

米国連邦財政収支の動向と問題点

はじめに

高水準を続ける米国の財政赤字の動向は、世界的なレベルでのマクロ・インバランスの是正等との関連で重要な意味をもっているほか、巨額の財政赤字を背景とする国債の増発が長期金利の上げ渋りというかたちでFRBによる金融緩和の効果を減殺する方向に作用しているとの見方もある。また、米国景気の先行きを考えるうえでもその帰結は目が離せない状況にあるといえよう。

ここで80年代以降の米国財政収支の動向を概観すると、80年代前半においてはレーガン政権の下、国防費の増大、大規模な税制改革の実施に伴う税収の伸び悩み等を主因に財政赤字が急速に拡大し、赤字額の対GDP比率も83年度(注1)には6%強に達するに至った。その後80年代後半にかけては各種財政支出の削減策が実施されたことに加え、赤字縮小を企図したいわゆる「グラム・ラドマン・ホリングス法」の効果もあって財政赤字は一時的に小康状態を保ったものの、90年代に入ると、財政赤字の削減に関するいわゆる「90年財政合意」が成立したにもかかわらず再び赤字が拡大傾向をたどっている。

こうした90年代入り後の財政赤字の拡大には、貯蓄貸付組合を中心とした金融機関の経営悪化による預金保険関連支出の急増

といったいわば短期的な要因が大きく響いている点は否めない。しかしながら、先般発表された93年度予算教書においては、前年度の予算教書における財政収支見通しに比べ各財政年度における財政赤字見通しが大幅に上方修正されているほか、前年度予算教書において収支均衡の一応のめどとされていた96年度に至っても依然大幅な赤字が残存するとの見通しが示されており、こうした短期的な要因を控除したとしても米国の財政赤字には当面目立った改善は見込み難い状況になっている。こうした中、米国景気の回復が現状極めて緩慢なものにとどまっていることもあって、東西冷戦構造の終えんに伴う国防費の削減分(いわゆる「平和の配当」)を赤字削減よりはむしろ所得減税等の短期的な景気刺激策に充当すべきとの議論が一部にみられるが、仮にこれが実際に行われた場合には90年の「財政合意」は修正を余儀なくされることになり、これが赤字削減に対するディシプリンの低下につながることも懸念されている。

そこで本稿では、最近における米国財政収支の動向および財政赤字に対する対応策につき特に90年代入り後の動きに焦点をあて整理したあと、米国財政が抱える構造的な問題点につき検討することとしたい。

(注1) 以下特に断らない限り「年度」は財政年度(米国の場合、前年の10～当該年の9月<したがって92財政年度は91年10～92年9月>)を指すものとする。

1. 80年代における米国財政収支の動向

(1) レーガン政権の下での財政収支の悪化とその背景

最近の米国財政収支の動向を分析するにあたり、まずその前提としてやや長期的な視点から80年代における財政収支の動きを振り返ってみることにしよう（図表1）。

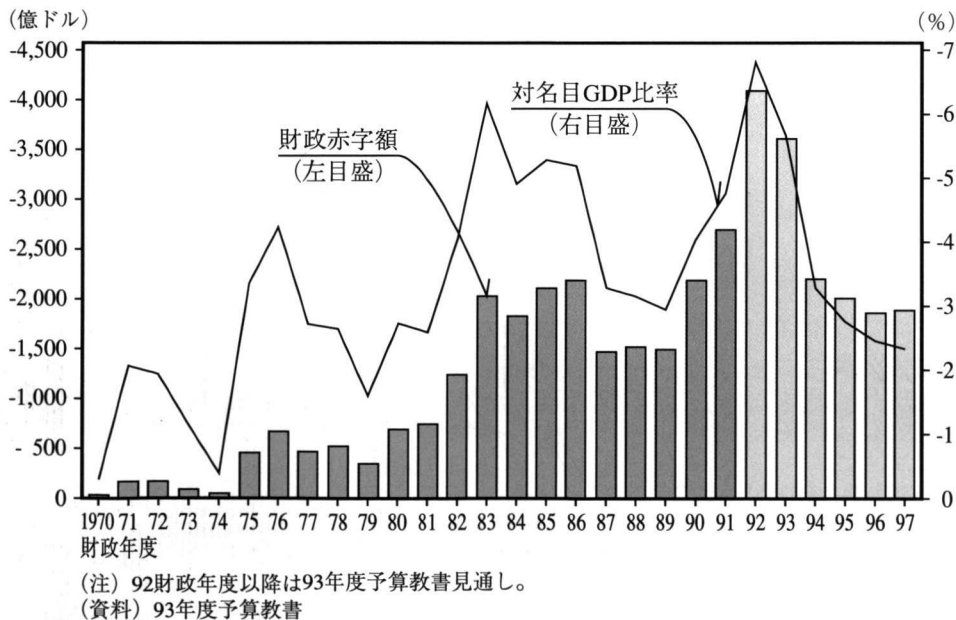
すなわちまず80年代の前半では、旧ソ連邦のアフガニスタン侵攻（79年12月）を契機とした東西関係の緊張を背景に国防費支出が一転して増加傾向をたどったほか、レーガン政権の下で実施された税制改革が結果的には歳入の伸び悩みなしは減少をもたらしたことから、財政赤字は急速に拡大した。これに伴い財政赤字の対GDP比率もかなりの上昇を示し、83年度には6%強まで上昇した。こうした80年代前半の財政収支の動きを歳入、歳出別

に簡単に振り返ると次のとおりである（注2）。

イ. 歳入面での特徴

80年代前半における財政収支悪化要因のうち歳入面の要因をみると、まず81年に実施された「経済再建税法」（Economic Recovery Tax Act of 1981）に基づく税制改革が結果的には所期の目的とは裏腹に税収の伸び悩みをもたらした点が指摘されよう。すなわち81年の税制改革は、①個人所得の限界税率引下げ、②加速減価償却制度の導入、③投資税額控除の拡大等が骨子となっていたが、これらはいずれも労働意欲の喚起あるいは投資のインセンティブの促進を通じ所得の増大、ひいては税収の増加につながることが期待されていた（いわゆる「ラフター・カーブ」的な考え方）。しかしながら実際には、81年央から82年

