するほか、CBOと同様に、経済予測と大統領提案予算の全体像と将来の予算推計（10年程度）を示す。



左:CBOが入る下院ビル 右:OMBが入るホワイトハウス近くの政府ビル(鈴木撮影)

このように予算編成過程に同様の推計機関が2つ存在することに対しては、業務の重複や二重投資といった懸念がある一方、次のようなメリットを見出すことができる。

① 独立した推計

二元代表制の中、大統領と議会の両者において政策立案の前提となる「情報の対称性」の確保が求められている。OMBは大統領の予算編成支援、CBOが議会の予算編成支援として設置されることで、それぞれの目的や必要とする情報に最適な形で、かつ時宜に応じて独立して推計することができる。

例えば、図表4はCBOとOMBの予算見通し(ベースライン¹¹)を比較したものであるが、両者の歳入・歳出のベースラインの差(c)を見ると、いずれもOMBの方が将来に向けて高めに推計されていることが分かる。この背景にはGDP推計に求められる目的が異なるからである。OMBは大統領提案予算の政策効果を十分に反映させたものが必要である一方、CBOは真っ白な状態から予算を編成するため、現行制度を前提とした慎重に見積もった推計値が必要になる¹²。

¹¹ ベースラインは、現行制度の下で見込まれる財政の将来展望を示したもので、提案された予算が成立した場合の影響・効果を比較するためのベンチマーク（基準）になるものである。

¹² CBOとOMBのGDP予測に違いが生じている要因について、OMBは、前提とするイン

図表4 CBOとOMBの予算見通し(ベースライン)の比較

(10億ドル)

会計年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	'17-'21	'17-'26
ベースライン													
(a) OMB ('16/2)													
歳入	3,336	3,477	3,615	3,783	4,006	4,204	4,400	4,593	4,801	5,012	5,247	19,084	43,137
歳出	3,952	4,089	4,270	4,568	4,820	5,085	5,455	5,713	5,943	6,286	6,662	22,832	52,890
財政収支	-616	-612	-655	-785	-814	-881	-1,055	-1,120	-1,143	-1,273	-1,415		
政府債務残高	14,129	14,869	15,620	16,502	17,399	18,360	19,490	20,690	21,917	23,278	24,788		
GDP	18,472	19,303	20,130	21,013	21,921	22,875	23,872	24,912	25,995	27,123	28,301		
(b) CBO ('16/3)													
歳入	3,364	3,508	3,645	3,772	3,931	4,082	4,247	4,423	4,615	4,825	5,042	18,937	42,089
歳出	3,897	4,058	4,194	4,482	4,729	4,972	5,290	5,504	5,709	6,051	6,385	22,434	51,373
財政収支	-534	-550	-549	-710	-798	-890	-1,043	-1,081	-1,094	-1,226	-1,343		
政府債務残高	13,951	14,572	15,177	15,934	16,771	17,692	18,766	19,880	21,012	22,280	23,672		
GDP	18,494	19,297	20,127	20,906	21,710	22,593	23,528	24,497	25,506	26,559	27,660		
(c) OMBとCBO差 (a-b)													
歳入	-28	-31	-30	11	75	122	153	170	186	187	205	147	1,048
歳出	55	31	76	86	91	113	165	209	234	235	277	398	1,517
財政収支	82	62	106	75	16	-9	12	39	49	47	72		
政府債務残高	178	297	443	568	628	668	724	810	905	998	1,116		
GDP	-22	6	3	107	211	282	344	415	489	564	641		
(d) 大統領提案予算 (2017)													
歳入	3,336	3,644	3,899	4,095	4,346	4,572	4,756	4,949	5,177	5,411	5,669	20,555	46,517
歳出	3,951	4,147	4,352	4,644	4,880	5,124	5,415	5,626	5,827	6,152	6,462	23,148	52,630
財政収支	-616	-503	-454	-549	-534	-552	-660	-677	-650	-741	-793		
政府債務残高	14,129	14,763	15,324	15,982	16,615	17,264	18,016	18,793	19,548	20,396	21,302		
(e) 大統領提案予算の効果 (d-a)													
歳入	0	167	284	312	340	368	356	356	376	399	422	1,471	3,380
歳出	-1	58	82	76	60	39	-40	-87	-116	-134	-200	316	-260
財政収支	1	109	202	236	280	329	395	443	492	533	622		
政府債務残高	0	-106	-296	-520	-784	-1,096	-1,474	-1,897	-2,369	-2,882	-3,486		

