

予算教書だけでは視界不良 米国が政府閉鎖・デフォルト懸念を回避する道筋

欧米調査部 部長

安井明彦

03-3591-1307

akihiko.yasui@mizuho-ri.co.jp

- オバマ政権が2016年度の予算教書を発表、いよいよ米国の予算審議が本格化する。予算教書では強制歳出削減の廃止が提案されており、財政状況が改善する中で、財政規律の弛緩が感じられる
- もっともオバマ政権は、強制歳出削減の廃止による収支悪化を補う財源として富裕層増税等を提案しており、財政赤字の拡大までは容認していない
- 共和党にも強制歳出削減の廃止に賛同する意見はあるが、収支の悪化が容認されない以上、財源を巡る対立は必至。現時点では、政府閉鎖やデフォルト懸念の高まりを防ぐ道筋は不透明である

1. 強制歳出削減の廃止を提案

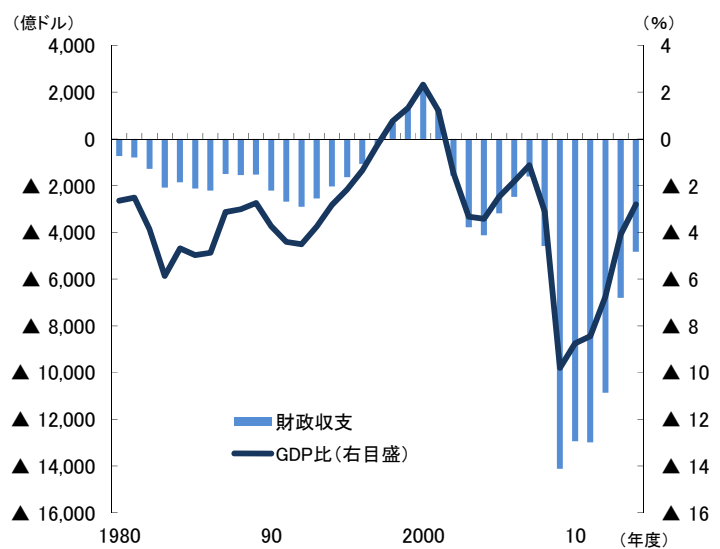
2015年2月2日、オバマ政権が2016年度の予算教書を発表した。2015年10月の2016年度開始に向け、いよいよ予算審議が本格化する。2014年秋の中間選挙で共和党が上下両院の多数党となってから最初の予算審議であり、政府閉鎖やデフォルト懸念の高まり等の混乱を避けられるかどうか焦点となる。

注目されるのは、財政状況の改善が与える影響である。財政再建への緊迫度の低下は、予算審議における対立緩和を演出し得る。財政規律が弛緩すれば、政治的に不人気な財政再建策のために、ギリギリの議論を重ねる必要性は低下しよう。

米国の財政状況は、著しく改善している(図表1)。2014年度の財政赤字はGDP比で2.8%となり、過去40年の平均(3.1%)を下回った。

財政状況の改善は、財政規律の弛緩につながりやすい。実際に、今年の予算教書では、2011年の財政合意で導入された強制歳出削減の廃止が提案された。1990年代後半に見られたように、過去の米国でも、財政状況の改善に連れて、財政規律は弛緩してきた¹。その点では、今回の予算教書は自然な展開とも言える。

図表1 米国の財政収支(実績)



(資料) CBO 資料により作成。

歳出に限れば、今回の予算教書に先立って、米国の財政規律は緩み始めていた。2011年の財政合意の結果として成立した予算管理法（BCA：Budget Control Act）は、裁量的経費に歳出上限を定めた上で、さらにそこから各分野一律に歳出を削減する仕組み（強制歳出削減）を設けた。しかし、2013年12月に成立した超党派予算法（BBA：Bipartisan Budget Act）では、2014・15年度の歳出水準が見直され、強制歳出削減で定めた水準を上回る歳出が認められている（図表2）。

2016年度予算教書におけるオバマ政権の提案は、こうした流れを踏襲した。2016年度以降の裁量的経費については、強制歳出削減による上限を上回る水準が提案されている²。

