

【資料編】2025 租理学会研究大会シンポ石村耕治報告用資料集

【資料 1】EU その他世界の主要国での租税法律主義の展開

[メモ/tentative]

(2025 年 10 月末現在)

作成 石村耕治

・**日本** わが国では、憲法 84 条(+30 条)が、租税法律主義(tax legality principle)の根拠規定とされる。その内容としては、課税要件法定主義、課税要件明確主義、合法性の原則、租税公平原則(最大判昭和 60.3.27・民集 39 巻 2 号 247 頁など)、手続保障原則、遡及的不利益立法の禁止、納税者の権利保護などがあげられている¹。いわば、“てんこ盛り”である。島国で独自の発展を遂げた“固有種”のようにも見える。ただ、諸外国の租税法律主義の内容を概観すると、わが国とは異なり、必ずしもてんこ盛りではない。一方、わが国では、すべての税法は、各年の予算法の存続が前提であるという、年税主義(annuity principle)を採っているのかどうか問われる。旧憲法(大日本帝国憲法)は「現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ旧ニ依リ之ヲ徴収ス」(63 条)として永久税主義をとっていた。しかし、現行憲法にはこの点に関する明示規定はない。永久税主義によっているとの理解が通説である。[Under construction]

・**イギリス(UK)** 英米における租税法律主義の源泉は、イギリスにおける 1215 年のマグナカルタ(Magna Carta)に求めることができる。マグナカルタは、封建領主や自由市民がスクラムを組み、当時のイングランドのジョン国王に課税権行使に先立っては議会(諸侯の会議)の承認を前提とするなど王権の制限を求めた文書である。マグナカルタでうたわれたスローガンである「*nullum tributum sine lege*」で(原義は「法律なければ犯罪なし」、「法律があれば犯罪を問わないわけにはいかない。」で、合法性の原則/罪刑法定主義(legality principle)に近いが)、「法律なければ課税なし(no taxation without legislation/tax legality principle)」の原則の確立を見た。その後、1628 年の権利請願(Petition of Rights 1628)や 1689 年の権利章典(Bill of Rights 1689)4 条 1 項でも、「議会の同意なければ課税なし(no taxation without the consent of Parliament)」、がうたわれた。

マグナカルタ権利請願や権利憲章などにうたわれたのを契機に展開を見た租税法律主義、すなわち「租税は議会法の産物である(taxation is a creature of acts of Parliament/statutes)」という原則は、イギリス税界では常識とされる。言いかえると、租税法律主義の原則は、“立法原理”であり、かつ文理・厳格解釈

¹ 石村耕治編『現代税法入門塾(11 版)』(2024 年、清文社) 119 頁以下参照。

(literal and strict interpretation)を求め拡張した法解釈(裁判例)は許されないとする“税法の適用・解釈原理”を含む「制定法以外では課税ができないルール」の典拠である。イギリスは年税主義を採用。

租税法律主義は、米語では、「代表なければ課税なし(No taxation without representation)」と言い慣わされている。本来、「代表なければ課税なし」の表記は、1763 年～1776 年の間に、大英帝国(the British Empire)の 13 のコロニー(植民地)が、イギリス議会に対して直接の参政権を求めた際に使ったスローガンに由来する。大英帝国のコロニー(植民地)であったアメリカなどでは、1773 年のボストンティーパーティ事件で「代表なければ課税なし」のスローガンが使われた²。

ちなみに、米語ではなく英語が使われるグローバルな法環境のもとでは、「租税法律主義」は、短縮形では「tax legality principle」、もう少しフォーマルには「the legality principle of taxes」という。[Under construction]

・**アメリカ(U.S.A.)**連邦憲法は、「租税、関税、輸入税、消費税を賦課して徴収する権限は連邦議会が有する[The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises]」(第 1 条第 8 節第 1 項)[1787 年制定]と規定する。加えて、連邦憲法修正 16 条[所得税の賦課徴収権]は、「所得にかかる租税を賦課しかつ徴収する権限を連邦議会(立法府)に付与する」[1913 年制定]と規定する。しかし、執行府のトップである大統領が、関税法などを典拠に各種「大統領令(Presidential directives)」を使って関税(tariffs)などをかけることもできる。このため「課税権」をめぐるのは、立法府と執行府の間で確執がある。わが国や EU で展開される内容での「租税法律主義(tax legality principle)」や「法的安定性原則(legal certainty principle)」に根ざした立法論や税法の適用・解釈論は、アメリカでは余り人気がない。ドグマチックなアプローチ(legal-dogmatic approach)を嫌い、プラグマティックな法の適用・解釈が幅を利かせる国柄からくるのかも知れない³。

アメリカの租税法律主義論は、租税正義(tax justice)論、「分配的正義(distributive justice)」論とはリンクしていない。冷戦下、ジョン・ロールズ(John B. Rawls)をはじめとした社会主義を嫌う政治環境で発展してきた分配的正義論は、新自由主義(リバタリアン)への抵抗理論にはなる。しかし、所詮、市場主義万歳に根ざした理論である。社会民主主義大好きヨーロッパでは人気がない。

² See, Nicola Preston, “The Interpretation of Taxing Statutes: The English Perspective,” Akron Tax Journal: Vol. 7, Article 2. (1990).

³ See, S. W. Mazza & T. A. Kaye, “Restricting the Legislative Power to Tax in the U.S.,” 54 Am. J. Comp. L. 641 (2006).

大陸法系の EU 諸国などとは異なり、アメリカは通常裁判所での租税法違憲判断を求めることが可能である。法令違憲 (facial constitutional challenge) に加え、適用違憲 (as-applied constitutional challenge) を求める手法を選べる。租税立法違憲訴訟では、多くの場合、連邦憲法の権利章典 (Bill of Rights) よりも、むしろ修正 14 条の適正手続 (due process) や平等保護 (equal protection) を典拠にする。しかし、連邦司法は、合憲性の推定 (presumption of constitutionality) を基調に判断を下している。すなわち、租税立法権限の制限には概して消極的である。遡及的課税を含む租税立法上の不公平・不合理は、立法府で解決すべきであるとするスタンスが強い。アメリカは、予算法の成立を前提とするが、純粋な年税主義でもない。[Under construction]

・**フランス (France)** フランスは、いわゆる「大陸法系」に属し、制定法が法体系の中核をなしている。租税法律主義を、課税の公平原則 (equality principle of taxation) に傾斜する形で憲法に規定する国も少なくない。フランスがその1つである。1789 年の「人および市民の権利宣言 [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC=Declaration of the Rights of Man and of the Citizen 1789)]」では、次のように規定する。第 13 条[租税の分担] 公の武力の維持および行政の支出のために、共同の租税が不可欠である。共同の租税は、すべての市民の間で、その能力に応じて、公平に分担されなければならない。第 14 条[租税に関与する市民の権利] すべての市民は、自ら、またはその体表者によって、公の租税の必要性を確認し、それを自由に承認し、その用途を追跡し、かつその数学、基礎、徴収、および期間を決定する権利を持つ。また、1958 年フランス第 5 共和国憲法 (French Constitution of 4 October 1958) 34 条は、あらゆる種類の税の課税ベースや税率、税の賦課徴収については、議会が定める法律事項であるとし、租税法律主義 (le principe de légalité) を規定する。予算法律主義を採る (1958 年憲法 47 条)。[Under construction]

・**ドイツ (Germany)** ドイツは、いわゆる「大陸法系」に属し、制定法が法体系の中核をなしている国の1つである。ドイツも、租税法律主義を、ドイツ基本法 (連邦憲法/ボン基本法) 3 条 1 項 [すべての者は法の前に平等である] に基づき、課税の公平原則 (equality principle of taxation) に傾斜する形で展開する国の1つといえる。加えて、ドイツ基本法 20 条 1 項が「民主的かつ社会的な連邦国家である。」と規定するように、多くの EU 諸国のように、いわゆる「社民民主主義」を標榜する国家である。アメリカのような、反共主義の根ざした分配的正義 (distributive justice) や新自由主義 (リバタリアン) が闊歩する国家とは大きく異

なる⁴。ドイツ基本法は、わが国の 84 条に相当する規定を置いていない。しかし、租税法上の不文の法理(法源)として課税要件法定主義(*Gesetzmäßigkeit der Besteuerung*)が認められている。この法源は、いわば「公定力」の法理などと同類の存在である。憲法裁判所などでの租税関連憲法訴訟判決では、基本法第 1 条[基本権]や第 2 条 1 項[人格権の保障]、第 20 条 3 項[立法は憲法に適合する秩序に、執行権および裁判は、法律および法に拘束される]などを典拠に判断が下されている。課税要件法定主義から派生する原則として、遡及的不利益課税禁止のルールが導き出されている。[Under construction]

・**オランダ(Netherlands)** オランダ(*Koninkrijk der Nederlanden*)の法は、いわゆる「大陸法系」に属し、制定法が法体系の中核をなしている。久しくフランスの支配が続いたこともあり、フランス法の影響が強い。しかし、近時はドイツ法の影響を強く受けている。

オランダ憲法 1 条は、平等権を保障する。オランダは、租税法律主義の原則を、課税の公平原則(*equality principle of taxation*)に傾斜する形で展開する国の 1 つといえる。オランダ憲法が保障する平等権は、自力救済をベースとしている。平等権を侵害された者は、司法などへ救済を求める申請手続をする必要がある。一方、憲法が保障する社会権については、侵害された場合、本人申請に基づくほか、公的機関などが職権で救済する仕組みも備えている。

憲法 104 条は、国が課する税は、議会法によって課さなければならない(*uit kracht van een wet*)と規定する。ただ、租税立法は実質的に国の財務省[*State Secretary (staatssecretaris) of Finance*]が行い、法案を 2 院制の議会(*Staten-Generaal*)に提出する。租税の執行と立法を実施的に政府の同じ部門が担うという意味では、わが国と似た状況にあるように見える。

オランダの租税法律主義のもとでは、租税立法においては、合法原則、公平原則、比例原則、平等原則、中立原則などの正義の原則(*principles of justice*)を遵守するように求める。納税者は、租税立法にこうした原則が保障されていないと考える場合、司法判断を求めることができる。ただ、オランダは、欧州の多くの諸国とは異なり、憲法裁判所を持たない。このため、すべての訴訟は普通裁判所で審理される。司法(最高裁判所)は、租税法をはじめとした制定法の違憲立法審査はできないが、租税法の執行(適用・解釈)による基本的人権の侵害があった場合には、アメリカ法でいう、いわゆる「適用違憲(*as applied unconstitutional*)」に匹敵する形での救済に積極的である。すなわち、オランダ司法は、不文の公平主義(*equality principle*)を経済させるとことにより、租税行政

⁴ See, See, Henry Ordower, “Horizontal and Vertical Equity in Taxation as Constitutional Principles: Germany and the United States Contrasted,” 7 Fla. Tax Rev. 259, at 302 *et seq.* (2006).