(注1) 本文中では、歳入と歳出それぞれについてCBOとOMBの見通しに違いがあることを見たが、歳出入の収支差である財政収支と政府債務残高にはほとんど差はなく、財政状況についてほぼ同じ見方をしていることも分かる。

(注2) 2017年度大統領予算の政策効果(e)を見ると、大統領提案予算によって歳入はベースラインより今後10年間の累積で3兆ドル増加し、歳出は同2,600億ドル減少することで、財政収支、債務残高とも改善する姿を描いている。議会は、この大統領提案予算とCBOによる大統領提案予算の分析を参考にしつつ、独自に予算を編成することになる。

(出所) CBO, "Update Budget Projections:2016 to 2026", Mar 2016, OMB, "The President's Budget for Fiscal Year 2017", Feb 2016, OMB提供資料から鈴木作成

② アカウンタビリティの向上

また、このようにそれぞれの立場から推計値が公表されることで、両者を比較すれば政策効果が容易に判別可能になるほか、推計値が公開されて世間から評価を受ける中、両推計機関が緊張関係をもって切磋琢磨することで¹³、

フレ率はほぼ同じである一方、OMBはCBOと比較して労働人口の伸びと労働生産性の伸びを高く見ているため実質経済成長率の伸び率が高くなっているからだと分析している。また、「現行制度」の取扱いも両者で異なっている。例えば、法律は制定されたが未施行のもの、もしくは毎年必ず法律が制定されるものは「現行制度」であるか否かの問題について、これらを現行制度として取り扱うのがOMB、一切含めないのがCBOである。

¹³ なお、コスト見積りに関して、その政策を実施することによって、どの程度の時間を要するのか、プログラム対象者がどの程度いるのかなど技術的な面に関して、認識のズレや誤解がな

より実態を反映した分析・推計が行われることが期待できる。これは、効果的な財政政策立案に貢献するとともに、国民に対するアカウンタビリティ向上を果たすという効果も生み出すことができることになる。

(3) 法律インフラ：2011年BCAと2010年PAYGO法

以上のような議会内部の統制機能だけでなく、外部から財政拡大を抑止するため仕組みとして2つの法律インフラの役割も外せない。一つは、2010年ペイ・アズ・ユー・ゴー法（PAYGO法）であり、もう一つは、2011年予算管理法（BCA）である¹⁴。前者のPAYGO法は、義務的支出を増大させるような新規立法を行う場合には、増大分を相殺するだけの歳出削減か増収策をセットで立案することを義務付ける（pay-as-you-go：歳入増（他の歳出減）なくして歳出増なし）ものである。また、後者のBCAは裁量的支出を制御するもので、2012～2021年度の裁量的支出に支出上限額（BCAキャップ）を設定し（今後10年で約0.9兆ドル削減するよう設定¹⁵）、仮に当該年度の支出額が上限額を上回った場合には、包括的に強制的に一律に裁量的支出をカットするという強制力を持ったものである（図表5）。これらの法的な財政ルールについては、過去の米国の財政再建において一定の効果があつたとの評価がある¹⁶。

しかし、2つの法的財政ルールは、あくまで現在の支出額がこれ以上拡張することを抑制するためのものであり、財政改革を更に進めようとしても、既存経費にメスを入れて歳出削減をしていくことはできないという限界がある。近年の米国の財政収支の改善は、両法律の効果よりも、むしろ景気回復に伴う税收の改善や金融危機に対する巨額の財政出動額が不必要になったことによる歳出減などの景気の自動安定化機能（ビルトインスタビライザー）が最大の要因であるという評価はCBO、OMBだけでなく、委員会スタッフの間でも広く共有されている。高齢化に伴って今後ますます拡大していく社会保障費等の支出をいかに抑制していくかが、米国の予算における今後の課題となっている。