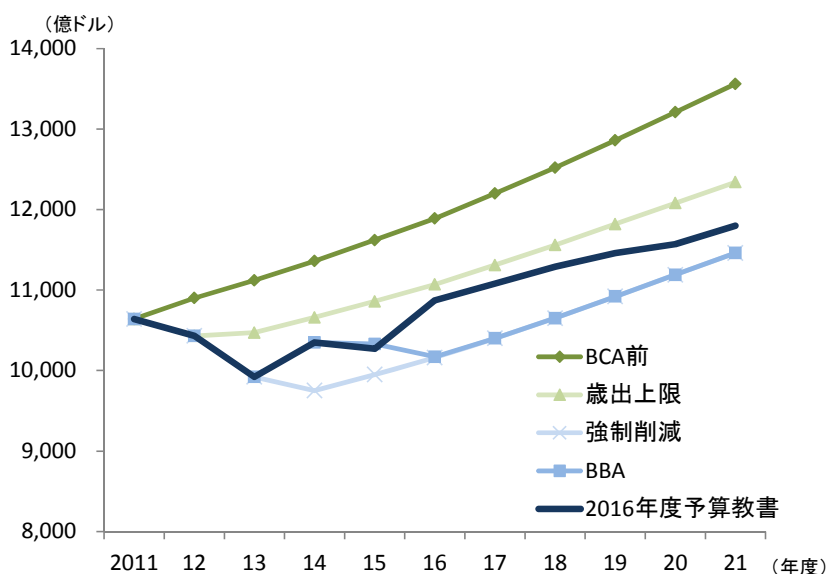
国防費に限定すれば、強制歳出削減の廃止に賛同する共和党議員は少なくない。共和党主導で作成された2015年度の下院予算決議にも、既に国防費に関する強制歳出削減の廃止が盛り込まれていた。イスラム国の台頭やウクライナ問題に代表される国際情勢の緊張も手伝い、強制歳出削減の継続によって米国の軍事力が損なわれることへの懸念は、今や超党派で共有されている。

2. 財政赤字の拡大までは容認されず

もっとも、歳出における財政規律の弛緩は、収支における弛緩には至っていない。すなわち、財政赤字の拡大が、正面から容認されたわけではない。

オバマ政権による2016年度の予算教書は、強制歳出削減の廃止を含んではいるものの、財政赤字を拡大させる内容ではない（図表3）。あわせて提案されている財政赤字削減策の規模は、強制歳出削減の廃止による収支の悪化を上回る。そのため、議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）によるベースライン予測（政策変更が無い前提での予測）との対比では、予算教書での提案が全て実現すれば、むしろ2018年度以降の財政赤字は縮小する。

図表2 裁量的経費に関する上限の変遷



(注) BCA：予算管理法（2011年）、BBA：超党派予算法（2013年）。

BCAによる歳出上限等の対象となるベース予算（戦費、緊急費用等を除く）。

(資料) CBO、OMB資料により作成。

2016年度の予算教書には、具体的な財政赤字削減策として、キャピタルゲイン税等の富裕層増税が盛り込まれた。オバマ政権は、これまでの予算教書でも、富裕層増税を財政赤字削減策として提案してきた。今回の予算教書も、その例外ではない（図表4）。この他、今回の予算教書では、企業の海外収益に対する課税強化等が提案されている。

収支の悪化を許さないという点では、共和党も同様である。それどころか共和党は、オバマ政権よりも財政再建へのこだわりが強い。

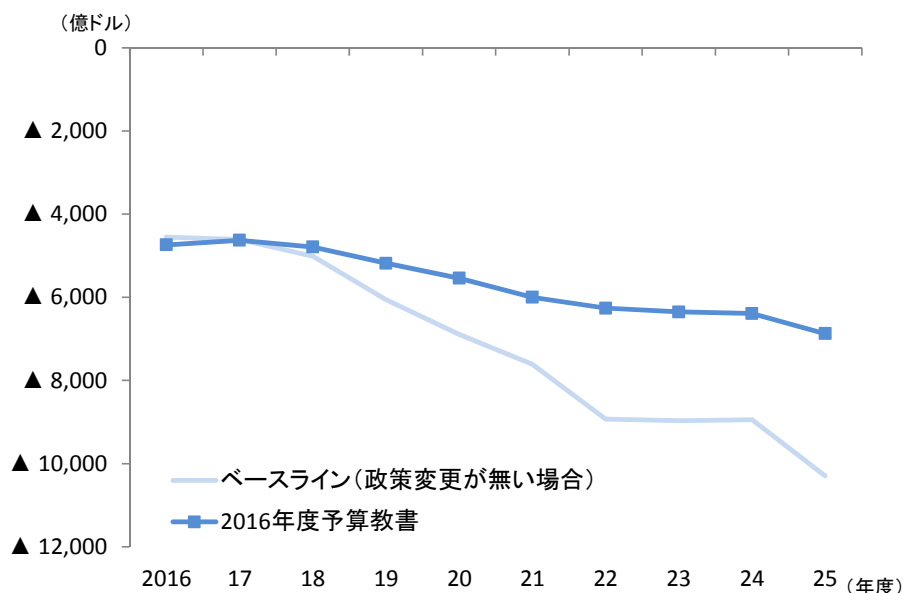
共和党は、向こう10年間で財政赤字解消を目指している。既に述べたように、オバマ政権もベースライン対比では財政赤字を削減する方針だが、赤字の解消まで視野に入れているわけではない。強制歳出削減の廃止でオバマ政権と共和党が一致したとしても、同時に実施すべきと考える財政赤字削減策の規模には大きな差が残る。