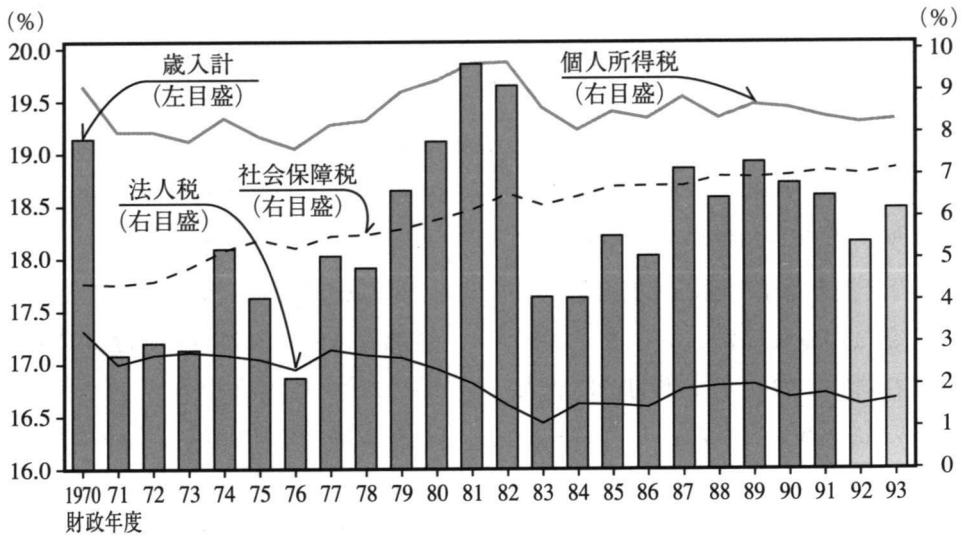
(図表1) 米 国 財 政 収 支 の 動 向



(注2) この間の動きのより詳細な分析については、日本銀行「調査月報」昭和63年10月号論文「米国連邦財政赤字について——レーガン政権下の財政改革」参照。

末にかけての急速な景気後退の影響もあって、個人所得税、法人所得税とも伸び率が鈍化する結果となった（図表2）。

（図表2） 税目別歳入の推移（対名目GDP比率）



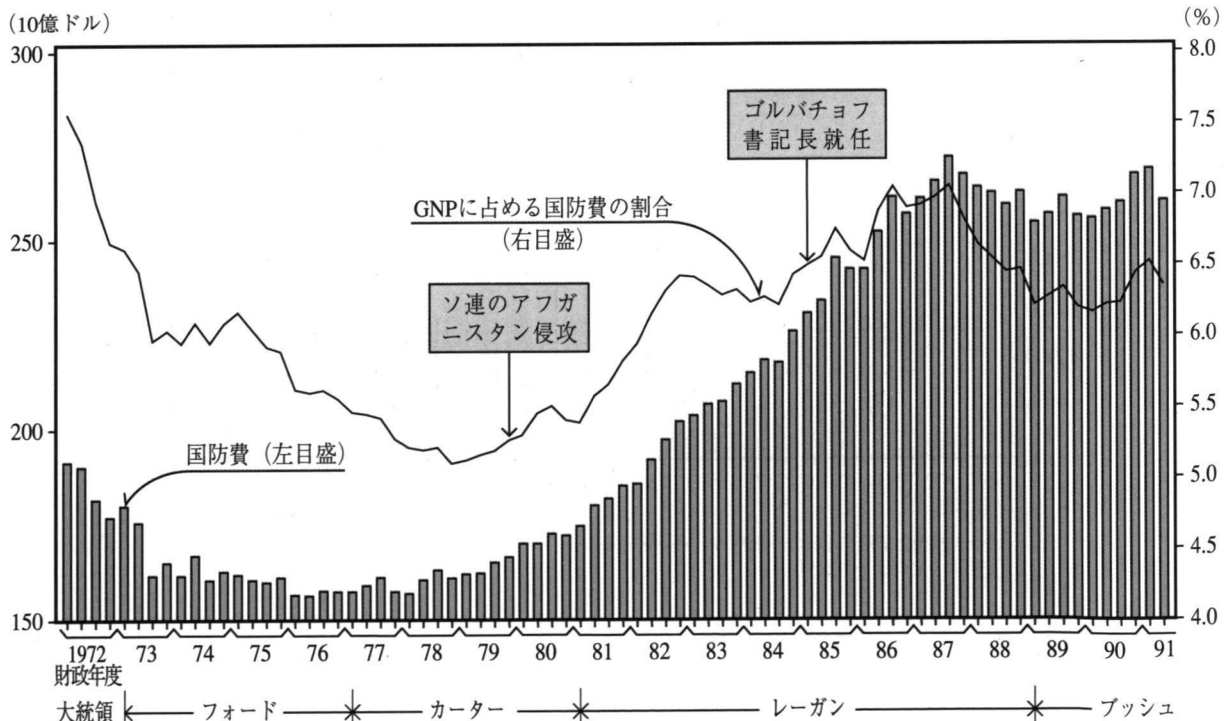
（資料）大統領経済報告、予算教書

ロ．歳出面の特徴

一方、歳出面では裁量的支出の6割弱を占め

る国防費支出の増加が収支悪化の大きな要因となった。すなわち、80年代に入ると（図表3）、

（図表3） 国防費の推移



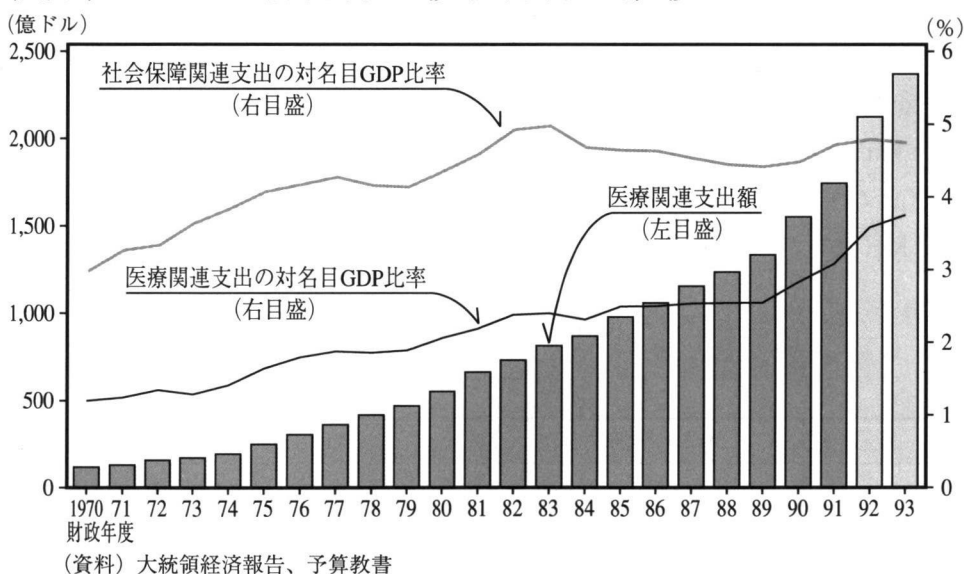
（資料）大統領経済報告、予算教書

旧ソ連邦によるアフガニスタン侵攻を契機として「強いアメリカ」を標ぼうするレーガン政権の下で国防費は増加傾向をたどり、GNPに対する比率も80年代半には7%弱に達した。

この間、義務的支出の面では、人口高齢化の進展や医療コストの上昇等を背景に高齢者保障、医療保障関連支出を中心とする個人向け移転支出がほぼ一貫して増加を続けており、これが80年代前半のみならず80年代を通じて財政赤字拡大の一因となったとの指摘も

なされている。特に、医療保険関連支出については、医療コストの持続的な上昇、人口高齢化に伴う給付対象者の増加、更には利用者サイドでのコスト節約に対するインセンティブの欠如（注3）等を背景に増加傾向をたどり、こうした状況は後にも述べるとおり、現時点でも基本的には目立った改善がなされず、今日でも財政赤字拡大要因として強く認識されている点には留意しておく必要がある（図表4）。

（図表4） 個人向け移転支出の推移



（2）グラム・ラドマン・ホリングス法の内容とその効果

イ．80年代後半の収支動向とグラム・ラドマン・ホリングス法の成立

その後、80年代後半に入ると、歳入面では

景気の長期にわたる拡大を背景に税収が回復した（注4）一方で、歳出面では東西緊張緩和の進展に伴い、国防費支出の増勢が頭打ちとなったことなどから、財政赤字も一時的に小康状態となった。