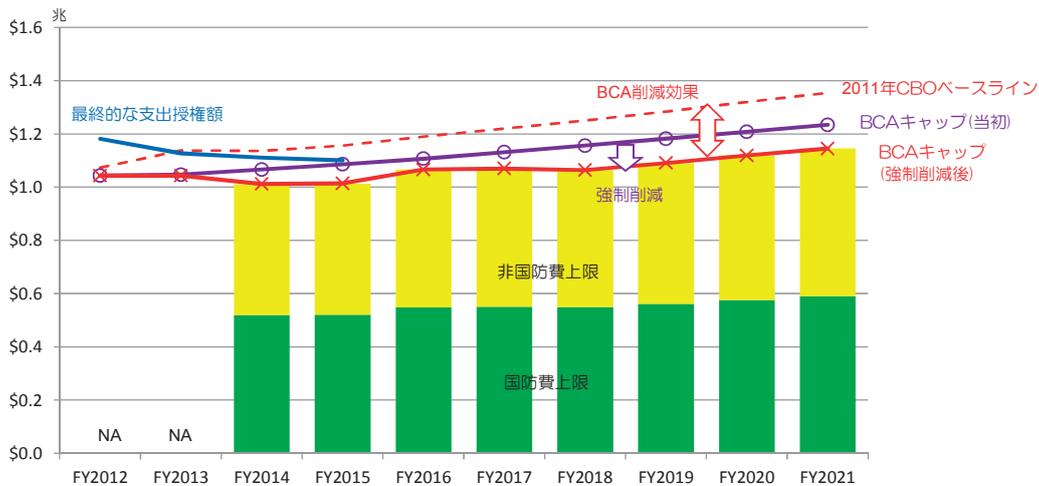
いようCBOとOMBは密接にコミュニケーションを取っている。

¹⁴ 両法律によるPAYGOとキャップの制度は、1990年予算執行法（BEA90）で導入されたことのある制度であり、2002年末に失効していたが、オバマ政権において復活したものである。

¹⁵ このほか、BCAは、議会に対して期限内に1.2～1.5兆ドルの財政赤字削減のための勧告案の作成を求め、これが成立しない場合には、裁量的支出及び義務的支出（ただし、公的年金やメディケイドなどの低所得者支援プログラムを除くほか、メディケア関連支出は2%の削減を上限）を一律で1.2兆ドル強制的に削減するというペナルティを設けた。しかし、議会で勧告案はまともらず強制削減が発動されている。これに伴いBCA上限は当初よりも引き下げられている。

¹⁶ 田中(2011)p153-p163、安井(2014)p158-p160

図表5 連邦予算におけるBCAキャップと裁量的支出の関係



(注1) BCAキャップの導入により、2011年CBOベースライン予算(物価調整済み)と比較して年間平均約1,500億ドル、10年間1.5兆ドルの削減効果が期待できる(CRSの分析)。

なお、BCAキャップ(強制削減後)とは、議会が期限までに赤字削減案をまとめられなかったことを受けて、BCAの規定に基づきBCAキャップ(当初)が強制的に一律削減された後の支出上限額を示す(その後の法改正に伴う上限額引上げ調整済み)。

(注2) 最終的な支出授權額がBCAキャップを超過しているのは、海外有事による緊急歳出予算や災害対策資金などの支出がBCAキャップの対象外にあることによる。

(出所) Heniff Jr, et al. “The Budget Control Act of 2011”, Aug 19 2011, CRS REPORT, Driessen, et al. “The Budget Control Act of 2011 as amended: Budgetary Effects”, Dec 29 2015, CRS REPORT, OMB, “OMB Sequestration Update Report to the President and Congress for Fiscal Year 2016”, Aug 20 2015, CBO, “Final Sequestration Report for Fiscal Year 2016”, Dec 2015 から鈴木作成