権行使を制限、人権侵害を防止し納税者を保護することに積極的である。オランダの場合、加えて不文律である法的安定性 (legal certainty principle) や予測可能性 (protection of legislative expectation) の原則を介した遡及課税 (retroactive tax legislation) などを制止することにより、議会に適正化に向けた立法を促している⁵

EU 諸国では一般に、納税者は、国内裁判所での救済結果に満足しない場合には、国際法廷に救済を求めることができる。オランダは、さまざまな国際人権条約に署名している。このことから、オランダの納税者は、権利侵害の救済を国際条約に基づいて設置された司法機関の求めることができる。すなわち、オランダの場合、納税者は、政府の制定法の適用・解釈が国際条約に抵触するし、納税者の権利を侵害していると思う場合、当該納税者は付託手続を通じて国際法廷で争うことができる。国際法廷に持ち込めるが、最初に国内司法を使いこなすことが前提要件である。日本の場合のように、税法が憲法 84 条や 14 条に違反するとして争い最高裁で敗訴した場合、不正義な判断だと思ったとしても、国際法廷に付託する手続を取れない“島国司法”とは対照的である。

オランダでは、普通裁判所が、ヨーロッパ人権条約違反の事例を含め審理する。ただ、オランダの裁判所は、議会法の違憲審査をすることができない。しかし、オランダの納税者は、欧州人権条約 14 条や市民的及び政治的権利に関する国際規約 (ICCPR) 26 条に規定する公平条項違反を理由に、付託手続を通じて国際法廷 (欧州人権裁判所) で司法審査を求めることができる⁶。

・**ベルギー (Belgium)** ベルギーでは、所得税法、相続税、登録免許税、VAT 税法などで課税する。これらの税法は、租税実体法に加え、申告、課税処分、徴収など租税手続法に関する規定を含む。[Under construction]

ベルギーにおける課税原則は、ベルギー憲法および一般法から派生する。税法は、ベルギー憲法、国際条約および EU 法を遵守して制定され、かつ執行されないといけなとする。ベルギーの財務省の外局に課税庁 (BTA: Finance FPS=Finance Federal Public Service/連邦公共サービス財務庁の 1 組織) が置かれている。課税庁 (BTA) は、①一般的な税務行政、②税の徴収、③税務調査、④関税・個別消費税、⑤その他の税務などの事務を担う。

ベルギー法は、いわゆる「大陸法系」に属し、制定法が法体系の中核をなしている。憲法は、「租税は、国家に利益のために、法律によってのみ課すことができ

⁵ See, Hans Gribnau, “Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands,” 9 Utrecht Law Review 52 (2013).

⁶ See, R. Happe *et al.*, “The Netherlands National Report: Constitutional Limits to Taxation in a Democratic State: The Dutch Experience,” 15 Mich. St. J. Int’l L. 417 (2007).

る」(170 条 1 項)と規定する。このように、憲法に租税法律主義 (tax legality principle) をうたっていることから、租税立法権は、司法府や執行府に移譲してはならないとされる。憲法裁判所が、この憲法上の原則が遵守されているかどうかを判断する。租税法律主義のもと、税法は、人や物は本来的に自由であるべきであるとする基本原則を変えるものであることから、税法は厳格に解釈されなければならないとするルールが導き出される。

ベルギーは、租税法律主義の原則を、課税の公平原則 (equality principle of taxation) に傾斜する形で展開する国の 1 つといえる。すなわち、同じ状況にあるあらゆる納税者は等しく取り扱われるべきであるとされる。

国内法に直接効力を及ぼす超国家的な条約は、国内税法に優先する。言いかえると、国内税法は、こうした条約に照らして解釈されないといけない。このことから、ベルギーの納税者は、自己の権利について人権条約に救済を求めることができる。

ベルギーは、フェアプレイや健全行政の原則を採用し、かつ納税者は法的安定性および予測可能性の権利を有する⁷。[Under construction]

・**ブルガリア(Bulgaria)** ブルガリア憲法は、「国民は、その所得および財産に対して、制定法に基づいて租税や負担金を支払わなければならない。」と規定する (60 条 1 項)。60 条 2 項は、租税軽減や付加金は特別法によってのみ行うことができる旨規定する。さらに、憲法 84 条 3 項は、国会のみが租税を課しかつその額を定めることができる旨規定する。[Under construction]

・**キプロス(Cyprus)** キプロス憲法 24 条 2 項は、「いかなる種類の租税、関税または固定資産税による負担も、法律に基づく以外は、それを強いてはならない。」と規定する。[Under construction]

・**デンマーク(Denmark)** デンマーク憲法 43 条は、「制定法による以外は、賦課、改正または廃止してはならない。」と規定する。[Under construction]

・**スペイン(Spain)** スペイン憲法 31 条は、「公的目的での人的または財産の負担は、法に基づいてのみ求めることができる。」と規定する。憲法 133 条 1 項および 3 項は、[経済および財政] の表題にもと、「租税を徴収する主な権限は、もっぱら国法により行使するものとする。」「国税による財政収入は法律によって確保しなければならない。」と規定する。[Under construction]

・**エストニア(Estonia)** エストニア憲法 113 条は、「国税、関税、負担金および強制加入保険料は、法律により課されなければならない。」と規定する。[Under construction]

⁷ See, Lexology, Tax Controversy in Belgium (March 20, 2019). [Tax Controversy in Belgium \(March 20, 2019\)](#). - 検索 (bing.com) ; [General Administration of Taxes | FPS Finances \(belgium.be\)](#)

- ・**フィンランド(Finland)** フィンランド憲法 81 条 1 項は、「国税は、納税義務を負う個人や企業に対する納税義務の根拠、納税額および法的救済を規定した法律により課すものとする。」と規定する。[Under construction]
- ・**ギリシャ(Greece)** ギリシャ憲法は、「いかなる租税も、議会が定めた制定法によらなければ課すことができないものとする。制定法には、課税対象、所得、資産の種類、控除、および、課税物件を記載するものとする。」と定める。加えて、78 条 4 項は、「課税物件、税率、税控除、課税除外、および年金支給については、委任立法によってはならない。」と規定する。[Under construction]
- ・**アイルランド(Ireland)** アイルランド憲法 22 条 2 項 1 号および 22 条 2 項 6 号は、租税を課す特別の立法手続(金銭法案/money bill)について規定する。これらの規定から、議会の承認なしにいかなる租税も課すことはできないとする原則を見出すことができる。[Under construction]
- ・**イタリア(Italy)** イタリア憲法 23 条は、「法律によらなければ、何人に対しても人的または財政的性格の負担を課すことができない。」と規定する。また、憲法 76 条は、「立法権の委任は、原則と指針が定められ、期間が限定され、かつ対象が特定されていないと、政府に委任することはできない。」と規定する。加えて、憲法 77 条 1 項は、「政府は、両議院の委任がなければ、通常法律の効力を有する命令を制定することはできない。」と規定する。憲法 77 条 2 項は、「政府は、緊急の必要性において、自らの責任において、法的効力を有する暫定措置を講じたときは、政府は、これを法律に転換するための措置を、その日に両議院に提出することになっている。しかも、その命令は、公布後 60 日以内に法律に転換されないと、遡ってその効力を失う旨規定する。かつて、政府はこの種に緊急命令を濫用したことがあったが、憲法裁判所は違憲と判断した。憲法 70 条は、立法権は両議院が共同で行使する旨規定する。この規定は当然租税立法にも適用になる。憲法 53 条は、納税の義務について規定する。53 条 1 項は、「何人も、その負担能力に応じて、公共の費用を負担しなければならない。」と規定する。また 53 条 2 項は、「租税体系は累進性に基づくものとする。」と規定する。つまり、53 条は、伝統的な所得課税中心の租税体系をベースにした応能負担課税原則(taxation based on ability to pay principle)を明らかにする。この規定の適用・解釈をめぐる論争がある。応益負担課税(taxation based on benefit)が許容されないのかどうかについても議論がある。租税事件は、通例租税審判所や通常裁判所が管轄するが、憲法 53 条が関連すると憲法裁判所が担当することになる。憲法裁判所は、憲法 53 条は、所得課税に加え、VAT や取引高税にも適用になるというスタンスを採る。VAT は比例課税の臭いが強いが、憲法裁判所は、憲法 53 条は累進的でない課税を禁止していない、税制全体が累進的になれば問題ないというスタンスを採っている。また、憲法裁判所は、53 条は、課税の垂

直的公平(horizontal equity)を求めているのではないかとの訴えに対しては、53 条にいう「公平」は、憲法 3 条にいう「法の前平等」を意味すると判示している。憲法 25 条 2 項は、「何人も、その行為がなされる前の施行された法律によるものでなければ、処罰されることはない。」と規定し、「遡及処罰の禁止」を明らかにする。憲法裁判所は、不利益遡及課税が問われた場合、明文の規定がないことから、問われた遡及課税規定が、憲法 3 条の「法の前平等」基準を援用して判断を下している。以上が、イタリアの租税法律主義論の展開状況である⁸。

[Under construction]

・**リトアニア(Lithuania)** リトアニア憲法 127 条は、「租税その他予算に組み込む負担はリトアニア共和国の法律により課すものとする。」と規定する。加えて、憲法 67 条 15 項は、「リトアニア議会が、国税その他強制的な負担金を課すものとする。」と規定する。[Under construction]

・**ルクセンブルグ(Luxembourg)** ルクセンブルグ憲法 99 条は、「国家のための租税は、法律によってのみ課することができる。」と規定する。[Under construction]

・**ポーランド(Poland)** ポーランド憲法 84 条は、「何人も、法律の定めに従い、租税の負担を含む自らの責務および公的義務を果たさなければならない。」と規定する。加えて、憲法 217 条は、「租税の賦課は、その他公的負担と同様に、課税対象、税率、税控除や納税緩和の要件、課税除外の項目に関する事項は、制定法によるものとする。」と規定する⁹。[Under construction]

・**ポルトガル(Portugal)** ポルトガル憲法 103 条 2 項は、「租税は、課税対象や税率、租税減免や納税者に権利保障を含め、法律により課すものとする。」と規定する。加えて、同項 3 号では、「何人も、憲法を遵守して設けられていない租税を支払う義務を負わない。」と規定する。[Under construction]

・**チェコ(Czech Republic)** チェコの基本的権利憲章(Charter of Fundamental Rights) 11 条 5 項は、「租税や負担金は、法律に基づいてのみ課すものとする。」と規定する。[Under construction]

・**ルーマニア(Romania)** ルーマニア憲法 56 条 3 項は、「いかなる負担金[租税]も、法律に基づく以外は、これを課してはならない。」と規定する。加えて、憲法 139 条 1 項は、[租税、関税その他の負担金]の表題で、「租税、関税、その他国

⁸ See, Carlo Garbarino, “Italy-National Report,” 15 Mich. St. J. Int’l L. 401 (2007).

⁹ ポーランドの租税法律主義については、See, Wojciech Morwski, “The Tax Rulings-The Conflict between the Principle of Legality and the Principle of Legitimate Expectations,” DOI 10.15290/ooscpapi (2018.38).