（注3）従来医療保険の給付額の算定にあたっては、出来高払い方式（実際の医療コストに病院の利益相当分を上乗せした金額の全額を保障）が採用されていたため、利用者サイドでコスト節約のインセンティブが働かないといった問題が存在した（もっともこの点については83年以降定額償還方式が採用されるなどの改善策が採用されている）。

（注4）この間、税制面では86年に、①個人所得税、法人税の税率区分の整理統合と最高税率の引下げ、②各種優遇措置の廃止・縮小による課税基盤の拡大、③個人部門の減税と法人部門の増税の同時実施、等を骨子とした税制改革（Tax Reform Act of 1986）が実施されているが、税収面での効果はほぼ中立的との見方が多い。

こうした状況下、80年代後半にはその後の米国の財政赤字の動向をみるうえで見逃すことのできない重要な法律が誕生した。それが85年に成立した抜本的な財政赤字削減を目的とする「均衡財政法」(The Balanced Budget Act of 1985、通称「グラム・ラドマン・ホリングス法」、以下旧GRH法)である。同法により、91年度までに財政収支均衡を達成することが目標として掲げられ、各年度における具体的な財政赤字目標が設定されたほか、年度初の見通し策定の段階で赤字見込み額が同目標額を100億ドル以上上回る場合には、歳出を自動的に削減することが規定された(歳出強制削減措置<Sequestration>)。同法はその後2年間の経験を踏まえ、修正され87年には「修正均衡財政法」(新グラム・ラドマン・ホリングス法<以下修正GRH法>)が成立した。

ロ. グラム・ラドマン・ホリングス法の概要と問題点

(修正GRH法の概要)

修正GRH法の特徴点を旧GRH法と対比しつつ整理してみると次の2点を指摘することができよう(図表5)。

①財政赤字削減目標を旧GRH法に比べ緩和していること。

旧GRH法の適用が開始された86年度の実際の赤字額が2,211億ドルと、目標額(1,719億ドル)を大幅に上回るものとなったことを受け、修正GRH法では88年度以降の各年度における赤字目標額が大幅に引上げられたほか、収支均衡の目標年度についても旧GRH法の目標(91年度)が2年間繰延べられ、93年度となった。

(図表5)

GRH法の概要

(1) 財政赤字削減の方法

	成立年月	財政赤字削減のプロセス	歳出削減の対象項目	歳出削減額決定機関
旧GRH法	1985年12月	各年度の財政赤字目標額を設定し、この目標額を超過する場合強制歳出削減措置発動。	一部の例外項目を除き、各項目とも一律に削減。この際国防費と非国防費を同額削減。	GAO (会計検査院)
修正GRH法	87年 9月	同上。さらに強制歳出削減措置発動の具体的日程を明文化。なお、89～92年度については限度額比100億ドルまでの超過が認められているが、93年度については認められていない。	同上。ただし、国防費のうち人件費については、削減対象とするか否かの裁量権を大統領に付与。	OMB (行政管理予算局)

(2) 財政赤字目標

(単位 億ドル)

	1986年度	87年度	88年度	89年度	90年度	91年度	92年度	93年度
旧GRH法	△ 1,719	△ 1,440	△ 1,080	△ 720	△ 360	0	—	—
修正GRH法	—	—	△ 1,440	△ 1,360	△ 1,000	△ 640	△ 280	0
実績	△ 2,212	△ 1,498	△ 1,552	△ 1,535	△ 2,205	△ 2,687	△ 4,038	△ 3,560

(注) 92、93年度計数については今次予算教書における実績見通し。

②歳出強制削減措置の発動を復活したと。

歳出の強制削減措置を発動する際に、修正GRH法では行政管理予算局（Office of Management and Budget、以下OMB）が大統領に対し本措置実施を勧告すると定められ、旧GRH法下では無効（注5）とされた本措置が復活されることとなった。

（修正GRH法の問題点）

こうした修正GRH法は、とくに上記②の歳出強制削減措置の復活が財政当局に対し初めて明示的に財政赤字削減に対するディシプリンを課した点において評価されるべきものであり、実際修正GRH法成立後の財政赤字の動向をみても、88、89の両年度とも赤字額はほぼ横ばい圏内で推移した。

もっとも、一方で、

①旧GRH法同様財政赤字目標額自体が甘めに設定されていた嫌いがあること、

②歳出強制削減措置が復活したもの、同措置は予算審議の段階で収支見通しが赤字目標額を超過した場合につき適用される扱いとなっており、赤字実績が目標額を上回る場合には何らペナルティーが課されないこと、

等の問題点が指摘されており、こうした問題点は次にみるとおり90年代に入り財政赤字が再び拡大するとともに、修正GRH法の欠陥として強く意識されるに至った。

2. 90年代入り後の財政収支の動向と「90年財政合意」

（1）90年代入り後の財政収支の動向

こうした中、90年代に入ると米国の財政赤字は再び拡大に転じている。具体的には90年度の財政赤字は2,205億ドルと89年度の赤字（1,535億ドル）を大きく上回り、修正GRH法上の赤字目標額（1,000億ドル）をはるかに凌駕したほか、91、92年度と赤字額はさらに拡大を続け、92年度の財政赤字は後にも述べるとおり、既往最高の4,038億ドルにも上る見通しとなっている。

このように90年代に入って財政赤字が再び拡大している背景としては、医療保険関連支出を中心に義務的支出の増加が続いていることに加え、①米国景気の鈍化を背景に税収が伸び悩んでいること、②貯蓄貸付組合の整理進捗に伴う整理信託公社関連支出の増加等、預金保険関連収支が悪化していること、などが指摘されている。これらの点のうち①、②について若干敷衍すれば次のとおりである。

イ. 米国景気の鈍化

米国景気は83年以降86年のミニ・リセッションをはさんで長期にわたる拡大が続いてきたが、88年以降は徐々に減速過程に入り、90年第4四半期以降は2期にわたりマイナス成長を記録した。こうした景気動向を反映して税収面では（前掲図表2）、個人所得税、法人税を中心に89年以降は緩やかながら伸び率が鈍化しているほか、歳入全体でみても伸び悩み傾向が続いている。

（注5）旧GRH法では、会計検査院が大統領に対する勧告権を持つ扱いになっていたが、86年7月に、立法府の監督下にある会計検査院（議会が会計検査院長の罷免権をもつ）に行政権限を付与することは三権分立の趣旨に反し違憲との最高裁判所の判断が下されたため、旧GRH法下では本措置は効力を停止。

ロ. 預金保険関連収支の悪化

90年代入り後は、金融機関の経営悪化等を背景に預金保険関連支出が急増しており、これが財政収支悪化の一因となっている（図表6）。すなわち、まず貯蓄貸付組合（以下S & L）救済のための整理信託公社（Resolution Trust Corp、以下R T C）による支出額の動向をみると、新規に整理救済を要するS & Lの数が高水準で推移しているほか、既に管理下にあるS & Lについても、資産として保有しているジャンク債および不動産の市況低迷を背景に資産処分に伴う損失償却資金がかさんだこと等から、91年度には高水準であった90年度（465億ドル＜ネット支出ベース＞）を上回る507億ドルに上っている。