3. 予算編成過程における制度インフラの機能

以上の制度インフラについて、予算編成過程において、どの位置付けにあり、どのような役割を果たしているかを前掲図表3を用いて、予算編成過程の流れに沿って再整理する。

図表3は左に大統領、右に連邦議会を配置し、それぞれにおける予算編成過程と両者の関係を図示している。なお、連邦議会に関して両院関係は割愛した。

米国の予算は、10月から翌年9月を予算年度とするが、予算編成は大統領府において前年3月(予算年度としては前々年度中)から開始される。まず、大統領府において大統領提案予算が編成され連邦議会に提出される。これを受けて連邦議会は、大統領予算案を参考にしながら、別途予算を編成する。つまり、予算編成が行政と立法の2つの権力でそれぞれ行われることになり、順調に進んでも1年数か月近くの長い期間を要する編成プロセスとなる¹⁷。

¹⁷ 初期のアメリカは連邦予算規模が小さく議会での予算編成が行われていたが、1921年に大統領

(1) 大統領予算案の提出：OMBの支援

米国の予算編成は、大統領府からスタートする。大統領府においては、行政管理予算局（OMB）が大統領府附属機関として予算統轄の機能を担い、各省庁からの予算要求をとりまとめるとともに、大統領経済諮問会議（CEA）と財務省との調整等を経て、大統領予算案を編成する。この点でOMBは我が国の財務省と同様の機能を担っているといえる。こうして編成された大統領予算案は議会に提出される（OMBは紫色部分）。

(2) 予算決議の策定：CBOの支援

議会では、大統領予算案を受けて、まず、予算委員会において予算全体の枠組みを定め予算全体を統括的に調整する「予算決議」が作成される。予算決議は、次年度から10年先までの歳入総額、新たな予算権限及び支出の総額、財政収支、債務上限等を明示する。

予算決議の策定に当たり、前提となる各種の経済やコストの推計値については、議会附属機関である議会予算局（CBO）が予算委員会を全面的にサポートする。具体的には、現行制度を前提に経済財政の先行きを示した、議会での予算編成ですべての基準となる「ベースライン予算」を推計するほか、大統領提案予算の分析を行う。これらの推計はそのまま予算決議の定量的な根拠となる。また、予算決議作成に際しては、各委員会から必要な施策・金額等の意見を求める機会（見解と見積り）が設けられているが、その際にもCBOが各委員会をサポートする。

なお、予算委員会は、予算決議の策定後、予算決議で決められた範囲内で予算が編成されているのかなどについて各委員会に対して進捗管理も行う。

(3) 各委員会における予算編成：予算決議による統制とCBOの支援

予算決議が成立すると、そこで示された分配額を基準として、各委員会において個別具体的に法案化作業が始まる。ただし、義務的支出は、新規立法でない限り、既に授權法（恒久法）で直接根拠付けされており、その法律の範囲ならば支出が可能となっているため、必ずしも予算決議による配分額と授權法に基づく必要額とが一致するとは限らない。そこで、両者のギャップを埋める方法として、予算決議において「授權法修正法」（調整法）の策定を授權委員会に

領府に予算案を提出することが義務付けられ（支援組織としてOMBの前身の予算局の設置）、その反作用として、1974年に議会で予算決議の導入で予算編成過程の確立（支援組織としてCBOの設置）など制度が次々と上乗せされてきたことが背景にある。アメリカ予算制度の変遷は、渡瀬(2016)p28-p30。

対して指示することになる。なお、最終的な取りまとめは予算委員会で行われている。この仕組みは「調整（指令）」と呼ばれる。

裁量的支出を扱う「歳出委員会」と義務的支出を扱う「授権委員会」においてはそれぞれ法案が策定されることになるが、その際には、議会附属機関から多くの支援を受けることになる。政策を立法する際には、委員会は必ずコスト推計（スコアリング）を行わなければならない、その役割はCBOが担っている。CBOのコスト推計は、そのまま法案の前提となる。また、会計検査院（GAO）からは、政府事業に対して行ったプログラム評価に基づく報告と助言を受けて、それを参考に条文を作成していく。つまり、いかに議会の意思に沿った政策を各省庁に行わせ、または効率的なプログラム支出を行わせることができるかという観点から法案作成の参考になる。MedPAC や MACPAC からも医療分野という特定の専門分野に関して助言を受ける。こうした支援を受けながら、与野党間での調整を経て、法案が策定されていくことになる。