家予算および国家社会保障予算に組み込まれる歳入は、法律によってのみ課するものとする。」と規定する。

- ・**スロバキア(Slovakia)** スロバキア憲法 59 条 2 項は、「租税および関税は法律または法的基準に基づいて課すものとする。」と規定する。[Under construction]

- ・**スウェーデン(Sweden)** レーゲリンクスフォーメン(Regeringsforagen/スウェーデン憲法を構成する 4 つの法の 1 つ)第 1 章 4 項は、国税を定めるのはスウェーデン国会である旨規定する。加えて、レーゲリンクスフォーメン第 8 章 2 条 2 項は、個人と公的機関(例えば納税者と租税行政庁)との間の関係を規律する場合には、法律に基づかないといけない旨規定する。[Under construction]

- ・**大韓民国** 憲法 38 条[納税の義務]すべての国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う。憲法 59 条[租税法律主義]租税の種類および税率は、法律で定める。[Under construction]

【資料 2】 欧州連合(EU)の予算制度の概要 [メモ/tentative]

(2025 年 10 月末現在)

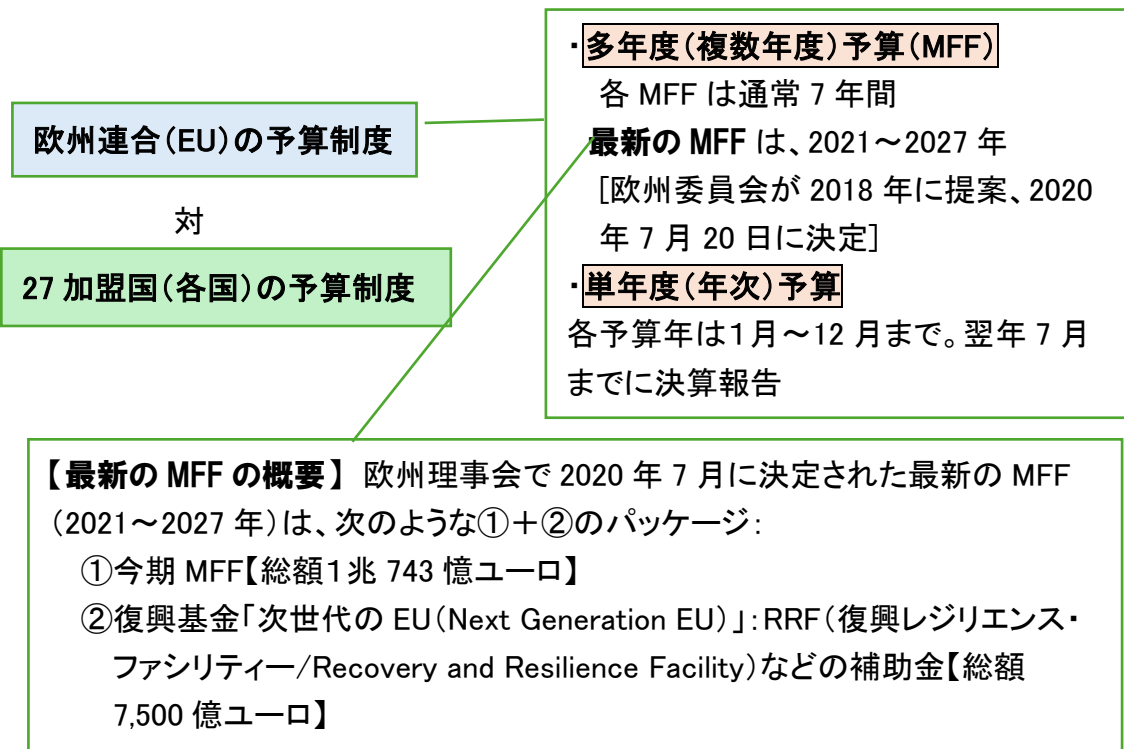
作成 石村耕治

- ・ 欧州連合(EU)は、現在 27 加盟国から構成される政治経済共同体。EU は独自の議会や執行機関を持ち、共通政策の実施に必要な資金を確保するため、独自の予算制度を運用。この予算規模は、EU 域内総生産(GDP)のおおよそ 1%に相当。

I 欧州連合(EU)の予算の組まれ方

- ・ 欧州連合(EU)の予算年は、1 月から 12 月まで。**多年度(複数年度)財政枠組み**(英語:MFF=Multiannual Financial Framework/独語:MFR=Der mehrjährige Finanzrahmen)では、EU 内の政策優先度に応じて、政策分野ごとに多年次(通常 7 年間)にわたる歳出(予算)のおおまかな上限額が定められる。
- ・ UE の各年度予算は、欧州委員会がこの **MFF/多年度財政枠組み**を基にしてプロジェクトや活動への割り振りを提案し、EU 理事会および欧州議会での審議と採択を経て成立する。なお、この予算額を上限額よりも必ず低めに設定することにより、歳出超過を防いでいる。
- ・ EU 予算の策定には、欧州連合理事会、欧州委員会、欧州議会の 3 機関が関与する。予算は、対象期間開始前に決定するのが原則。

【表 16】 欧州連合(EU)の予算の組まれ方 [イメージ] Tentative



1 EU の歳入源/財源は

- ・ EU の歳入はほぼ、加盟国からの拠出金でなりたっている。具体的には、次のようなものが固有収入源/財源(own resources)になっている。

【表 17】EU の主要歳入源/財源[イメージ]

- ①伝統的な固有収入源
- ②付加価値税(VAT)ベースの固有収入源
- ③加盟各国の国民総所得(GNI)ベースの固有収入源
- ④その他の固有収入源

【④その他の固有収入源とは】

預金の利子や延滞金、前年度予算の余剰金など

- ①**伝統的固有収入源/財源**:EU 域内への輸入物品にかかる「**関税**」(+砂糖税)
関税徴収は輸入する加盟国が行い、その 25%を徴収する加盟国が受け取る。
EU 委員会は、加盟国による関税徴収の適正性を調査し、不正を防止する権限を有する。
- ②**付加価値税(VAT)ベースの固有収入源/財源**: 加盟国からの拠出金
加盟国で徴収された VAT の一部を EU が受け取る。VAT の税率や非課税品目は付加価値税指令(VAT Directive)に基づき、各加盟国の国内法を制定し決定するが、統一基準による算定が行われ、各加盟国の拠出額が決定される。
拠出額の上限は、各国の国民総所得(GNI=gross national income)の 50%に設定。加盟国ごとの拠出金は、当該年度の予算が確定するまで確定しない。
- ③**GNI ベースの固有収入源/財源**: 加盟国からの拠出金
EU 予算の最大部分(約7割)を占める。各加盟国の GNI 比率に基づいて算出。
この財源の上限は、EU 全体の GNI の 1.24%に制限される。
- ④**その他の収入源/財源**
歳入全体のおおむね 1%を占める。このカテゴリーには、預金の利子や延滞金、前年度予算の余剰金など

【⑤新たな固有収入源の提案】

- ・CORE 構想: 共通連結法人税をベースとした収入
- ・カーボンプライシング(排出量取引制度・化石燃料賦課金)
- ・プラスチック廃棄物に対する賦課金

- ・OECD の「経済のデジタル化に伴う国際課税合意 (Mandate of OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS[=Base Erosion and Profit Shifting])」(「2021 国際課税合意」)に基づく「国際デジタル課税による消費地国/市場国へ新たに配分される課税権からの収入

2 21～27 年度 MFF/多年度財政枠組み

- ・欧州委員会は、2018 年 5 月に、2021～2027 年 MFF/多年度財政枠組み(見積総額 1 兆 1,346 億ユーロ)を公表した。その後、2020 年 7 月 20 日に、予算上限 1 兆 743 億 ユーロ(約 160 兆円)の規模とすることで合意した。
- ・21～27 年度 MFF/多年度財政枠組みでは、下記の重要 7 政策領域に予算配分を行うデザイン。

【表 18】21～27 年 MFF/多年度財政枠組みでの主な政策領域と予算上限額
[原案]

政策領域	予算上限額(€)
①団結、強靱化と価値の共有	3,778 億ユーロ
②自然資源と環境	3,564 億ユーロ
③単一市場、イノベーションとデジタル化	1,328 億ユーロ
④周辺諸国と世界	984 億ユーロ
⑤移民と国境管理	227 億ユーロ
⑥安全保障と防衛	132 億ユーロ
⑦EU 運営費	731 億ユーロ
合 計	1 兆 743 億ユーロ

* EU 理事会資料、駐日 EU 代表部の EU Magazineなどを参照

3 21～27 年度 MFF/多年度財政枠組みの特徴

- ・21～27 年度 MFF/多年度財政枠組みで予算配分の多い政策領域は、①「団結、強靱化と価値の共有」と②「自然資源と環境」である。②「自然資源と環境」政策領域の大部分を占めるには共通農業政策である。
- ・③「単一市場、イノベーションとデジタル化」の政策領域のうち「デジタル化」は、経済を成長させ、競争力をつけることが狙い。⑤「移民と国境管理」は、急増する難民対策への取り組みを積極化させることが狙い。

4 21～27 年度 MFF/多年度財政枠組みの課題

- ・ 21～27 年度 MFF/多年度財政枠組みが抱える課題は、イギリスの EU 脱退 (Brexit)に伴う歳入の減少、新型コロナ禍 (COVID-19)による欧州経済への深刻な打撃、そして、ロシアのウクライナ侵攻に伴う大量難民の発生、エネルギー価格の高騰など多岐にわたる。【*その他多数の課題あり。したがって Under construction】
- ・ 欧州委員会は 2023 年 6 月、抱える政策課題に取り組むために、EU の長期予算の強化(予算修正)を提案した。2024 年 2 月 1 日、EU 首脳は欧州委員会の提案のすべての優先事項を承認し、史上初となる EU の長期予算の修正、ウクライナ・ファシリティと STEP の創設について合意している。[Commission proposes amendment to EU budget 2024 in record time to continue delivering on EU priorities](#)
- ・ その概要は、次のとおり。

【表 19】EU の優先課題への取り組みを継続のための予算修正

欧州委員会は本日、21～27 年度 MFF/多年度財政枠組みの改定に関して、欧州議会と理事会の間で合意された変更を反映するため、2024 年の EU 予算の修正案を採択した。これにより、EU は引き続き欧州市民やその他の人々のために EU 共通の優先課題に取り組むことが可能となる。

今回の修正は、以下の内容を対象とする 58 億ユーロ強の増額となる。

- ・ウクライナ・ファシリティの強化とウクライナ準備金の動員(48 億ユーロ)
- ・欧州戦略技術プラットフォーム(STEP)における欧州防衛基金(EDF)の増強(3 億 7,600 万ユーロ)
- ・欧州連帯準備金(European Solidarity Reserve)と緊急援助準備金(Emergency Aid Reserve、旧 Solidarity and Emergency Aid Reserve)の増強(3 億 6,500 万ユーロ)
- ・西バルカン向け改革・成長ファシリティ(Reform and Growth Facility for the Western Balkans)の強化(5 億 100 万ユーロ)
- ・欧州移住労働者のための欧州グローバルゼーション調整基金(European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers)の積立金の実際のニーズに合わせた調整

【資料 3】 EU の基本法制に関するイメージでの説明資料¹⁰ [メモ/tentative]

(2025 年 10 月末現在)

作成 石村耕治

■ EU 憲法/EU 基本条約とは

EU 憲法=EU 基本条約

EU 条約

+

EU 運営[機能]条約

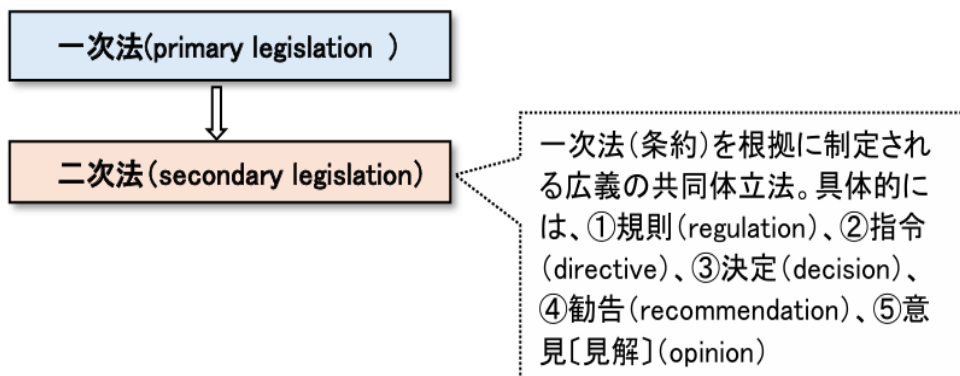
■ マーストリヒト条約、EU条約(TEU)、EU運営[機能]条約(TFEU)とは

・**マーストリヒト条約/改正ローマ条約(Maastricht Treaty)**【英語発音/マース・トリクト:EU 創設のために 1992 年オランダのマーストリヒトで調印された欧州連合条約/EU 条約(TEU=Treaty on European Union)】【マーストリヒト条約の原典は、1957 年にローマで調印された欧州共同体設立条約(TEEC=Treaty establishing the European Economic Community)】その後、2009 年に発効したリスボン条約では、TFEU /EU 運営[機能]条約(TFEU= Treaty on the Functioning of the European Union)に改称された。

・**TEU/EU条約/欧州連合条約(TEU=Treaty on European Union)**【EU条約は、10年に1度は修正されており、直近では2009年発効した「欧州連合条約および欧州共同体設立条約を修正するリスボン条約」(リスボン条約)のよる修正を実施。EU条約は、前文と6編からなる。】