一方、商業銀行および相互貯蓄銀行を対象とする銀行保険基金（Bank Insurance Fund、

以下B I F）についても、不良資産の増大等を背景に銀行の倒産が増加していることから支出の拡大が目立ってきている。この結果、R T CおよびB I Fを中心に財政からの資金給付が増大したため預金保険関連収支は90年代入り後悪化傾向をたどっており（注6）、特に既往最高の財政赤字を記録した92年度については、こうした預金保険収支の悪化が大きく響いたかたちとなっている。

なお、このほか91年初には湾岸戦争が勃発したことから財政資金による戦費の負担を余儀なくされることとなったが、同盟国からの支援金の流入により相当部分が賄われた結果、実際の負担分はゼロないし少額にとどまったものとみられており、湾岸戦争関連の支出が新たな財政赤字の拡大要因となったとはみられていない（注7）。

（注6） もっとも後でも述べるとおり93年度の予算教書では、預金保険関連収支は93年度以降はR T C収支の黒字転化から改善に向かい、94年度には黒字に転化するとの見通しが示されている。なお、財政からのR T C、B I Fに対する資金給付については、R T C向けについては損失償却に充当され返済を要しない無償形式が中心となっているのに対し、B I Fに対しては財政からの貸付形式が採られている（B I Fについては92年度より実施）。

（注7） 同盟国からの湾岸戦争関連支援金は、91年中実際に米国に対し支払われたのは150億ドル弱にとどまっているものの、コミット・ベースで535億ドルに上っている。これに対し湾岸戦争に要したコストは400億ドル程度とみられていることから、仮にコミット分が全額支払われた場合には戦費は十分にカバーされる筋合いとなる。

湾 岸 関 連 支 援 金 の 流 入 状 況

（単位 百万ドル）

	コミット分			受 入 分							未受入分
	1990年	91年	合 計	90年			91年			合 計	
				現 金	現 物	小 計	現 金	現 物	小 計		
湾 岸 諸 国	6,845	29,000	35,845	4,177	971	5,148	4,650	745	5,395	10,543	25,302
うち サウジアラビア	3,339	13,500	16,839	807	854	1,661	3,650	712	4,362	6,023	10,816
クウェート	2,506	13,500	16,006	2,500	6	2,506	1,000	4	1,004	3,510	12,496
U A E	1,000	2,000	3,000	870	111	981	0	29	29	1,010	1,990
ド イ ツ	1,072	5,500	6,572	272	531	803	2,160	0	2,160	2,963	3,609
日 本	1,740	9,000	10,740	866	457	1,323	0	0	0	1,323	9,417
韓 国	80	305	385	50	21	71	0	0	0	71	314
そ の 他	3	0	3	0	3	3	0	0	0	3	0
総 計	9,740	43,805	53,545	5,365	1,983	7,348	6,810	745	7,555	14,903	38,642

（注） 91年2月22日にホワイトハウスが発表した計数。

(図表6)

預金保険関連支出の動向

(支出額ベース、単位 億ドル)

	1991年度 (実績値)	92年度	93年度	94年度	95年度
預金保険	664	478 (802)	557 (758)	66 (△172)	△ 20 (△154)
うち R T C	507	249 (404)	237 (325)	4 (△301)	4 (△260)
B I F	74	125 (330)	221 (380)	32 (137)	△ 38 (75)

(注) 当該計数は実現主義から発生主義への会計基準の変更や包括的金融制度改革法案の成立による銀行の収益力回復などを織込んだ支出見通し。() 内の計数は現行法の継続を前提とした支出見通し。また、91年度については現行法の下での支出実績。

(資料) 予算教書

(2) 「90年財政合意」の内容と評価

イ. 「90年財政合意」の概要

こうした状況下、90年度の財政赤字が2,205億ドルと修正GRH法上の目標額(1,000億ドル)を大きく上回り修正GRH法上の赤字目標額が事実上形がい化したことから、修正GRH法に代わる新たな財政赤字削減策の策定が喫緊の課題となった。この結果、90年11月には「包括財政調整法」(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990、OBRA)を始めとする一連の財政関連法案が制定され、向こう5年間で計5千億ドル弱の赤字削減を図ることにつき政府、議会間で合意が成立した(いわゆる「90年財政合意」)。本合意は従来の修正GRH法に代わる財政赤字削減に向けての

具体的プログラムを規定しており90年代における財政赤字の動向をみるうえで重要な意味を持つと思われるので、以下では修正GRH法と対比しつつ本合意の主要点と本合意が抱える問題点につき整理してみたい。

(歳入増加・歳出削減策の概要)

本合意ではまず、財政赤字を91年度以降5年間にわたり合計4,919億ドル削減することが企図されている。赤字削減の中身を歳入、歳出両面にわけてみると(図表7)、歳入面では高額所得者に対する課税強化(最高税率の引上げ<28%→31%>等)、ミニマム・タックス(実効税率の下限)の引上げ等を梃子に計1,466億ドルの歳入増加を図るとの方針

(図表7) 「90年財政調整法」(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990<OBRA>) 財政赤字削減策の概要

(単位 億ドル、%)

	1991年度	91～95年度累計
歳入増加	206 (47.8)	1,466 (29.8)
裁量的支出削減	105 (24.4)	1,824 (37.1)
義務的経費削減	104 (24.1)	989 (20.1)
利払い費減少	16 (3.7)	640 (13.0)
合 計	431 (100.0)	4,919 (100.0)

(注) () 内は構成比。

(資料) 上院予算委員会共和党スタッフ作成資料

が示されている（図表8）。一方、歳出面では、国防費を中心とした裁量的支出の削減（計1,824 億ドル）（注8）や、社会保障費等義務的支出の削減（計989億ドル）を組合わ

（図表8） 「90年財政調整法」（OBRA）における歳入増加策の概要

（単位 億ドル）

ネット赤字削減額（91～95財政年度計）		1,466億ドル（91財政年度206億ドル）
歳 入 増 加 策		増収額
所 得 税 関 連	・項目別所得控除の制限（10万ドルを超える課税所得の3%相当額をカット<91/1/1～>）	182
	・最高所得税率を28%から31%へ引上げ（8～20万ドルの所得層に対する33%の限界税率は消滅。一方、キャピタル・ゲイン税の最高税率は28%に据置き）。また代替ミニマム税の税率を引上げ（旧21%→24%）	112
	・年収10～22.5万ドル（夫婦合算の場合15～27.5万ドル）の所得層に対する人的所得控除の制限	108
	・所得税額控除の拡大	△182
社会保険税関連	・健康保険料の賦課対象賃金上限の引上げ（旧51,300ドル→125,000ドル<91/1/1～>）	269
	・社会保障年金の加入者拡大（州・地方政府職員に対する社会保障税の賦課拡大<91/1/1～>）	92
エ ネ ル ギ ー 税	・自動車燃料税（旧9セント/ガロン、軽油15セント/ガロン）を5セント/ガロン引上げ（90/12/1～）	250
	・高燃費車に対する課税の強化（旧500～3,850ドル/台→1,000～7,700ドル/台<91/1/1～>）	N.A.
アルコール・タバコ消費税	・アルコール消費税の引上げ（蒸留酒：12.5ドル/ガロン→13.5ドル/ガロン、ビール：16セント/6パック→32セント/6パック、ワイン：+21セント/本、<91/1/1～>）	88
	・タバコ消費税（現行16セント/箱）を段階的に8セント引上げ（91/1/1～+4セント/箱、93年中に+4セント/箱）	59
奢 侈 品 税	・乗用車（3万ドル超）、自家用ボート・ヨット（10万ドル超）、自家用飛行機（25万ドル超）、宝石・毛皮（1万ドル超）に対し、10%の新税を賦課（91/1/1～）	15
法 人 税 関 連	・納税延滞利率を2%ポイント引上げ（91/1/1～）	N.A.
	・保険会社に対する課税強化	80
	・外国企業に対する課税強化	N.A.
そ の 他	・航空関連課税の強化（旅客運賃税<8%→10%>等の25%引上げ）	119
	・内国歳入庁の運営改革	94
	・3%電話料金税の延長	131