左：議事堂内の上院歳出委員会委員会室
上：議員会館内の上院歳出委員会公聴会室
（鈴木撮影）

（４）２つの法的財政ルールによる立法制約

以上は、予算編成過程における議会内部での財政規律の側面が強いが、議会外部からの規律として２つの法律が授権委員会と歳出委員会での予算編成を制約する（橙色部分）。前述のとおり、2010年ペイ・アズ・ユー・ゴー法（PAYGO法）は、義務的支出を増大させるような立法を行う場合には、支出増大分を相殺するだけの歳出削減か増収策をセットで策定しなければならないことを義務付けるもので、授権委員会は、この法律を前提にして授権法を立案しなければならない。他方、2011年予算管理法（BCA）は、2021年度までの裁量的支出に支出の上限額（国防費・非国防費別）が設定されており、歳出委員会は、

この支出上限額の制約の中で、経費の配分を行わなければならない。

また、2つの法律は、歳出委員会や授権委員会を縛ることに留まらず、大統領府（大統領提案予算）や予算委員会（予算決議）も拘束することになる。当然のことながら、これら機関で策定した予算案や予算決議が仮に両法律で定める上限額等を超過したものであった場合、これに基づいて策定された予算は、両法律の規定で強制削減されるため、実現はできないからである¹⁸。

以上のような予算編成過程を経て、議会の各委員会において立案された歳出法や授権法は両院の本会議で成立し、大統領の署名を経て法律となり、執行されることになる。

4. 米国予算制度の課題

図表3の予算編成過程や制度インフラの役割等については、あくまで理想の形であり、現実には、必ずしも記載のとおり順調に予算が編成されるわけではなく¹⁹、また新たな課題も生じている。

（1）予算決議の課題

まず、予算決議については、近年の政党間の対立で、与野党や両院の一致を見て成立することが少なくなっており、また強力な2つの法律の存在によって、議会運営インフラとしての機能が弱くなっている点である。具体的には次のような指摘がある。

- ・ 予算決議は、政党間対立によってしばらくまとめることができず、2016年度予算（2015.10-2016.9）の編成過程において6年ぶりに成立するという状況で、議会の自律的な内部統制を十分に発揮することができていない。
- ・ 予算編成において、議会外部統制であるBCAとPAYGO法の存在が当然の前提条件となっており、2つの法律の拘束力があまりにも強いことによって、同様の機能・役割を果たしている予算決議が形骸化している。
- ・ 予算決議は中長期的な予算の枠組みから将来の予算を統制することを主旨としたものであるが、政策的な対立の中で、BCA等によって限られた資源をどのように配分するかという当該年度のパズルのみに関心が集中してしまっている。

¹⁸ 上限額の超過の判断は、最終的にはOMBの推計に基づくが、同時にCBOも推計レポートとして公表している。

¹⁹ 日程的な面では、大統領選挙がある場合、その期間中、OMBにおいて予算編成をすることができないため、大統領提案予算の提案が遅くなる。次の2018年度予算は、大統領府での編成が大統領就任の2018年1月以降のスタートとなるため、大統領提案予算は早くても3～5月頃になると見込まれている。