・**TFEU /EU 運営[機能]条約**(TFEU= Treaty on the Functioning of the European Union)【1 部～7 部[Part1~7] 385 条からなる。】

■ EU法の基本体系

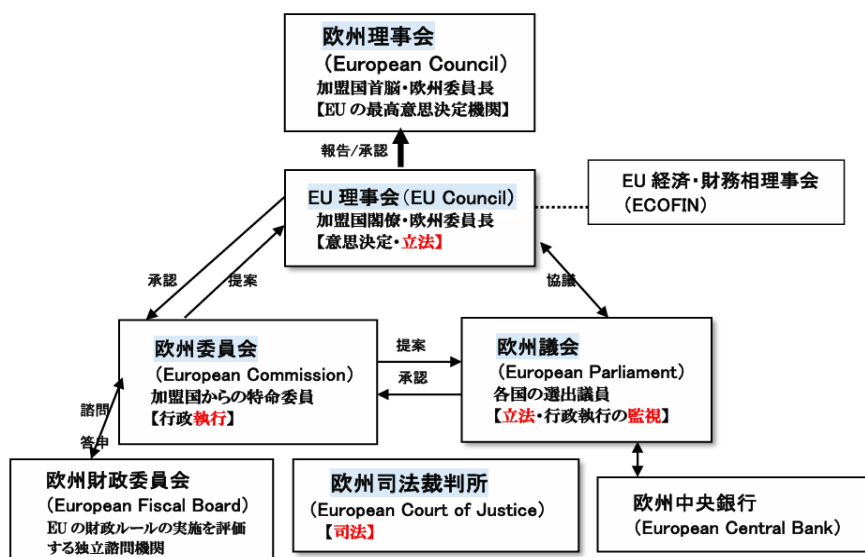


¹⁰ 石村耕治「Q&A: 現代 EU 財政法入門塾」JTI 税務ニュース 4 号 (2019 年)、50 頁以下参照。 [J T I 税務ニュース 第 4 号 | 国民税制研究所](#)

■ 5 種類の共同体立法(二次法)の違い

- ① **規則(regulation)** EU の「規則」は、加盟国の国内法に優先して、加盟国の政府や企業、個人に直接適用される。つまり、加盟国の政府等を直接的に拘束する。そのため、加盟国の国内立法は不要。
2009 年 12 月のリスボン条約によって EC は廃止され、今まで法の制定ができなかった EU は、法制定が可能な EC の地位を継承した。規則の名称は、複雑です。やさしくまとめると、次のようになる。
欧州共同体(EC=European Community)→欧州連合(EU=European Union)
2009 年末までは、例えば、Regulation(EC)No 1466/97
2010 年以降は、例えば、Regulation(EU)No 1173/2011
- ② **指令(directive)** EU の「指令」は、加盟国政府に対して直接的な法的拘束力があるが、企業や個人には直接適用されない。個々の加盟国に効力を及ぼすには、加盟国の国内立法が必要(EU 条約 249 条 3 項・10 条 1 項)。つまり、一定期間内(EU 官報掲載後 3 年以内)に加盟国の国内法に置き換えられなければならない。加盟国には一定の範囲内で立法裁量がある。
- ③ **決定(decision)** EU の「決定」は、特定の加盟国の政府や企業、個人に対して直接適用されるもので、対象となる加盟国の政府等に対して直接的な法的拘束力を及ぼす。性格的には“行政上の処分”とみてとれる。
- ④ **勧告(recommendation)** EU の「勧告」は、欧州委員会(Commission)が加盟国の政府や企業、個人などに一定の行為や措置を取ることを期待する旨の表明。原則として法的拘束力はない。性格的には一種の“行政措置”とみてとれる。
- ⑤ **意見[見解](opinion)** EU の「意見[見解]」は、特定のテーマについて欧州委員会(Commission)の意思の表明。「勧告」と同様、原則として法的拘束力はない。性格的には一種の“行政措置”とみてとれる。

■ EU/欧州連合(EU=European Union)の統治機構(抜粋)



■ 駐日 EU 代表部の「President」の邦訳方針

- | | |
|--|---------|
| ◎理事会 (Council) & 議会 (Parliament) の President | ➡ 「議長」 |
| ◎委員会 (Commission) の President | ➡ 「委員長」 |

*もちろん、他の邦訳(和訳)も可能

■ EU/欧州連合(EU=European Union)の主要な機関の特質

わが国は、比較的に厳格な三権分立を採用する。一方、国家連合である EU は、必ずしも権力分立がはっきりしているわけではない。主な機関の特徴を図示すると、次のとおり。

- ・ 欧州議会 (EP=European Parliament)** EP は、EU の立法機関(ただし、立法権限は、EU 理事会(EU Council)と共有。)。つまり、条約遂行に必要な EU 法の提案は、基本条約に個別に規定されたものを除き、通常、欧州議会(EP=Parliament)および EU 理事会(EU Council)が共同で提案・審議・採決。ほかに EU の行政執行活動を監視する責務を担っている。EP は、欧州市民の利益を代表する機関で、5 年毎の直接選挙で選ばれる議員で構成。トップは、欧州議会議長(President of the EP)。
- ・ 欧州理事会 (European Council)** EU 加盟国の首脳(大統領や首相)、欧州委員会委員長(Commission President)、常任議長を構成員とする EU の最高意思決定機関。EU 首脳会議、EU サミットとも呼ばれる。トップは、欧州理事会議長(European Council President)。

* EU の立法機関である EU 理事会(EU Council)や、EU とは別の機関である欧州評議会(CoE=Council of Europe)と混同しないように注意が必要。
- ・ EU 理事会/欧州連合理事会 (Council of the European Union/EU Council)** EU 理事会は、EU の機関。主な任務は、欧州議会(EP=Parliament)と共同で立法をすること。EU 加盟国の政府閣僚級代表(1 人)で構成。閣僚理事会とも呼ばれる。政策分野ごとに設置された委員会で活動。トップは、EU 理事会議長(President of the EU Council)。

* 「EU 理事会(EU Council)」は、EU の最高意思決定機関である「欧州理事会(European Council)」や、EU とは別の機関である「欧州評議会(CoE=Council of Europe)」と混同しないように注意が必要。
- ・ 欧州委員会 (European Commission)** 欧州委員会は、EU 基本条約の規定に基づき設置された行政執行機関。EU 基本条約の守護者として、欧州全体に利益を代表し、法令の立案、政策や法令の執行、国際条約の交渉などを任務とする。「EU の政府、あるいは内閣」のような存在です。トップは、委員長(President of the European Commission)。
- ・ EU 経済・財務相理事会 (ECOFIN= Economic and Financial Affairs Council)** ECOFIN は、EU 加盟国の経済・財務相が出席し、経済政策の調整などを行う閣僚理事会。毎月定例で開催。経済サーベイランスに加え、加盟各国の予算政策・財政の監視、金融市場・資金移動、などの諸問題に関する経済政策指針を策定。また、欧州議会(EP=European Parliament)とともに EU の予算編成・決定に関与。

- ・ **欧州評議会(CoE=Council of Europe)** 欧州評議会(CoE)は、1949年に設立された人権・デモクラシー・法の支配などについて国際基準を策定・評価する目的でヨーロッパに設立された国際機関。専門家会議の開催、国際問題に関する勧告や決議の採択、それらのモニタリングなどを責務とする。現在 47 か国が参加。日本もオブザーバー参加。1953 年発効の欧州人権条約(European Convention on Human Rights)に基づき創設された欧州人権裁判所(ECtHR=European Court of Human Rights)は、欧州評議会(CoE)の機関。

* 欧州評議会(CoE)は、EU の機関ではありません。EU 理事会(EU Council)や欧州理事会(European Council)などと混同しないように注意が必要。

- ・ **欧州司法裁判所/ECJ(European Court of Justice)** 欧州司法裁判所(ECJ)は、EU 基本条約(TEU)および EU 運営〔機能〕条約(TFEU)に準拠して設立された EU の裁判所。EU 基本条約(一次法)や EU 法令(二次法)の適切な解釈を通じて、域内で EU 法を公平に適用する任務を担う。①司法裁判所(Court of Justice)【法律審裁判所で、一般裁判所または専門裁判所の裁決に対する上訴事件(ただし上訴は法律問題を争う場合に限られる。)などを管轄する(TFEU256 条 1 項後段)、②一般裁判所(General Court/事実審)、③専門裁判所〔specialised court/EU 公務員審判所(European Union Civil Service Tribunal)〕の 3 つの部門からなる。欧州司法裁判所(ECJ)は、欧州共同体設立条約(TEEC)により、EU 法について排他的に判断する権限が与えられ、統一的な法の適用・解釈を行っている。また、ECJ は先決判断(先行判断)制度(References for preliminary rulings)(TEEC267 条)に基づき、EU 法と加盟国の国内法との解釈など各種法律問題に関する鑑定や助言をする権限を有する。競争法関係を含め、欧州委員会(Commission)の決定を審査するとともに、加盟国の国内裁判所の付託を受けて、EU 法の解釈について先決判断を下すことができます。加盟国が基本条約(一次法)や二次法(指令や規則など)に定められている義務を履行しない場合には、欧州委員会(Commission)の求めに応じ、ECJ は、違法状態の認定を行ったり、違法とされた当該加盟国が対応しないときには、高額な罰金を科したりすることによって、各種法令、とくに基本条約の遵守を求めることができる。欧州司法裁判所(ECJ)は、TEEC 220 条に基づき、27 人の判事と 8 人の法務官で構成。加えて、事務を統括する事務局長(任期 6 年、再任可能)を任命。ルクセンブルグに所在します。現在の正式名称は、CJEU=Court of Justice of the European Union(欧州連合司法裁判所)。

* 欧州司法裁判所(ECJ)は、欧州評議会(CoE)の人権救済機関欧州人権条約(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)上の審理を行う欧州人権裁判所(ECtHR=European Court of Human Rights)〔EU 評議会(CoE)の人権救済機関〕とは別の司法機関。混同しないように注意が必要。

①先決判断(先行判決)*制度 (References for preliminary rulings):【* 先決判

決、先決裁定、先決解釈(ruling=interpretation)の邦訳もあり。】

- ・ 先決判断制度のもと、ECJは、EU 法と加盟国の国内法との適用・解釈など各種法律問題に関する鑑定や助言をする権限を有する(TFEU267条/TEU19条)。
- ・ 加盟国の市民・企業・加盟国が、各国の国内裁判所や審判所に起こした争訟において、EU 法の解釈(現行の判例法を含む。以下同じ。)やEU 法の効力が争点となったとき、各国の審判所や裁判所は争訟手続を停止して、EU 法問題をECJに付託し、EU 法の適用・解釈について統一的な判断を求めることができる仕組み。【先決判断制度は、EU 法の法的安定性の確保が目的か??】
- ・ ECJ が求められた EU 法問題について先決判断を下し、それを基に各国の裁判所は手続を再開して終局判決を下す。
- ・ ECJ が求められた EU 法問題について先決判断を下し、それを基に各国の裁判所は手続を再開して終局判決を下す。
- ・ 先決判断は、付託した国の裁判所および加盟国のすべての裁判所に拘束力がある。EU 諸国での EU 法の統一的な適用・解釈を確保することを狙いとした手続である。ECJ の先決判断手続にかかる手数料は無償である。付託国の裁判所での手数料はその国の規定による³。
- ・ 【例】自国の租税行政庁が、課税事業者が保存するインボイスの適格性を否認し仕入税額拒否処分を行ったとする。そして、争訟になり、自国の準司法機関(租税審判機関)、and/or 司法機関が、国内 VAT 法の基準と EU 付加価値税規則の解釈とがぶつかるときに、どちらが正しいかを自国の機関がECJ (欧州司法裁判所)に先決判断を求める。