（注8）具体的には93年度までは国防費、国際関係費、国内費の3分野ごとに、また94、95年度については全体に対しそれぞれ支出上限が設けられている。

「90年財政調整法」（OBRA）における裁量的支出上限額

（単位 億ドル、%）

	1991年度	92年度	93年度	94年度	95年度
国 防 費	2,976 (△ 0.6)	2,957 (△ 0.6)	2,927 (△ 1.0)	—	—
国際関係費	186 (35.2)	191 (2.7)	196 (2.6)	—	—
国 内 費	1,981 (N.A.)	2,101 (6.1)	2,217 (5.5)	—	—
合 計	— (N.A.)	— (2.1)	— (1.7)	5,348 (0.1)	5,408 (1.1)

（注）（ ）内は前年比。

（資料）92年度予算教書

せることにより歳出削減が図られている。

このほか、財政赤字の削減過程における赤字ファイナンスを円滑化すべく、国債発行の法定限度額についてもこれを大幅に引上げる（3兆1,227億ドル→4兆1,450億ドル）措置が講じられている。

（修正GRH法の改正—新GRH法の成立）

また、本合意では、こうした歳入増加・歳出削減策に加え、修正GRH法を改正（以下新GRH法）し、同法の有効期限（従来は93年度）を95年度まで延長するとともに、赤字目標額を再設定した点が大きな特徴となっている。

すなわち赤字目標額については、91年度から95年度につき新たに目標額が設定され、91～92年度については預金保険関連支出が集中することから、赤字目標額が3千億ドル強まで大きく膨らんだあと、93年度以降は漸次縮小に向かうかたちとなっている（注9）。もっとも、最終年次の95年度に至っても赤字が残存する目標（△830億ドル）となっており、修正GRH法では定められていた収支均衡の目標年次が明示されていない点、さらには赤字目標額については、後にも触れるとおり大統領が予算教書提出時に経済情勢の変化等を勘案し毎年見直すことが可能となっている点については留意が必要であろう。

（新たな赤字抑制策の導入）

これと同時に、本合意では今後一段の赤字増加をもたらすような制度変更等を極力抑制するとの趣旨から、新たに以下の措置が講じられている。

a. 裁量的支出にかかる分野別強制歳出削減措置の導入

裁量的支出については、国防費、国際関係費、国内費の各分野ごとに支出上限額が設定され、支出額が同上限を超過する見通しとなった分野については強制歳出削減措置（Mini-Sequester）が発動されることとなった。なお新GRH法の下では、本歳出削減措置は（i）当該会計年度途中（6月30日まで）に成立した新たな歳出法による上限超過分に対して発動されるほか、（ii）さらに7月1日以降翌年度に入るまでに成立した歳出法による上限超過についても翌年度の上限額が当該超過分だけ減額される扱いとなるなど、修正GRH法に比べ歳出抑制を図るメカニズムが強化されている（後掲図表9）。

b. 義務的支出にかかる項目間収支調整方式の採用

義務的支出に関しては項目間の調整を通じ全体の赤字額を抑制する方式（いわゆる「pay-as-you-go」方式）が採用された。

（注9）なお、新GRH法では赤字額の算定に際しては、財政赤字の実態をより正確に把握するため、現在大幅な黒字を計上している社会保障基金収支が除外される一方、議会予算局（Congressional Budget Office、以下CBO）等の主張を受入れるかたちで、預金保険関連支出が引続き算入される扱いとなっている。

(図表9)

予算編成日程と強制歳出削減措置発動のメカニズム

修正GRH法	新GRH法
<p>① 1月3日の後の最初の日曜日まで 大統領、議会に予算教書を提出</p> <p>↓</p> <p>② 4月15日まで 予算決議の採択</p> <p>↓</p> <p>③ 8月20日まで CBO、OMB・議会に対し、第1次強制歳出削減額見通しを報告</p> <p>8月25日まで OMB、大統領・議会に対し、第1次強制歳出削減額見通しを報告</p> <p>8月25日 大統領、OMBの見通しに基づき、第1次強制歳出削減命令（10月1日発効）を発出 これにより最終命令が発出されるまで削減対象の支出権限が保留となる</p> <p>↓ （10月1日 新年度入り）</p> <p>↓</p> <p>④ 10月10日まで CBO、OMB・議会に対し、強制歳出削減額の最終見通しを報告</p> <p>10月15日まで OMB、大統領・議会に対し、強制歳出削減額の最終見通しを報告</p> <p>10月15日 大統領、OMBの見通しに基づき、強制歳出削減の最終命令（即日発効）を発出 これにより支出権限が取消される</p>	<p>① 1月21日 大統領、議会に対し、赤字目標額の修正を行うか否かを通知（93、94年のみ）</p> <p>↓</p> <p>② 予算教書提出の5日前まで CBO、OMB・議会に対し、強制歳出削減の事前見通しを報告</p> <p>2月第1月曜日まで 大統領、予算教書を提出 赤字目標額および裁量的支出上限を修正</p> <p>同 日 OMB、大統領・議会に対し、強制歳出削減の事前見通しを報告 事前見通しは赤字目標額・裁量的支出上限の修正、義務的経費・削減対象項目に関する必要削減額を報告</p> <p>↓</p> <p>③ 8月15日まで CBO、OMB・議会に対し、強制歳出削減の中間見通しを報告</p> <p>8月20日まで OMB、大統領・議会に対し、強制歳出削減の中間見通しを報告 これらは事前見通しをアップデートしたもの</p> <p>↓</p> <p>④ 会期終了後10日目まで CBO、OMB・議会に対し、強制歳出削減の最終見通しを報告</p> <p>会期終了後15日目まで OMB、大統領・議会に対し、強制歳出削減の最終見通しを報告 これらは中間見通しをアップデートに加え、裁量的支出に関する必要削減額を報告</p> <p>同 日 大統領、OMBの最終見通しに基づき、強制歳出削減命令を発出 これにより、裁量的支出の上限超過額・義務的経費の新規赤字増加額を削減し、なお赤字見通しが赤字目標額を上回る額につき従来の強制歳出削減措置を実施</p> <p>↓</p> <p>⑤ 強制歳出削減命令発出後、裁量的支出上限の超過をもたらす立法措置があった場合 翌年6月30日まで ④と同様の手続きで追加的な強制歳出削減命令を発出</p> <p>翌年7月1日以降 翌年度の支出上限額を上限超過額だけ減額</p>