参考となるのが、2015年度予算に関する両陣営の提案である。オバマ政権は、2015年度の予算教書でも、ベースライン予測対比での赤字削減を提案していた。しかし、2024年度までの財政赤字解消を謳った共和党案と比較すると、目指す財政赤字の水準には大きな差があった（図表5）。

3. まだ晴れない混乱回避への視界

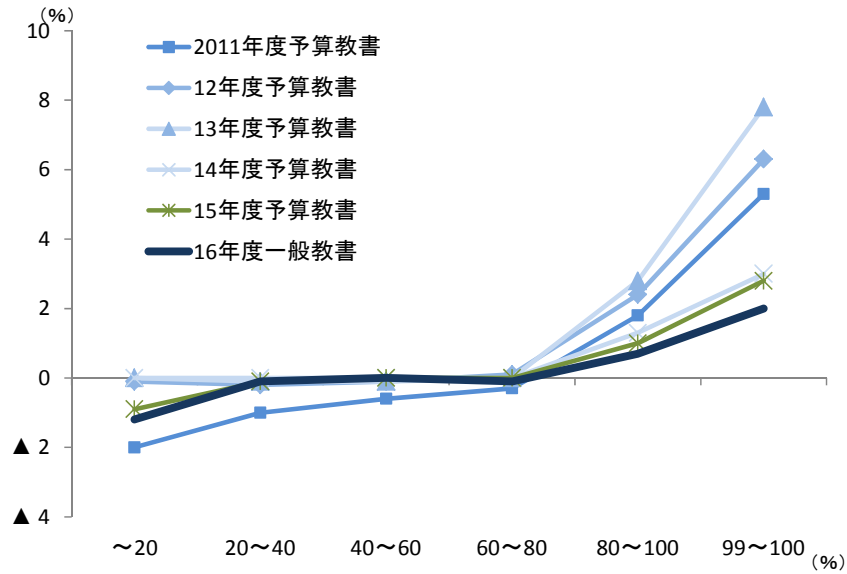
財政規律の弛緩が歳出に止まり、収支にまでは及んでいないという事実は、予算審議の先行きを不透明にしている。歳出増による収支の悪化を補う財源を巡り、オバマ政権と共和党の対立が避けられないからだ。

図表3 米国の財政収支（2016年度提案）



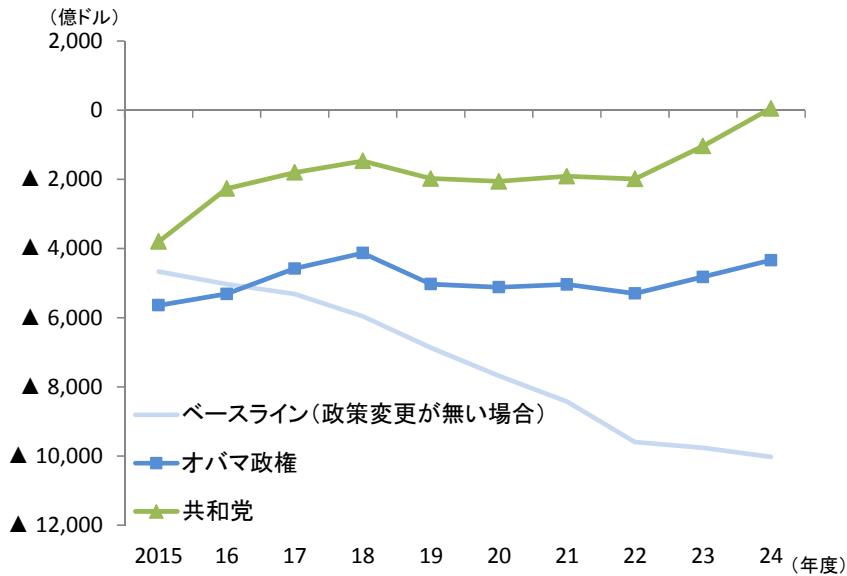
(注) ベースラインはCBOによる2015年1月見通し(戦費補正後)。
(資料) CBO, OMB資料により作成。