②直接訴訟:

- ・ 直接訴訟とは、市民・企業・加盟国・EU 機関が、直接に EU 機関を相手に欧州司法裁判所に起こす訴訟である。直接訴訟には、取消訴訟または無効確認の訴訟、不作為違法の確認訴訟、損害賠償訴訟などがある。
- ・ 市民・企業が原告となって EU 機関を訴えるような直接訴訟は、一般裁判所(General Court)が原審である。原審判決に不服な側は、ECJに上訴可能

*AG 制度について詳しくは、

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)642237](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)642237)

■ 欧州人権裁判所 (ECtHR) とは

- ・ 一方、EU 加盟国での納税義務者が、居住地国の租税行政庁による課税処分が、**欧州人権条約** (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom/正式名称は「人権および基本的自由の保護のための条約」) 第 1 議定書プロトコル第 1 (Article 1 of Protocol No. 1 to the
- ・ その場合で、自国が欧州人権条約の署名国であるときには、フランスのストラスブールにある EU 評議会 (CoE=Council of Europe) の人権救済機関である**欧州人権裁判所** (ECtHR=European Court of Human Rights) に訴えを提起することができる。*

● 欧州人権条約署名国一覧

ベルギー、デンマーク、フランス、ドイツ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、トルコ、イギリス (UK) など。

- ・ **欧州人権裁判所 (ECtHR)** は、2023 年 3 月に、これまで扱った事例を分析した『**ファクトシート：課税と欧州人権裁判所 (Factsheet – Taxation and the ECHR)**』を公表している。* *
- ・ 「納税/課税問題を人権問題ととらえる」のがヨーロッパの伝統でもある。わが国では、政府主導の“納税者教育”の効果？もあってか、納税/課税を市民・納税者の一方的な「義務」ととらえる考え方が根強い。
- ・ このため、わが国では、**欧州人権裁判所 (ECHR)** が、租税法律主義や納税者救済にあたっている現実を理解できない、あるいは、納税者の“権利”を嫌う財務の役人を忖度し、そうした情報を紹介しない研究者も少なくない。

●『ファクトシート：課税と欧州人権裁判所』(2023 年) の概要

■ **条約署名国の納税者が、自国での課税処分が、次ような「欧州人権条約の条項に違反する」として欧州人権裁判所に提訴され、同裁判所が下した判決の要旨を紹介している。**

①第 1 議定書第 1 条・財産保護、②第 6 条：公正な裁判を受ける権利、③第 7 条：法律なくして処罰なし、④第 8 条：私生活および家族生活の尊重を受ける権利、⑤第 9 条：思想、良心および宗教の自由、⑥第 10 条：表現の自由、⑦第 14 条：差別の禁止、⑧第 4 議定書第 2 条：移動の自由、第 7 議定書第 4 条：一事不再理の権利

* 欧州人権裁判所の邦文での紹介については(『**欧州人権条約：変化し続ける条約**』[The European Convention on Human Rights – A living instrument](#) **欧州人権条約 – 変化し続ける条約**)

＊ ＊ [FS_Taxation_ENG](#) なお、2022 年 11 月発出のファクトシートについては、中村芳昭「翻訳税法資料：欧州人権裁判所広報部『課税と欧州人権条約』」青山ビジネスレビュー13 巻 2 号(2024 年 3 月)がある。有益な資料である。

【資料 4】アメリカ連邦の歳出予算法と税法の立法手続[メモ/tentative]

～財政調整措置法とは何か

2.0 版(2025 年 11 月 1 日現在)

U.S. Federal Budget and Tax Legislation Process

作成 石村耕治

◆はじめに

アメリカ連邦の財政年度(fiscal year)は、10 月から翌年 9 月末までである。一方、わが国の会計年度は 4 月 1 日から翌年 3 月 31 日までである。

年間の「歳入(収入見込み)」と「歳出(使い途)」の予定を示した計画のことを「バジエツト(budget)」という。わが国では一般に「予算」と邦訳される。

わが国では、予算が法律(law)なのか、そうでないのか、久しく議論されてきた¹。一方、アメリカの場合、連邦における予算の権限(the power of the purse)は、立法権(legislative power)である。つまり、「予算法律主義」を採る。この点、連邦憲法(1 条第 9 節 7 項)は、次のように定める。

【表 1】アメリカ連邦憲法の「歳出予算法律主義」規定(第 1 条第 9 節 7 項)

国庫からの支出は、**すべて法律で定める歳出予算**(appropriations)に従って行われなければならない。すべての公金の支出入に関する正式の報告及び決算は随時公表しなければならない。(第 1 条第 9 節 7 項)

この規定から、「連邦予算を決定するのは、法律をつくる立法府たる連邦議会である。大統領制(Presidential system)は敷くものの、執行(行政)府のトップである大統領ではない。」とも読める。

一方、歳入を賦課するための法律案(bills for raising revenue)は、下院で先議される。合衆国憲法 1 条 7 節 1 項は、次のように規定する。

【表 2】アメリカ連邦憲法の「合衆国議会の議事手続」(1 条 7 節 1 項)

歳入の賦課にかんするすべての法案は、**先に下院**に提出しなければならない。ただし、他の法律案におけると同様に、上院はこれに対して修正案を発議し、または修正を付して同意することができる。

¹ わが国では、日本国憲法の下での予算の性格については、予算行政説、予算法規範説、予算法律説の 3 説に大別される。論点整理された資料として、夜久仁「予算と法律との関係～日本国憲法の予算理論を中心として」レファレンス(2012 年 1 月)
https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196942_po_073202.pdf?contentNo=1

このように、アメリカにおいては、「歳出予算(法)」と「歳入(租税)法」は、**法制度としては分離されている**。しかし双方はバジェット(予算)**全体の枠組みの中で連携して運用されている**。

アメリカでは、立法プロセスにおける予算法律主義、租税法律主義のルールは、イギリスのバジェットの仕組みを継受したものである。成文憲法に明記されている。

とりわけ、歳入(租税)における議会ファーストの憲法論は、アメリカが「代表なければ課税なし(No taxation without representation)」の旗頭のもとで大英帝国(イギリス)から独立を勝ち得た経緯も関係している。憲法起草者(Founding Fathers)が、予算は法律でありその成立には議会による民主的なチェックが不可欠であると考えたからであろう²。とはいうものの、現実のアメリカ連邦の予算審議プロセスは、執行(行政)府のトップ(長)である大統領が予算教書(大統領の予算要求)を議会に提出することではじまる。大統領府(ホワイトハウス)に置かれている行政予算管理局(OMB=Office of Management and Budget)が、大統領の手足となって、各執行(行政)部門からの予算要求を予算教書(Budget Message of the President/Budget Message)にまとめて議会に提出する。この仕組みは 1921 年予算・会計法(Budget and Accounting Act of 1921)で導入された。つまり、連邦憲法を典拠とするものではない。あくまでも、行政国家化に対応する仕組みと解される。

ちなみに、わが国の場合は、憲法で、国については内閣に予算提出権があると、しっかり書いてある(73 条 1 項 5 号/86 条)。このことから、「予算案」は、憲法に基づいて行政府のトップである内閣が、財務省の報告をもとに作成し、毎年 1 月に召集される通常国会に提出される。「予算案」は、国会の議決を経て「予算」として成立する。言い換えると、議院内閣制(Parliamentary system)のもと、政府(内閣)と与党とが一体となって予算編成を行うことにあまり疑義が生じない。

国の予算制度は「どこの国も日本と同じ」と考えると、アメリカの大統領も、予算編成権を持っているように思える。ところが、アメリカでは、連邦憲法には予算編成・提出(budgeting)に関する大統領の権限については書かれていない³。このため、議会と大統領は、具体的にどのように権限を行使できるのかしばしば衝突を繰り返してきた。予算教書はあくまでも議会への要望である。法的な拘束力はない。事実、議会ファースト派議員のなかでは、「予算教書(大統領予算案)は、議会が予算編成をする際の参考資料に過ぎない。」とする見方が一般的である。

² ちなみに、イギリスや EU 諸国、カナダなど多くの諸国では、予算法律主義を採る。See, e.g., Cezary Kosikowski, General Budget and Budget Law of the European Union (2008, Temida 2).

³ ちなみに、わが国の自治体は、首長が住民の選挙で選出されることから、アメリカの連邦と同様の「大統領制」を敷いていると見ることができる。地方自治法 97 条 2 項は「普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない」と規定している。

【コラム 1】リマインダー:アメリカ連邦議会の基礎知識

アメリカの連邦議会は、上院(Senate)と下院(House of Representative)からなる。上下両院の基本的仕組みは、次のとおりである。

・**2 院制** ①上院議員(senator):各州×2 人総勢 100 人。任期(term length)6 年(2 年毎に 3/1 改選)。単純小選挙区制(州単位)

②下院議員(congress man/congress woman)は人口比で各州に選挙人数を配分。総勢 435 人。任期 2 年(全員改選)。単純小選挙区制(選挙区単位)

・**議会の会期** 連邦議会(Congress)は、下院議員の任期にあたる 2 年をもって 1 議会を構成する。1 議会はさらに 1 年ずつ 2 つの会期(sessions)からなる。

1 議会(1 Congress)=2 年(2 years)
=1 年ずつの 2 会期(2 sessions)

会期は通常、1 月初旬にはじまり 10 月あるいは 11 月に閉会するという建付けである。選挙を控えていない会期には予定どおり閉会することは少ない。延期されれば 11 月の第 4 木曜日(感謝祭)や 12 月 25 日(クリスマス)が閉会目標となる。選挙を控えている 会期には、10 月初旬に終わることが多い。なお、提出された法案は、1 議会 2 年間は有効である。ただ、その期間中に審議未了の法案は廃案となる。このことから改めて新議会に提出されなければならない。

《議決/法案通過の特徴》

項目	下院	上院
通常法案の可決	単純過半数(218 票)	単純過半数(51 票)
条約批准	該当なし	67 票(総数の 2/3)
大統領指名人事	該当なし	単純過半数(51 票)
弾劾裁判	単純過半数(218 票)	67 票(総数の 2/3)
フィリバスター/ 議事妨害	なし	あり。打破[クローシャー動議等]には 60 票(総数の 3/5)
財政調整法案の 可決 *	①歳入(課税)・②歳出(予算)双方とも、単純過半数(218 票)	①歳入(課税)では 51 票。 ②歳出(予算)では [フィリバスターを打破し両院合同決議のためには] 60 票(3/5)

つなぎ予算可決	単純過半数(218 票)	60 票[フィリバスター打破のため]
歳入(課税)法案 の先議	憲法(1 条 7 節)上、下院に あり。	
歳出(予算)法案 の先議	慣習上、下院にあり。ただ し、憲法の明文規定なし	

* 連邦議会における財政調整手続(budget reconciliation order)とは、通常の法案審議ルート(regular budget order)に替えて選択できるルートである。審議/可決を迅速化できる。法案内容を「歳入(租税)・歳出(予算)・負債限度額」に限定するバード・ルール(Byrd Rule)を遵守し、審議時間は20時間内とし、かつ、時限法にすることを上下両院決議で確認することを条件に、議会上院で、60票(3/5)ではなく、単純過半数(51 票)で法案を可決できるファストトラック・ルートである(詳しくは後述)。

前記【コラム1】からもわかるように、歳出(予算)法案については、慣習として、議会上院に先議権がある。これに対して、歳入(租税)法案は、下院「歳入委員会(House Ways and Means Committee)」が扱う。一方、上院の場合は「上院財政委員会(Senate Finance Committee)」が扱う。ただ、連邦憲法1条7節は、あらゆる歳入(租税や関税など)の賦課に関する法案[歳入法案]は下院が先議する旨をうたう。このことから、上院財政委員会は、下院歳入委員会を通過した歳入(租税)法案を審査・修正する、さらには独自の歳入法案を提出することになる。