- ・ B C A等の法律による画一的なルールは、予算決議によって議会で本来行われるべき柔軟な予算配分の意思決定への阻害要因ともなりかねない。

(2) 法的財政ルールの課題

次に、外部から評価の高い B C A 自体にも、財政規律付けとしての限界があるという点である。これには、影響力が弱い面と強すぎる面の両側面がある。

具体的には、

- ・ B C Aが対象とする裁量的支出は、連邦予算の 1/3 でしかなく、将来的に増大することが予想される医療費などの義務的支出（連邦予算の 2/3 のシェア）を抑制する手段を持ち合わせていない。
- ・ 前述のとおり、既存経費へ切り込んでいく強制力は持っていない。
- ・ 緊急的経費については、B C Aの上限額の適用除外になっており、抜け穴も存在しているなど財政改善策としては必ずしも完全な制度ではない。
- ・ B C Aに従って裁量的支出が抑制されてきたため、短期的に財政が改善したとしても、成長力引上げを目的とした投資経費（例えば、科学技術経費）などが抑制されていることから、将来の米国経済の成長力が低下しかねない。成長力の鈍化は、中長期的な視点で見た場合、税収を押し下げて、財政悪化へと繋がる懸念されている。

以上のように、財政規律付けに対して評価が高い米国予算制度においても、必ずしも全て順調ではなく、模索が続けられているのが実情である。現在、リーマン・ショック後の財政出動で悪化した財政状況において、経費の配分方法に対して政策的な合意が得られにくい状況が続いているが、財政改善を求めようとする姿勢は、議会では一致している。予算は、法律など外側から画一的に強制されるのではなく、議会内部で与野党が知恵を出し合って政策合意を行うなど議会のインセンティブに基づいて編成されるのが相応しく、その目的を達成する手段としては、様々な課題を抱えながらも、財政規律付けを維持し議会の意思を反映できる機能を持つインフラである「予算決議」が有用であるというのは共通の認識である。予算決議を財政ガバナンスの向上に向けていかに活用していくのかが、現在の米国の予算制度に突きつけられた課題となっている。

5. 米国型制度から得られる我が国への示唆

最後に、本稿のまとめとして、米国の予算編成過程と財政規律の制度インフラから、我が国の予算制度における財政規律導入に対しての示唆を考察する。

(1) 先進国における財政制度改革のメニュー

現在、先進各国においては、財政規律付けのためにどのように予算制度を設計していくかが共通の課題となっており、より機能的な制度にすべく試行錯誤が繰り返されている。ただし、改革のメニューはほぼ出揃っているとされ²⁰ (図表6)、現在、これらのメニューから各国の状況に応じて必要なものを複数組み合わせるなど財政ガバナンスを高めるための仕組み作りが行われている状況である。

図表6 財政制度改革メニュー

- | |
|----------------------------------|
| (ア) 法的枠組み：財政責任法の制定 |
| (イ) 政策目標：マクロ・ルール（具体的な数値目標）の設定 |
| (ウ) 実行手段：支出シーリング（複数年度予算の拘束）による制御 |
| (エ) 指標・目印：中期財政フレームによる管理 |
| (オ) 監視・評価：独立財政機関（成長率の提供、分析・評価） |
| (カ) 政治的権限：強力な財政権限者もしくは不変の連立合意 |

(注) 田中(2004)の記述を基に鈴木作成

(2) 米国型制度からの示唆

米国では、この整理に従うと、メニューのうち、(ウ)支出シーリングと(エ)中期財政フレームの機能を持った「財政ルール」として「予算決議」と2つの法律(BCA、PAYGO法)が採用され、(オ)独立財政機関としてCBOの制度が取り入れられていると概念上整理することができる。ここで、重要なことは、米国ではこれらの仕組みが単独で機能しているわけでないという点である。

前述のとおり、独立財政機関のCBOの予測値(ベースライン予算)は、マクロベースで予算総枠を拘束するための「予算決議」の根拠となるほか、CBOのコスト推計(スコアリング)は、ミクロベースで法案の前提や、OMB推計と並んで各経費の増加を抑制するBCAキャップやPAYGOの判断材料となるように、CBOの財政予測・推計値は、財政ルールと相俟ってこそ両者が機能