図表4 オバマ政権の税制改革提案による所得階層別増税規模



(注) 税制変更による所得減少率。
 X軸は所得階層 (低い方がゼロ)。
 2011、14、15年度は所得税に関する主要な提案。2012、13年度は主要な所得税・法人税に関する提案。
 2016年度は一般教書演説での提案に限定。
 2011~13年度は現行政策ベースライン、その他は現行法ベースライン。
 (資料) Tax Policy Center 資料により作成。

図表5 米国の財政収支 (2015年度提案)



(注) ベースラインはCBOによる2014年2月見通し (戦費補正後)。
 オバマ政権は2015年度予算教書。
 共和党は2015年度予算決議 (下院)。
 (資料) CBO, OMB, 議会資料により作成。

財源に関しては、オバマ政権と共和党の間に大きな立場の違いがある。既に述べたように、オバマ政権は富裕層増税等を提案している。しかし、共和党には増税を受け入れる機運は小さく、あくまでも歳出削減を強調すると見られる。例えば共和党は、国防費では強制歳出削減を廃止するものの、それによる収支悪化を補うために、非国防費では現行の強制歳出削減よりも大きな削減を提案する可能性がある。加えて、医療保険等の義務的経費も、歳出削減の対象となりそうだ。広範に歳出削減を求める共和党の立場は、非国防費を含めた歳出増を考えるオバマ政権とは相容れない。

財政規律の弛緩が財政収支にまで広がりさえすれば、両者の対立は緩和し易くなる。容認する赤字の水準が高まれば、強制歳出削減廃止の埋め合わせに必要な財源の規模は小さくなり、民主党が提案する富裕層増税や、共和党が主張する非国防費・義務的経費削減の必要性は薄れる。しかし現実には、小規模な法案では収支の悪化を容認する例が出てきているものの³、大きな流れにはなり切っていない。

さらに状況を複雑にしているのが、収支では規律を維持すると言っても、目指す財政赤字の水準については、オバマ政権と共和党に合意がないことだ。まだ財政赤字が高水準だった数年前には、「向こう10年間で4~5兆ドルの財政赤字削減」という超党派の目標があった。ところが既に述べたように、現在のオバマ政権と共和党では、それぞれが目指す財政赤字の水準が異なっている。

オバマ政権と共和党の立場の違いは、これから本格化する予算審議において克服しなければならない課題である。2016年度が始まる2015年10月1日までに予算が成立しなければ、米国は政府閉鎖に追い込まれる。同じ頃には、法定債務上限の引き上げが必要となる可能性も指摘されている⁴。予算関連の対立が波及すれば、2011年夏のようなデフォルト懸念の高まりにつながりかねない。

2014年秋の中間選挙で上下両院の多数党となった共和党は、「政府閉鎖やデフォルト懸念の高まりは回避する」と公約している。混乱回避に向けた力学は、次第に強まってくると予想される。その一方で、2016年度の予算教書を見る限り、中間選挙での民主党の敗北を経ても、オバマ政権が共和党に歩み寄る気配は感じられない。両者を隔てる溝は深いままであり、現時点では予算成立までの道のりは視界不良である。まだ「混乱が避けられない」というには時間的な余裕はあるが、紆余曲折があっても不思議ではない。

¹ 1990年代後半の米国では、財政状況が改善する中で、裁量的経費の法定歳出上限や、歳入・義務的経費におけるPAYGO原則といった財政ルールが形骸化し、財政規律が弛緩していった。安井明彦「米国における財政健全化」(財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』2014年第4号、2014年9月)。

² オバマ政権は、2015年度の予算教書でも、強制歳出削減による上限を上回る水準の裁量的経費を提案していた。税目等の内容は違うが、それらを補う財源として富裕層増税が提案されていたことも共通している。

³ 2015年1月8日に下院が可決した医療保険制度の見直しに関する法案(H. R. 30)は、財政赤字を向こう10年間で530億ドル拡大させるが、法案内にPAYGO原則からの適用除外とする条項が盛り込まれ、収支悪化を補う財源は用意されていない。オバマケアの一部である医療機器課税の廃止についても、収支悪化を補う財源を伴わない法案を模索する動きがある。Ethridge, Emily (2015), GOP Flexibility on Offsets Could Become a Trend, CQ News, January 15

⁴ CBOによれば、2015年3月16日に債務上限の適用が再開された後、同年9月から10月には財務省によるやり繰りの余地が無くなり、債務上限の引き上げが必要になるという。Congressional Budget Office (2015), The Budget and Economic Outlook: 2015 to 2025, January

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。