【表 3】 予算制度の米日比較

項目	アメリカ(連邦)	日本(国)
予算提出権者	大統領	内閣【予算を閣議決定】
根拠法	議会慣習、1921 年予算・会計法、74 年議会予算法/CBICA	憲法 73 条 1 項 5 号/86 条
予算編成支援機関	大統領府(ホワイトハウス)の行政予算管理局(OMB)	財務省主税局、総務省自治税務局
予算審議機関	上下両院歳出委員会/予算委員会	衆参予算委員会
予算先議	議会慣習として下院先議	衆議院(憲法 60 条)
予算決議	法的拘束力なし	法的拘束力あり。
予算(法)案の形式	通常 12 本の個別予算法案/オムニバス(総合予算法案)	単一の総合予算案(一般会計＋特別会計)

予算(法)の性格	特別立法手続(通常法案と異なる)	通常の立法手続による
予算通過迅速化措置/ファストトラック(財政調整)措置	あり。議会上下両院決議(concurrent resolution)・調整指示(reconciliation instructions)に基づき、該当委員会が、項目を「歳出・歳入・赤字解消に絞った」上院のバード・ルール(Byrd Rule)を遵守した法案を作成・提出することで、上院審議を 20 時間に制限し迅速審議、単純過半数(51 票)の賛成で成立が可能。	なし。代わりに、衆院優越ルールあり(憲法 60 条)。原則、法律でない予算案と、通常法律である予算関連法案【例:所得税法等改正法案、地方税法改正法案】とは、別建ての立法手続で審議。ただし「同一会期内に成立させる」ことを目指して並行審議も可能。
予算関連(税制改正)法案*の所在	①通常法案ルート:議会で党が、税制改正法案を、通常法案として、下院先議ルールに従い(連邦憲法1条7節)議会に提出するルート。 ②財政調整法案ルート:議会で党が、税制改正法案を、包括的な(omnibus)財政調整法案として、ファストトラック(迅速化)手続を選択して、議会に提出するルート。 例えば、トランプ 2.0 政権の「2025 年一つの大きな美しい法案(OBBBA=One Big Beautiful Bill Act of 2025)」は、財政調整法案ルートを選択した包括税制改正法案(Omnibus Tax Reform Bill)の典型	政府は、歳入に関する税制改正法案(例:所得税法等改正、地方税法改正)のような「予算関連法案」を、当初予算案と同時に提出し、審議に付するのが慣例。予算案は憲法 86 条により衆議院通過後 30 日で自然成立する。一方、予算関連法案(税法改正案含む)は通常法案と同様に衆参両院での可決が必要。

*「予算関連法案(budget-related legislation)」とは、予算の執行に必要な法案の総称で。予算(法)案と並行して審議される一連の法案を指す。例えば、わが国の場合では、①歳入に関する税制改正法案(例:所得税法等改正、地方税法改正)、②特例公債法案

(赤字国債の発行根拠)、③地方交付税法案、④予算に基づく事業実施のための制度改正法。

1 予算決議と予算法案・租税法案の審議

(1) 憲法上の大統領予算案位置づけと議会の予算法案

大統領は、毎年初めに、3 大教書(3 Mager Presidential Messages)を連邦議会に送る。それらは、①一般教書(State of the Union Message)、②経済報告(Economic Report)、③予算教書(Budget Message)である。大統領の「所信表明」とも言われる。



(Public use)

これらのうち、③予算教書は、アメリカ大統領が議会に提出する翌財政年度の予算案(大統領の予算要求)である。このことはすでもふれた。

予算教書は、おおむね①予算の概要。②予算の細目、③分析、および④財政関連統計の 4 部からなる。大統領府(ホワイトハウス)に置かれている行政予算管理局(OMB)が各省庁などからの聴き取りなどをしたうえで資料を作成し、公表する。

【表 4】 予算教書のフレーム

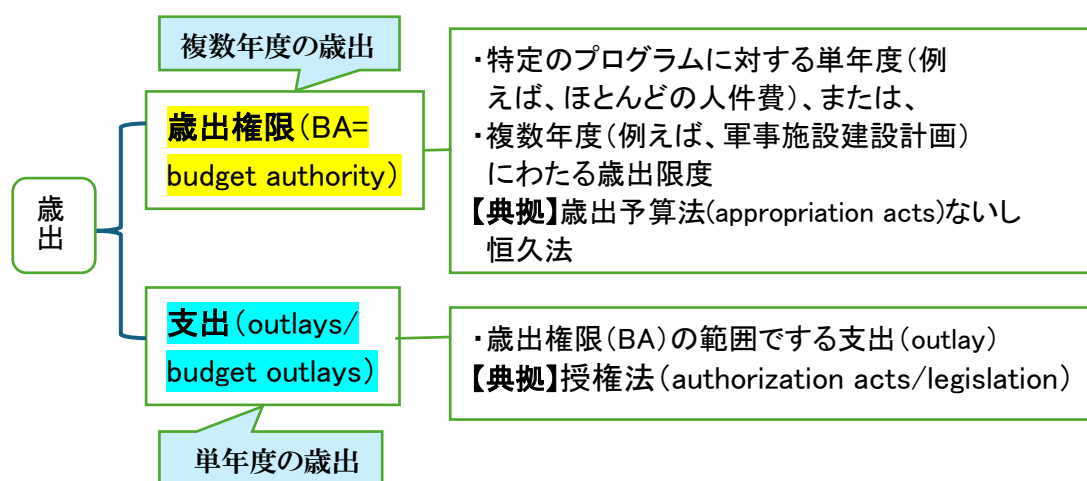
20●●財政年度	
歳出	
裁量的歳出	
国防費	
それ以外	
補正歳出	
義務的歳出	
公的年金等	
メディケア	
メディケイド	
その他	
債務利子払い	
歳入	
財政赤字	

予算教書では、大統領が求める国防計画や社会保障改革、減税政策を実施した場合における歳出規模や歳入規模、その差が今後の財政収支のどのような影響を及ぼすかなどの分析結果が明らかにされている。加えて、各省庁別の個別の政策にかかわる裁量的経費や義務的経費の歳出増減が明らかにされている。しかし、予算教書は、大統領予算案であり、議会には予算策定の参考資料に過ぎない。とはいえ、トランプ 2.0 政誕生後は、議会与党は、大統領の与党に変容してきている。以前にも増して、大統領予算教書の議会予算編成への影響力は一層強くなってきている。予算の対象期間が 5 年とする。この場合には、当年度の見積り＋次年度以降分 5 年間の歳出(予算)と歳入(税収)、財政赤字が表示される。

(2)「歳出権限(BA)」と「支出」の違い

アメリカに連邦政府における「歳出」は、厳密にいうと、“**歳出権限(BA=budget authority)**”と**支出(outlays/budget outlays)**に分けられる⁴。

【表 5】連邦予算における「歳出」の区分イメージ



歳出権限(BA)は、特定のプログラムに対する単年度(例えば、ほとんどの人件費)または複数年(例えば、軍事施設建設計画)にわたる歳出限度である。各年度に実際に使われる支出額とは異なる。歳出予算法(appropriation acts)や恒久法によって、各省庁に歳出権限(BA)が与えられる。各省庁は、授權法(authorization acts/legislation)に基づき歳出権限の範囲で支出(outlay)を行うことができる。このことから、新たに付与された歳出権限(BA)のすべてのすべてにつき当該年度内に支

⁴ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) (As Amended Through P.L. 118-89, Enacted September 30, 2024) (以下「予算・執行留保規制法」「74 年議会予算法」または「CBICA」ともいう。) 3 条[定義]の規定参照。 [COMPS-10356.pdf](#)

出(outlay)を行う必要はない。翌年度以降に繰り越すこともできる。また、前年度以前の歳出権限(BA)に基づき、新たな手続なしで、当該年度に支出を行うこともできる。

わが国は予算単年度主義を採るとされる。しかし、防衛費のように後年度分を含むアメリカ法にいう“歳出権限”にあたるものもある。アメリカも、制度上は単年度予算主義を採るとされる。しかし、複数年にわたる場合も多い。そこで、「歳出」を、単年度の“支出”と、複数年のわたる“歳出権限(BA)”との違いを設けて、区分を明確にしているものと解される。

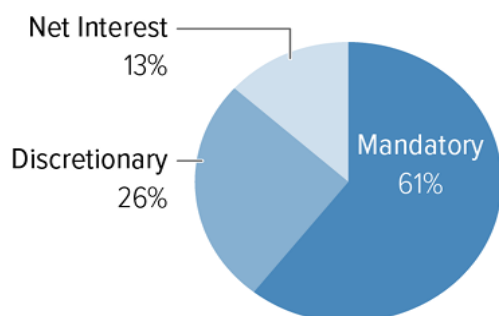
【表 6】 予算[歳出権限(BA)]が附与される分野のイメージ

	授權法以外の法律に基づく 歳出権限(BA)の付与	授權法に基づく歳出権限(BA)の付 与
社会保障関係 (Entitlement)	メディケア 社会保障	授權された社会保障[例: 退役軍人 医療保険、メディケイド、SNSP な ど]
社会保障関係 外(Not a Entitlement)	連邦憲法 3 条上の裁判官の 給与、義務的非社会保障関 係[例: 連邦森林局関連の給 与額の州への支払]	裁量的経費[例: 軍および軍以外、 ほとんどの政府機関の運営費]

(3) 「義務的経費」と「裁量的経費」の違い

また、連邦予算における「歳出」は、大きく次の 3 つに分けて見積もられる。1 つは、①義務的経費(mandatory spending)である。そして、もう 1 つは②裁量的経費(discretionary spending)である。余り注目を浴びないが、他に、③純利子支払費(net interest costs)/政府債務利子がある。

Components of Federal Spending, Fiscal Year 2024



Source: Congressional Budget Office with effect of certain timing anomalies removed, June 2024

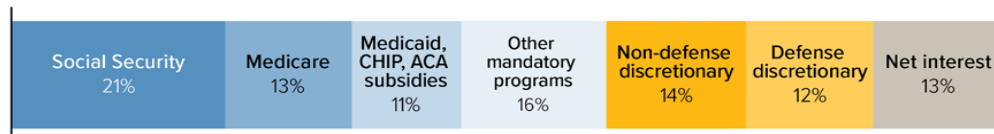
連邦歳出予算法の主要なカテゴリーは、①義務的経費と②裁量的経費の 2 つである。双方の違いをアバウトに一覧にすると、次のとおりである。

【表 7】①義務的経費と②裁量的経費の違い

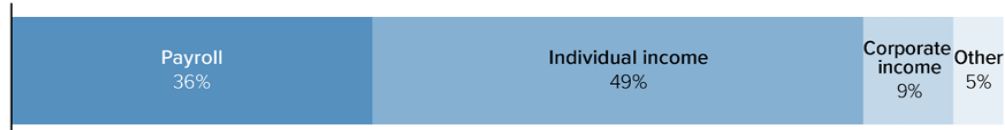
①義務的経費(mandatory spending)。直接経費(direct spending)ともいう。社会保障プログラム(entitlement programs)[例えば、補助的栄養支援プログラム(SNAP=Supplemental Nutrition Assistance Program/旧フードスタンプ・プログラム(former Food Stamps program))]や退役軍人医療保険、メディケア(Medicare/高齢者・障害者向け医療保険制度)、メディケイド(Medicaid)など。義務的経費については、法律が成立すると、以降、その法律が改正されるまで同じ内容の支出が毎年度自動的認められる。したがって、年次の歳出(予算)法の対象とならない。 *なお、租税歳出(tax expenditure)【税制上の各種優遇措置[租税特別措置]で生じる歳出損】は、直接経費とみなすことにしている。
②裁量的経費(discretionary spending) 各省が所管する国防、教育、国土安全保障などの活動や政府機関運営に関する経費。支出を行うためには、原則として、毎年分野別に成立する 12 (または未成立分をグループ化したオムニバス)の歳出(予算)法(Appropriations Act)によって定められる。この歳出(予算)法(案)には、義務的経費を盛り込むことはできない。

①義務的経費と②裁量的経費③債務利払費との割合は、1981 年度水準では①51%、②37%、③12%であった。これが、2024 財政年度水準では①61%、②26%、③13%であった。

Components of Federal Spending



Components of Federal Tax Revenue



Note: "CHIP" = Children's Health Insurance Plan. "ACA" = Affordable Care Act. "Other" includes excise, customs, duties, and more. Data are for fiscal year 2024 and do not add to 100 percent due to rounding.