²⁰ 田中(2004)p358

している。客観的な推計がない財政ルールを遵守させることは容易ではなく、逆に、財政ルールがなければ客観的推計も活用手段がない。

また、独立財政機関に関して見ると、米国のCBOとOMBの関係のように推計機関が2つ存在することは必ずしも二重投資となるわけでないことも特筆すべき点である。予算編成と執行の分離という米国特有の事情で導入された両機関ではあるが、現在では、むしろ切磋琢磨による技術向上のみならず、推計値の信頼性の担保やアカウントビリティの向上に貢献しているとして高い評価を得ている。一つの機関に推計責任を集中させる方法以外にも、一方の機関を検証(アセスメント)機関として設置して信頼性やアカウントビリティの向上に努める方法も独立財政機関の制度設計における選択肢となり得ることを示している²¹。

(3) 我が国での制度設計に向けて

近年、我が国においても財政規律付けの仕組みの一つとして、米国CBOのような独立財政機関の設置(財政制度改革メニューの(オ))を提案する声も聞かれる。ただし、その機関を有効に機能させるためには、少なくとも「財政ルール」も同時に導入し、これとリンクさせる形で独立財政機関にルールの根拠となる客観的な推計(ベースライン推計とコスト推計)を行わせることが必要不可欠であるというのが、米国の予算制度から得られるインプリケーションである。

なお、本稿の整理は、米国型大統領制という世界でも特殊な編成過程を経る米国の予算制度下における財政規律付けの例である。今後、我が国において、より効果的な財政ガバナンス実現のための予算制度を構築するに当たっては、その他の先進国の財政ガバナンス制度について歴史的背景、政治体制、社会慣習等の面からも考察し、我が国に適合した独自の財政規律の枠組みを設計・構築することが重要である。

【参考文献】

岩澤聡(2015)「アメリカの2011年予算管理法」『外国の立法』No. 263、国立国会図書館

片山信子(2003)「米国の財政再建と議会予算局(CBO)の役割」『レファレンス』、

²¹ さらに、米国では、独立財政機関でコスト推計を行うのにとどまらず、社会保障政策のコスト単価も独立した専門組織(MedPAC、MACPAC)で決定している点も重要である。社会保障分野は専門的かつステーク・ホルダーが多いことから、これら関係者で構成される委員会において、より効率的かつ効果的な政策実現ができるよう報酬費等の合意形成をはかろうとする仕組みである。1997年設立のMedPACの有用性を受けて、2009年にはMACPACが設立されている。

国立国会図書館

田中秀明(2004)「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」(第7章)青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財政改革』東洋経済新報社

田中秀明(2011)『財政規律と予算制度改革』日本評論社

松橋和夫(2003)「アメリカ連邦議会上院の権限および議事運営・立法補佐機能」『レファレンス』、国立国会図書館

安井明彦(2014)「米国における財政健全化」『フィナンシャル・レビュー』(平成26年第4号(通巻第120号))、財務省財務総合政策研究所

渡瀬義男(2014)「アメリカの予算編成過程と財政民主主義」『経済研究所年報』(第27号)、成城大学

渡瀬義男(2016)「アメリカの予算制度と財政規律」『経済のプリズム』第149号、参議院企画調整室

Bill Heniff Jr., Elizabeth Rybicki, Shannon M. Mahan (2011), “The Budget Control Act of 2011”, CRS REPORT for Congress

Bill Heniff Jr., Megan Suzanne Lynch, Jessica Tollestrup (2012), “Introduction to the Federal Budget Process”, CRS REPORT for Congress

Congressional Budget Office (2016), “Final Sequestration Report for Fiscal Year 2016”

Congressional Budget Office (2016), “Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations”

Congressional Budget Office (2016), “Updated Budget Projections: 2016 to 2026”

Grant A Driessen, Marc Labonte (2015), “The Budget Control Act of 2011 as amended: Budgetary Effects”, CRS REPORT for Congress

Office of Management and Budget (2015), “OMB Sequestration Update Report to the President and Congress for Fiscal Year 2016”

Office of Management and Budget (2016), “APPENDIX, Budget of The U. S. Government, Fiscal Year 2017”

(内線 75042)