すなわち本方式の下では、義務的支出項目のうちある特定項目について法改正等により支出増加を認める場合には、他の項目の支出減または収入増でこれを相殺することが義務づけられており、仮にこれが達成されない場合には議会の会期終了後15日目までに強制歳出削減措置が発動されるかたちとなっている。

ロ. 「90年財政合意」に対する評価

このように「90年財政合意」やその下で成立した新GRH法は、かつてない規模での赤字削減が企図されており、さらには裁量的支出に対する強制歳出削減措置に関しては1会計年度中3段階にわたり発動の是非をチェックするメカニズムが盛り込まれ、修正GRH法においてループホールとされていた点（予算審議の段階での収支見通しが赤字目標額を超過した場合のみ、赤字削減措置を発動）についてある程度手当を行っている。こうしたことを考慮すれば、本合意の成立により財政赤字削減に対するディシプリンが高められたとの評価も一応可能であろう。しかしながら、本合意をやや子細にみると以下のような問題点を抱えており、歳出の増加による財政赤字の拡大に対し必ずしも完全な歯止めとはなり得ない可能性がある点には十分に注意する必要があるだろう。

- ①財政赤字の増加が景気変動等外生的要因によって生じた場合には、本合意に盛り込まれた赤字抑制メカニズムは機能しにくい仕組みになっていること。

すなわちまず、(i) 義務的支出に関する項目間支出調整方式は、例えば失業の増大に伴う社会保障受給適格者の増加等法改正を伴わないかたちでの支出増加を何ら制限するものではないことに加え、(ii) 預金保険関連支出等の項目が強制歳出削減措置の対象外となっていることから、今後これらの支出増によって赤字目標額を達成し得ない可能性が存在する点は見逃せない。

- ②強制歳出削減措置の発動についても、赤字目標額の修正によりこれを回避しうる余地が残されていること。

新GRH法の下では、赤字目標額および裁量的支出の上限額については、経済見通し等に基づき大統領がこれを毎年見直すことができるとされており、赤字目標額や裁量的支出上限額を上方修正すれば事実上強制歳出削減措置発動を回避しうる点には注意を要しよう（この点については後記「米国の財政赤字を巡る諸問題」を参照）。

(3) 93年度予算教書の概要

イ. 93年度予算教書の概要

こうした状況下、さる1月末発表された93年度の予算教書では、「90年財政合意」を遵守する旨強調したうえで特に収支悪化傾向が著しい医療保険制度の抜本的な改革等により義務的支出の伸びを抑制する計画を冒頭に掲げる一方、米国景気の回復が遅々として進展していない状況にかんがみ各種減税策等

景気支援措置を盛り込んだものとなった（注10）。
 もっとも、「90年財政合意」の内容を踏襲す

る旨強調している反面、後にも述べるとおり
 議会の要請があれば国防費の削減分（いわゆ

（注10）今次予算教書に盛り込まれた景気支援措置は短期的な景気刺激策と長期的な構造改善策に分かれるが、その概要については下表参照。

93年度予算教書に盛り込まれた景気支援措置の概要

短 期 的 な 景 気 刺 激 策	<p>（大統領の権限に基づき実行し得る施策）</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 経済成長を妨げる規制の一時凍結 経済成長を妨げる効果をもつとみられる規制の実施を今後90日間凍結するとともに、当該規制の必要性につき見直しを実施 ② クレジット・クランチ対策 健全な貸出先に対する銀行信用の拡大を促すため、（i）連邦貯蓄金融機関（S&L）に対する州際支店設置にかかる制限の撤廃（注）や（ii）自己資本算定の際に自己資本として算入し得る資産範囲の拡大、等のクレジット・クランチ緩和等を実施 ③ 連邦政府機関による財政支出の前倒し執行 92年度予算の支出計画のうち、経済成長を促進する効果が見込まれる案件について前倒しで執行 ④ 源泉所得課税の軽減化 税額計算方法の変更により低・中所得者に対する源泉所得課税を軽減化（これにより家計に対し既徴収分の一部が払戻される予定＜93年度内に約250億ドル＞） ⑤ 金融緩和政策に対する支持 物価の安定が確保されることを前提に金利引下げを含む金融緩和策を支持 <p>（議会による立法措置を要する施策）</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 投資促進税制等の導入 92年中に購入した機械等の資産につき条件付で初年度の割増し減価償却を適用 ② 住宅等不動産投資促進策の導入 第一次住宅取得者に対し、5千ドルを上限に購入価格の10%の投資税額控除を認めるほか、住宅購入を目的とした個人退職金勘定からの資金引出しにかかる10%の罰金を免除 ③ キャピタル・ゲイン減税 キャピタル・ゲインにつき最高45%までの税額控除を行うことによって、最高税率を28%から15.4%まで引下げ ④ 失業保険給付期間の延長 91年に成立した緊急失業補償プログラム（従来の失業保険給付期間の上限である26週間を最高20週間延長することが骨子）の適用期間を延長
長 期 的 な 構 造 改 善 策	<ol style="list-style-type: none"> ① 経済成長の基盤整備 持続的な経済成長の基盤整備を図るとの観点から、教育改革、R&D投資の促進、インフラ整備等の諸施策を実施 ② 扶養控除の拡大 18歳以下の子供がいる家庭を対象に子供1人当りの扶養控除額を500ドル拡大 ③ 医療保障システムの抜本的改革

（注）商業銀行とは異なりS&Lの場合、州際支店設置を禁ずる法律は存在しないが、従来は州際支店設置は経営破綻をきたしたS&Lを州外のS&Lが買収する場合に限定する旨の貯蓄金融機関監督局（Office of Thrift Supervision、OTS）による規制が存在していた。

る「平和の配当」)を今回景気支援措置のひとつとして盛込まれた扶養控除拡大策等の原資に充当する用意があるとしており、「90年財政合意」修正の可能性が示唆されている点は気になるところといえよう。

ロ. 財政収支見通し

一方、財政収支見通しについて今次予算教書では(図表10)、R T C 関連支出を中心とした預金保険関連支出の増大を主因に92年度の赤字額が4,038億ドルと既往最高を記録するとの見通しが明らかにされている。もっとも、93年度以降については、

①預金保険関連支出が減少に向かうと見込

まれること(94年度には預金保険収支は黒字に転化する見込み)、

②裁量的支出については、国防費の削減がかなりの規模で見込まれること、

③歳入面においても、今後景気回復が本格化すれば税収の回復が期待されること、等を背景に、赤字幅が漸次縮小していくことが見込まれている。

しかしながら昨年度の予算教書における財政収支見通しとの比較では、各年度とも赤字見通しが大幅に上方修正されているほか、昨年度教書で収支均衡が達成されるとされていた96年度に至っても今年度教書では依然大幅な赤字額が残存する見通しとなっている点は

(図表10) 予算教書における長期財政収支見通し および構造的財政赤字

(単位 億ドル、%)