Source: Congressional Budget Office estimates with effect of certain timing anomalies removed, June 2024

この数値からわかることがある。それは、社会保障など①義務的経費への歳出権限付与の水準が年々上昇しつつあるという事実である。人口の高齢化(aging population)や長寿(longevity)が主な原因である⁵。

連邦議会は、党派間対立の場である。党議拘束もない連邦議会では、与野党の対立が激化し、そのあおりで、通常の歳出予算法案(regular appropriations bills)が、予算執行開始期限まで議会を通過できないことがしばしば起きる。その場合、政権は、継続予算決議(CR=continuing resolution)による時限の継続(暫定)予算法案通過でつなごうとする。しかし、この点でも与野党の合意が成立せず、つなぎ予算法案も通らないことがある。

結果、政府業務が閉鎖(government shutdown)される。支出が法的に認められず資金が枯渇するからである。この場合、①義務的経費と②裁量的経費の違いは、しばしば重い意味を持つ。なぜならば、閉鎖の対象となるのは②裁量的経費にかかわる業務だからである。しかも、②裁量的経費にかかわる業務でも、「不可欠業務(essential works)」[例えば、軍事作戦や航空管制、退役軍人の医療、連邦犯罪の捜査など]は除かれる。不可欠業務かどうかは、大統領が任命した政治任用者やホワイトハウス(大統領府)が判断する。政府閉鎖は、1981 年以降、2025 年まで 14 回起きている。最新の政府閉鎖は、トランプ 2.0 政権下、25 年 10 月 1 日から始まった。

【コラム 2】財政再建の 3 つの法的ルール:ペイゴー(PAYGO/義務的経費の管理)・キャップ(CAP/裁量的経費の管理)・デットシーリング(Debt Ceiling/債務上限)

連邦の財政再建は重い政治課題である。連邦の財政再建の対象となるのは、「歳出予算(appropriations)」である。

連邦の歳出予算は、大きく①義務的経費と②裁量的経費に分かれる。①前者[義務的経費]は、恒久法により歳出権限(budget authority)が与えられる。一方、②後者[裁量的経費]は、毎年の歳出(予算)法により歳出権限が与えられる。

連邦議会は、連邦の歳出予算に対する 3 つの財政再建のための法的ルールを定めている。それらはおおむね次のとおりである。

⁵ See, News, “Understanding Mandatory vs. Discretionary Spending in the Federal Budget,” GOVFACTS (May 17, 2025).

ペイゴー(PAYGO=Pay-As-You Go/義務的経費の管理)

キャップ(CAP=Discretionary funding cap/裁量的経費の管理)

デットシーリング(Debt Ceiling/債務上限)

① **ペイゴー(PAYGO/義務的経費の管理)**

【法的典拠】1990 年包括的財政調整法(OBRA90=Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)に盛り込まれた 1990 年予算執行法(BEA90=Budget Enforcement Act of 1990)により 95 年までの時限法として規定したのがはじまり。2002 年に法的効力を失い、議会規則としてのみ存続。その後、オバマ政権時に、2010 年法定 PAYGO 法(Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)[以下「2010 年 PAYGO 法」]が制定され、義務的経費に対する強制力を伴う仕組みとして導入。

【目的】「ペイゴー/ペイ・アズ・ユー・ゴー(PAYGO/義務的経費の管理)原則」とは、新たな政策や税制改正により義務的経費にかかる歳出を増加させるまたは減税を行う新たな立法をする場合には、財政赤字を増大されないようストップをかけるために、同一年度内にその歳出増や歳入減に見合う義務的経費の削減または増税をする規定を含まないといけないとするルール「均衡予算ルール」。ペイゴーが実施されない場合には、シークエストラション(sequestration)、「義務的経費に対する一律削減」(ただし、年金、低所得者プログラム、退役軍人医療保険、債務利払費などを除く。)が実施される。

【適用時期】ペイゴー(PAYGO)ルールは、歳出予算法の制定時に適用される。

【適用方法】

① **連邦議会上院のペイゴー(PAYGO)規則**

次の 4 つのうちいずれにおいても予算赤字を増大されることを禁止する。

- ① 現行財政年度(10 月 1 日から翌年の 9 月 30 日)
- ② 予算年度
- ③ 現年度から 6 年間
- ④ 現年度から 11 年間

②2010 年 PAYGO 法

次の 2 段階で、財政中立を確保する;

①第 1 段階:「スコアカード記録」:新法案が義務的経費や税収に与える影響を「PAYGO スコアカード」に記録する(5 年、10 年単位)

②第 2 段階:「自動一律歳入削減(sequestration)」:年度末に、スコアカードが財政赤字を示すとする。この場合、特定の義務的経費に一律削減を自動実施する。OMB(行政予算管理局)がスコアカードを管理し、赤字判定を実施する。

《対象となる法案》税制改正法、義務的経費支出(mandatory spending)(ただし、年金、低所得者プログラム、退役軍人医療保険、利払費などを除く。)を伴う歳出予算法案

ペイゴー/ペイ・アズ・ユー・ゴー(PAYGO/義務的経費の管理)原則は、シークエストレーション(sequestration)、つまり「義務的経費に対する一律削減」が紺頼の狙いである。しかし、これまで、2010 年 PAYGO 法に基づくシークエストレーション/一律義務的経費削減は一度も実施されたことはない。これは、議会が、適用されないように上手に裁いていることによる。

②キャップ(CAP/裁量的経費の管理)

【法的典拠】1990 年予算執行法(BEA90=Budget Enforcement Act of 1990)により 95 年までの時限法として規定したのがはじまり。その後、同様の時限法で継続。例えば、2011 予算統制法(BCA11=Budget Control Act of 2011)[2012 年~2021 年]、2023 年財政責任法(FRA23=Fiscal Responsibility Act of 2023)[単年度]、FRA24、FRA25

【目的】キャップ(CAP/裁量的経費の管理)とは、予算決議(budget resolution)または法律(例えば、前記 BCA11)により、裁量的経費に目標年次(時限)まで年度ごとの歳出上限(cap)を定めて裁量的経費にかかる歳出(予算)管理をするルール。歳出上限(補正予算を含む。)を超えたとする。この場合には、超過分について裁量的経費を一律に削減するシークエストレーション(Sequestration)[歳出予算の自動的一律カット]措置が発動になる。

キャップ(CAP/裁量的経費の管理/discretionary funding caps)ルールに違反してシークエストレーション(sequestration)、つまり「裁量的経費に対する一律削減」が実施されたのは、2013 年度だけである。

③デットシーリング (Debt Ceiling/債務上限)

連邦における予算編成 (Budgeting) は、歳出プログラムに見合った歳入調達を行うための立法作業である。仮に歳入額が歳出額をカバーするに十分でないとする。この場合、国庫は借入をしないといけなくなる。しかし、一方で、国庫への借入には上限 (債務上限) がある。債務上限に達すると歳出予算法とぶつかる。議会は、この衝突を回避に動く。次のような債務上限回避策が想定される。

【債務上限回避策】

- ① **財政調整措置 (Reconciliation) による債務上限引上げ**⁶: 予算決議 (Budget Resolution) に基づき、歳入・歳出・債務上限に関する法案 (Reconciliation Bill) として提出可能。例: 2025 年度 (FY2025) 予算決議では、債務上限を 4~5 兆ドル引き上げる調整指示が含まれていた⁶。
- ② **債務上限の一時停止 (Suspension)**: 債務上限を「金額で引き上げる」のではなく、「一定期間停止」する法案を可決。例: 過去には「債務上限停止法 (Debt Ceiling Suspension Acts)」が複数回成立。停止期間終了後、新たな債務残高上限を設定。
- ③ **継続予算/つなぎ予算 (CR=Continuing Resolution) との連動**: 歳出予算法が成立しない場合、政府閉鎖 (government shutdown) を回避するために継続予算 (CR) 通過でつなぐ。CR と債務上限引上げをパッケージ化することで、交渉を一括処理する戦略
- ④ **別法案処理 (Separate Legislative Track)**: 債務上限と歳出予算法を別々の法案として処理することで、予算審議への影響を最小化する戦略。財務長官が債務上限の一時停止を要請できる新たな仕組みの導入などの案。例: 2025 年の債務上限改正法案 (Debt Ceiling Reform Act (H.R.4634/S.2405) が単独法案として提出⁷

⁶ See, News, “Either Reconciliation Approach Would Raise Debt Ceiling With More Borrowing,” Committee for a Responsible Federal Budget (Apr.8, 2025). [Either Reconciliation Approach Would Raise Debt Ceiling With More Borrowing-2025-04-08](#)

⁷ See, [Text - H.R.4634 - 119th Congress \(2025-2026\): Debt Ceiling Reform Act | Congress.gov | Library of Congress](#); [S.2405 - 119th Congress \(2025-2026\): Debt Ceiling Reform Act | Congress.gov | Library of Congress](#)

2 連邦予算法制度の特徴

(1) 2 元プロセスの採用

アメリカ連邦議会における予算制度の特徴は、「最初に授權法の制定、その後に歳出予算法の制定 (Authorize First, Then Appropriate)」の 2 元プロセス (two-step process) によることになっている。つまり、この 2 元プロセスにおいては、まず連邦議会の各種①授權委員会 (authorizing/legislation committees) が授權法 (authorization act / 実定法) を定める。その後に、その法定要件に基づき②歳出 (予算) 委員会 (Appropriations Committee) が歳出予算法 (appropriations act) を定め予算権限を付与するという順番になる。

ただ、連邦憲法には、こうした法制定の順番について特段明記した規定はない。そこで、連邦議会は、この 2 元プロセスを、次のような 2 つの「連邦憲法」の規定を典拠に、「連邦議会上下両院の議事規則」を定め、順番を決めている⁸。

1 つは、連邦憲法 1 条第 9 節 7 項である。この規定では、次のように定め、「国庫からいかなる金銭を引き出す場合には『法律による』こと (appropriations must be “made by Law” for any money to be drawn from the Treasury) を求めている。再掲しておく。

連邦憲法 1 条第 9 節 7 項 国庫からの支出は、すべて法律で定める歳出予算 (appropriations) に従って行われなければならない。すべての公金の支出入に関する正式の報告及び決算は随時公表しなければならない。

このように、憲法は、明文で、歳出予算法案 (appropriations bill) の制定を求めている。ところが、授權法 (authorization bill/実定法) の制定については、明文の規定がない。

そこで、連邦議会が注目したのは、次のようなもう 1 つ連邦憲法 1 条 5 節 2 項の議事規則制定権の規定である。

連邦憲法 1 条 5 節 2 項 両議院は、各々その議事手続に関する規則[中略]を定めることができる (Each House may determine the Rules of its Proceedings)。

連邦議会は、憲法のこの規定に基づき、議院規則で、授權法 (authorization bill/実定法) 制定と順番 (2 元予算プロセス) を決めているのである⁹。

⁸ See, GAO, Principles of Federal Appropriation Law (Red Book, 4th ed. 2016 rev.), at 2-54~57.

⁹ See, James V. Saturno, “Authorizations and the Appropriations Process,” CRS Report (August 27, 2020).