	1991年度 (実績)		92年度 (実績) 見通し		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度	
	前年度比		前年度比		前年度比		前年度比		前年度比		前年度比		前年度比	
歳入	10,543	2.2	10,718	1.7	11,591	8.1	12,576	8.5	13,375	6.4	14,219	6.3	14,968	5.3
歳出	13,230	5.7	14,756	11.5	15,150	2.7	14,740	△2.7	15,360	4.2	16,086	4.7	16,852	4.8
財政収支	△2,687		△4,038 (△3,994)		△3,560 (△3,519)		△2,164 (△2,114)		△1,986 (△1,921)		△1,867 (△1,800)		△1,884 (△1,818)	
<対名目GDP比>	<△ 4.7>		<△ 6.8>		<△ 5.6>		<△ 3.2>		<△ 2.8>		<△ 2.5>		<△ 2.3>	
財政赤字のうち 景気後退要因	—		530		500		380		250		130		30	
財政赤字のうち預金 保険関連支出要因	—		800		760		△ 250		△ 270		△ 220		△ 320	
構造的財政赤字 <対名目GDP比>	—		△2,680 <△ 4.5>		△2,270 <△ 3.6>		△1,990 <△ 3.0>		△1,950 <△ 2.7>		△1,900 <△ 2.5>		△2,120 <△ 2.6>	

(注) 財政収支の計数のうち()内は予算教書で公式に公表された計数。

(図表11) 予算教書における政府経済見通し

(年平均、() 内は第4四半期対比 %)

	1990年 (実績)	91年 (実績 見通し)	92年	93年	94年	95年	96年	97年
実質GDP伸び率	1.0 (△0.1)	△0.8 (0.2)	1.5 (2.2)	3.0 (3.0)	3.0 (3.0)	3.0 (3.0)	2.9 (2.9)	2.8 (2.8)
GDPデフレーター伸び率	4.1 (4.2)	3.7 (3.3)	2.9 (3.2)	3.3 (3.4)	3.3 (3.3)	3.3 (3.3)	3.2 (3.2)	3.2 (3.2)
名目GDP伸び率	5.1 (4.1)	2.9 (3.5)	4.4 (5.4)	6.4 (6.5)	6.4 (6.4)	6.4 (6.4)	6.3 (6.2)	6.1 (6.1)
消費者物価上昇率	5.4 (6.2)	4.2 (2.9)	3.0 (3.1)	3.3 (3.3)	3.2 (3.2)	3.2 (3.2)	3.2 (3.2)	3.1 (3.1)
失業率	5.5	6.7	6.9	6.5	6.1	5.8	5.4	5.3
金利								
短期国債(3か月物)	7.5	5.4	4.1	4.9	5.3	5.3	5.2	5.1
長期国債(10年物)	8.6	7.9	7.0	6.9	6.7	6.6	6.6	6.6

(注) 消費者物価上昇率は都市部全人口ベース(CPI-U)、失業率は軍人を除くベース。

注意を要しよう(注11、12)。また今次教書の見通しの前提となっている経済見通しについても(図表11)、例えば実質GDP成長率について93年度以降3.0%程度の高めの伸びが想定されているなど、やや甘めといった感はぬぐい切れず、今次教書の赤字見通し自体、今後の経済情勢いかんではさらに上方修正される可能性が存在する点は留意しておく必要がある。

3. 米国の財政赤字を巡る諸問題

以上みてきたように、米国の財政赤字の拡大に対してはこれまでもさまざまな施策が図

られてきたものの、今次教書の収支見通しでも示されたとおり早期かつ大幅な削減は現段階では見込み難い状況にある。そこで次に、今後の米国の財政赤字を展望するうえで特に重要と思われるポイントについて整理することとしたい。

(1) 財政赤字削減策の実効性 (義務的支出の構造的な増加)

今次予算教書では、財政赤字は一応92年度にピークアウトし93年度以降は漸次減少していくとの見通しが示されている。しかしなが

(注11) この間93年度における強制歳出削減措置については、現段階では裁量的支出、義務的支出ともに新GRH法の基準を満たしているほか、財政赤字額の見通しも今回上方修正された赤字目標額を下回ることから、同措置の発動は不要とされている。

(注12) ちなみに、今次教書では、92、93年度の大規模な財政赤字は預金保険関連支出が両年度に集中するなど、一時的要因による面が大きいとして、こうした要因を除去したベースで赤字の推計を行っている。これによると、預金保険関連収支等を除いたいわば構造的な財政赤字は92、93年度については実際の財政赤字額をかなり下回るかたちとなっている。もっとも、94年度以降についても、今回の教書で提起された医療保険制度改革の効果が顕現化するにはかなりの時間を要し、ここ数年は義務的支出の硬直化が続くとみられることから、構造的赤字は2千億ドル近傍で安定し、調整は遅々として進展しないとの見通しが示されている(前掲図表10)。

ら、こうした財政赤字の動向は預金保険関連支出が93年度以降減少に向かうことに負う面が少なくなく、これを除いたベースでみると医療保険関連支出を中心とした義務的支出の拡大を主因に前記のとおり赤字の急速な縮小は期待できないとみられている。

こうした中、預金保険関連支出が一巡したあとも財政赤字の縮小が遅々として進まないとみられる主たる背景として医療保険関連支出を中心とする義務的支出の動向が注目される場所である。このうち、とくに医療保険関連支出については、レーガン政権の下でも制度改革等を通じその増加に対し歯止めをかけようとする試みが行われてきたものの、その後も医療コストの持続的な上昇や人口の高齢化にともなう給付対象者の増大を背景に収支の悪化傾向が持続しており、これを十分に抑制することができないまま今日に至っている。

今次予算教書でも、国防費の減少等裁量的支出の抑制についてはある程度めどが立ったこともあり、義務的支出の抑制が喫緊の課題との認識の下、その鍵を握るとみられる医療保険関連支出の抑制について特別に章を設け、医療保険制度の改革案を提起している。本改革案の内容をみると、①中・低所得者層に対し医療保険費用の税額控除措置を適用すること等により、医療保険加入者の拡大を企図しているほか、②サービス内容の公開による医療機関相互の競争促進を通じて医療費の上昇を抑制するといった措置が盛り込まれている。もっともこうした措置による財政赤字削減効果は必ずしも明示されておらず、特に中・低所得者層に対する税額控除措置につい

ては、短期的にはむしろ税収の減少により赤字の拡大につながる可能性が指摘されている点には留意する必要がある。

（「90年財政合意」の強制歳出削減措置の問題点）

義務的支出の増加と並んで今後の財政赤字の動向をみるうえで注意を要するのが、「90年財政合意」での強制歳出削減措置が運用いかんでは有名無実化する恐れがある点である。既に述べたとおり「90年財政合意」では、強制歳出削減措置発動のメカニズムは一応強化されたかたちにはなっているものの、大統領が赤字目標額を毎年見直すことにより本措置の発動は回避しうることとなっている。この点については「90年財政合意」の成立当初より問題視されてきたことではあるが、実際に今次教書では昨年教書に比べ赤字見通しが上方修正されているにもかかわらず、赤字目標額が各年度にわたり大幅に引上げられた結果、強制歳出削減措置の発動は回避されている。このように、今次教書自体が財政赤字削減に対する「90年財政合意」の問題点を図らずも露呈している点は注意する必要がある。

（2）財政赤字削減に対するディシプリン

——「平和の配当」を巡る議論

これまでも述べたとおり、最近の米国財政の特徴点のひとつは東西冷戦構造の終えんを反映し国防費に削減の余地が生まれた点にあるが、景気回復が遅々として進展しない中、最近では国防費の削減分（いわゆる「平和の配当」）を所得減税等景気刺激策の原資として充当すべきといった議論が一部でなされて

いる（注13）。

すなわち今次予算教書でも、前にも触れたとおり、議会の要請があれば「平和の配当」を扶養控除拡大策等の原資に充当する用意があるとしているほか議会でも予算案の審議を巡り、一部で中・低所得者層に対する減税の原資として「平和の配当」を充当すべきといった主張がなされている。

「平和の配当」については、①その規模および実現のタイミングに依然大きな不確実性が存在することから（注14）、仮にこれを減税に充当する場合減税が先行することで短期的にはむしろ財政赤字拡大の要因となる可能性があることに加え、②そもそもこうした裁量的支出の削減分を減税等の原資として充当することは、国防費等裁量的支出の削減により生じる余剰をそのまま減税等の財源として充当することを禁じた「90年財政合意」に抵触する可能性が強く、これが財政赤字削減に対するディシプリンの低下を通じ財政当局に対する「信認」の低下につながることも懸念されている。「平和の配当」を巡る論議はむしろこれから本格化するとみられるだけに、その帰結については引続き注意していく必要がある。

（3）金融制度改革と財政収支

今次予算教書で「金融サービス部門の近代化について」と題する章が初めて独立して設けられたことにより金融制度改革と財政収支の関係が注目を集めている。米国では91年初めに財務省より金融制度改革法案が提示され

て以来、ほぼ1年間にわたり議会で論議が積み重ねられてきたが、昨年12月に至り、当初の財務省法案から「銀行と証券・保険との垣根撤廃」、「州際業務規制の緩和」、「一般事業法人の銀行業務への参入」等の規制緩和措置を除いたかたち（narrow bill）で改革法が成立した。今次予算教書ではこうした状況を受けて、「銀行業務に対し厳しい規制の網がかけられている現行制度の下では企業の資金調達の多様化等金融環境の変化に金融機関が十分に対応できなくなっており、この結果金融仲介能力が相対的に低下している」として、積み残しとなっている上記の規制緩和措置を含む包括的な金融制度改革法案の早期成立を主張している。

その中で今次予算教書では、「これらの規制緩和措置が実施されれば米国の金融機関の競争力は全体として大きく高まり、この結果、金融機関収益の改善がもたらされるため、政府の預金保険関連支出の削減も可能となる」との見方を提示しており預金保険支出の削減による財政収支の改善が、包括的な金融制度改革の必要性を主張する論拠のひとつとして位置づけられている。もとより、こうした金融制度改革の実施によりもたらされる預金保険支出の削減効果については現時点では確たる評価を下すのは困難であるが、いずれにせよ今後の財政赤字の行方をみるうえで包括的な金融制度改革の実施という新たなファクターが提示されたことは留意しておく必要がある。

（注13） ちなみに下院予算委員会では、本年3月、大統領予算案における国防費の削減額を倍増させる一方で、その一部を減税原資等に充当することを提案した民主党案が可決されている。

（注14） 「平和の配当」の規模については、例えばCBOのレポート（91年10月）によると、仮に米国および旧ソ連邦が保有核弾頭の5割削減に同調した場合でも、その効果は1,395億ドルにとどまるとされており、財政赤字を削減するには国防費以外の裁量的支出の削減が必要不可欠との指摘がなされている。

結 び

米国の財政赤字の拡大が問題視されて既に久しい時間が経過したが、80年代以降今日までの財政収支の動きを達観すれば80年代後半には一時的に赤字拡大に歯止めがかかったかにうかがわれたものの、その後はむしろ赤字が増大傾向をたどっている。もとより赤字の拡大には先にもみたように種々の要因が影響しており、最近の年度については預金保険収支の悪化という特殊要因や景気停滞に伴う税収減という循環的要因が作用していることも否めない。しかし、共通しているのはそれぞれの時点で赤字削減に向けてとられた種々の施策が赤字の膨張をある程度抑制する効果は持ったものの、総じてみれば顕著な成果を上げるには至っていない点であろう。米国の財政赤字の動向が世界的な貯蓄—投資バランスや資金フローに大きな影響を及ぼすことは言

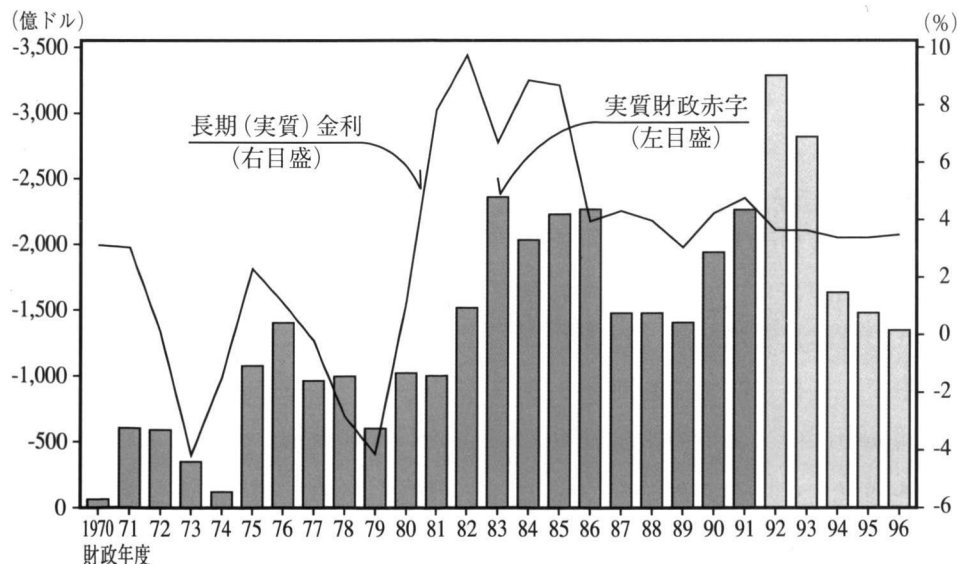
うまでもないが、最近では冒頭でも述べたとおり、財政赤字の拡大に伴う多額の国債発行が長期金利の下げ渋り（注15）というかたちで米国の景気回復を阻害する要因となっていることから、こうした状況を打開するためにも財政赤字の削減を図ることが必要といった議論が活発化している。種々の欠陥を残しながらも「90年財政合意」というかたちで結実した赤字削減へのディシプリンを堅持し、財政赤字の削減に努めることは単に米国経済のみならず世界経済にとっても引続き重要な課題となろう。

もとより、これまでも触れたとおり、義務的支出の動向や「平和の配当」を巡る論議等、今後の米国財政を取巻く環境にはなお予断を許さないものがあるが、赤字縮小傾向を着実に定着させていくことが期待されるところである。

（国際局）

（注15） ちなみに米国の財政赤字と長期金利の動向をみると、両者の間にはかなり高い相関関係があることがみとれる。また先行きについても義務的支出の増加を中心に高水準の赤字が続くとみられることを考慮すれば、長期金利の水準は比較的高い状況が続くとみる向きが多い。

米国財政赤字と長期（実質）金利の動向



（注）実質金利＝10年物国債利回り－1年先のCPI上昇率