具体的には、授權法の制定は、連邦憲法1条5節2項に基づき定められた連邦議会上院規則(House Rule XXI, clause 2)、下院規則(Senate Rule XVI, paragraph 1)によっている。

【コラム 3】「ツーステップ・ダンス」予算制度とは

アメリカの連邦予算は、2 元プロセス(two-step process)を踏んで決める仕組みになっている。つまり、歳出予算の手續進行においては、「最初に授權法の制定、その後に歳出予算法の制定(Authorize First, Then Appropriate)」の2つの段階になっている。いわば「ツーステップ・ダンス/two-step dance)」を踊るようなものである。わが国の予算制度の慣れ親しんだ人には、少しわかりにくいかも知れない。「授權(authorization)」と「歳出予算(appropriation)」の違い、双方の関係について、理解しやすい例をあげて見る。

《買物リストと財布》

「授權(authorization)」は、買物リストを作成するようなものである。

健康に良い朝食用のミルク、パン、鶏卵、野菜などの買物リストを作成したうえで買い物をするとする。このリストのポリシー(政策)は、「健康な朝食の推進」であり、買物リストにあげた品目はそのポリシーを実現するために必須なものである。

連邦議会両院の授權委員会(authorizing committees)は、国家的なニーズを確認し、かつ、それに対処するためのプログラムを策定する。いわば、政策を立てて買物リストを作成する作業をする。

一方、「歳出予算(appropriation)」は、あなたの財布をチェックし、どれくらいのお金があり、買物リストのそれぞれの品目にどれくらいの出費ができるのか決めるような作業をする。決定された予算額によっては、買物リストにあげたすべての品目を購入できるかも知れない。あるいは、少し安いパンを購入しないといけなとか、有機卵(organic eggs)の購入をやめないといけなかも知れない。

連邦議会両院に歳出予算委員会(Appropriations Committees)は、すべての「授權された(authorized)項目」、つまり“買物リスト”、をチェック/レビューし、予算上の制限や優先順位に基づいて実際にどれくらい使える資金を配分するかを決める作業をする。

《自治体の建築許可書と建設予算》

「授權(authorization)」は、コミュニティ・センター建設にあたっての自治体から得た建築許可書のようなものである。

建築許可書は、建設計画の公式な承認につながる。どのような施設をつくるか、すなわち、センターの規模、プールやジムを含む複合型施設をつくる計画、それに必要な概算費用などの概要の法的承認につながる。

一方、「歳出予算(appropriation)」は、自治体議会が、建築家の雇用、資材購入、建設労働者への支払などに必要な資金配分を決める作業である。この作業で具体的な予算、配分額が決まらなければ、建築許可書は、単なる机上の計画であり、建設を開始することはできない。

* * *

以上の 2 つのケースからわかるように、「授権(authorization)」は、計画あるいは許可書のようなものである。一方、「歳出予算(appropriation)」は、そうした計画や許可書に盛られた“夢”を実現に導く資金/カネを供給する。双方は、1 枚のコインの表裏のような関係にある。

アメリカの場合は、「授権」も、「歳出予算」も、法律(legislation)で決める仕組みを採っている。

* * *

《ロビイングと 2 元的予算プロセスでの議員の投票行動》

アメリカの業界団体や市民団体は、さまざまな法律制定を求めて連邦議員へロビイング(立法の働きかけ)を行っている。この場合、しばしば問題になるのが、2 元的予算プロセスでの議員の投票行動である。議員によっては、“アリバイづくり”から、最初の政策プログラム授権法の制定には賛成票を投じる。しかし、その後の歳出予算法の制定には賛成票を投じないような行動を取ることがある。こうした投票行動の背景には、アメリカの連邦議会では、わが国のような党議拘束の仕組みはないことも関係している。

その結果、団体が求めるプログラムをつくる法案(authorization bill)は通ったが、それに必要な予算措置が講じる歳出予算法案(appropriation bill)が通らない、あるいは通っても十分な予算/資金が得られないことがしばしば起こる。

ロビイングする者は、連邦の 2 元的予算プロセスに関する知見が豊かでないといけない。豊かだと、ロビイング事項に対する政党や議員の投票行動を的確にチェックできる。また、ロビイング時に、議員に「プログラムの立法段階に加え、予算立法の段階でも賛成票を投じてください。」と念を押すこともできる。2 ステップ・ダンスをうまく踊れるロビイストが求められる。

(2) 2 元プロセスのミスマッチ

アメリカ連邦の予算編成は、「最初に授権法の制定、その後に歳出予算法の制定(Authorize First, Then Appropriate)」の 2 元プロセス(two-step process)/順番になっている。しかし、現実には、しばしばミスマッチが起きる。

ミスマッチは、大きく①授権法を欠く歳出(予算)の例と、②歳出予算を欠く授権法の例とに分かれる。

【表 8】連邦予算の 2 元プロセスにおけるミスマッチ

- | |
|--|
| <p>①授權法を欠く歳出予算の例 これまで議会は、歳出予算にかかわる授權法/実定法の期限が切れた各種プログラムに資金を供給することを何度も経験してきた。ただ、授權法/実定法と歳出予算の関係は、議会規則で決められている。このことから、議会に問題となったプログラムを停止するはっきりした意思がない限り、当該歳出予算は、そのプログラムの継続期間中は十分な法的根拠があるものとされている¹⁰。</p> <p>②歳出予算を欠く授權法の例 授權法/実定法が、その法で認めた政府機関活動またはプログラムに対してその後の歳出予算法の制定により資金供給(支出)金額を法定しているとする。にもかかわらず、議会は、活動やプログラムに対する法で求められた支出金額より少ないまたはゼロ支出を決めたとする。この場合、政府機関には、活動やプログラムに対する議会が決めた資金供給(支出)額を、他の活動やプログラムに自由に回す裁量権を有しない¹¹</p> |
|--|

ちなみに、こうしたミスマッチが起きないように、授權法/実定法に、次のような特記をする例もある。

【表 9】ミスマッチ防止規定を置く授權法の例

- | |
|---|
| <p>・エネルギー省組織法 (Department of Energy Organization Act) [P.L. 95-91, 91 Stat. 965] 660 条 [歳出予算の授權 (Authorization of appropriations)] 本法の規定の執行にかかる歳出予算は、年次の授權によるものとする
(Appropriations to carry out the provisions of this Act shall be subject to annual authorization)。</p> |
|---|

(3) 2 元プロセスの採用の功罪

アメリカ連邦議会では、予算プロセスを、授權 (authorization) と歳出予算 (appropriation) とを分離する。これは、政策決定事項と資金提供事項とを分けて、議会が入念な審査をしようとする考え方によるものとされる。2 元予算プロセスにより、議会両院の各種授權委員会 (authorizing/legislation committees) は、国家的なニーズに沿って各種プログラムなどを策定に集中できる。一方、議会両院の歳出予算委員会 (Appropriations Committees) は、政府全体のニーズを集約し、各種プログラムに対する負担可能性や資金の適切な配分の決定に集中できる。

¹⁰ See, GAO, Principles of Federal Appropriation Law (Red Book, 4th ed. 2016 rev.), at 2-80.

¹¹ See, Note, “Transfer and Reprogramming of Appropriations: An Overview of Authorities, Limitations, and Procedures CRS Report (June 6, 2013).

ただ、どんな制度でも時間がたてば疲労する。連邦政治は、理念と現実とのギャップを埋めることに苦慮している。

【表 10】 授權(authorization)と歳出予算(appropriation)との主な特徴

	授權(authorization)	歳出予算(appropriation)
委員会	授權/立法委員会(authorizing/legislative committees)。例えば、軍事委員会(上下)、教育・労務委員会(下)、下院歳入委員会など	歳入予算委員会(Appropriation Committee)(上下)
目的	連邦機関、プログラム、政策の設立・策定・継続・改廃:その範囲や目的を規定	特定の目的に国庫から支払する義務が生じる法的権限を付与すること。
法的権限	プログラムや機関の存続および運営のための法的典拠を付与	国庫から資金を引き出すことを承認する法律:歳出権限(budget authority)を付与
期間	単年、多年、または恒久/不定	原則単年(裁量的支出については多年、もしくは期限なし)
典拠	授權法案(authorization bill)。例えば、国防権限法(National Defense Authorization Act)	歳出予算法案(appropriation bill)。例えば、国防予算法(Defense Appropriation Act);継続(暫定/つなぎ)予算動議(continuing resolution)、補正歳出予算(supplemental appropriation)
資金提供の拘束力	資金提供額の勧告であり、拘束力なし。実際の出金はなし。	プログラムの支出する実際の歳出権限(budget authority)を付与

こうした2元の、分岐した予算の仕組み(bifurcated budget system)は、チェック・アンド・バランスを促し、民主主義に資するとの評価がある。その一方で、数々のボトルネック(bottleneck/制度上の制約・問題)も指摘されるようになった。例えば、多年度歳出の授權法(authorizing act)は委員会を通過したけれども、歳出予算法(appropriation act)の更新が通らない。各種授權委員会での授權法制定が遅々として進まない。予算の全体像が見え難く、連邦財政の赤字を加速させる。

(4) 連邦議会の予算の種類

「連邦の予算」にはいくつかの種類がある。よく知られているのは、伝統的な「通常の歳出予算法案(regular appropriations bills)」である。つまり、1財政年をカバーする形で、毎年議会を通過する形のものである。しかし、他の種類の予算もある。

連邦議会の予算歳出法案は、大きく、次の3つに分けることができる。

【表 11】連邦議会の歳出予算法案の種類

① 通常の歳出予算法案 (regular appropriations bills)	通例、大統領の予算教書の発表を受けて、各年春に、議会は翌財政年(10月1日～翌年9月30日)に関する予算決議をする。その後、12 の標準的な法案(1財政年をカバーする予算法案)を用意し審議をはじめ。12(または未成立分をグループ化したオムニバス)新たな財政年がはじまる 10 月 1 日まで議会(通例、下院過半数、上院 5 分の 3/60 票の賛成を得て)を通過し、大統領署名を得れば発効する。10 月 1 日まで成立・発効しないと、歳出予算法案に盛られた裁量的支出に関わる政府活動は、一定の停止(shat down)に追い込まれる。
② 継続(暫定/つなぎ)予算決議 (CR=continuing resolution)	10 月 1 日までに通常の歳出予算法案を通過できなかったとする。この場合には、議会が継続(暫定/つなぎ)予算決議をし、上院 60 票/下院過半数で議会を通過でき、大統領が署名すれば、時限予算(暫定予算/つなぎ予算)が発効する。10 月 1 日までも①も②も発効できない場合、歳出予算法案に盛られた範囲の政府活動は停止(shutdown)に追い込まれる。
③ 補正予算法案 (supplemental appropriations bills)	通常の歳出計画に加え、災害補償や戦費調達などを狙いに、議会が補正予算法案を作成し、審議する。法案が通れば、補正・緊急歳出ができる。

3 74 年議会予算法 (CBICA) と予算決議・予算調整措置

すでにふれたように、連邦予算は久しく 2 元的プロセスを通じて決定される。こうした分岐した仕組みの下では、連邦の予算の全体像がはっきりしない。にもかかわらず、議会の担当委員会はそれぞれ、授權法(案)、歳出予算法(案)を個別に審議することになる。それぞれの法案審議がスタックし、遅々として進まないことも頻繁に生じる。これが、議会における予算決定を遅れさせる。さらには連邦財政における赤字を膨らませる。

財政赤字の膨らむ原因はほかにもあった。それは、議会が独自の統計を作成し、政策コスト計算をする機関を持っていなかったことである。すでにふれたように、大統領の予算案である年次予算教書(Budget Message)は、ホワイトハウス(大統領府)の行政予算管理局(OMB)が作成する。議会は、授權法(案)と歳出(予算)法(案)を審議にあたり、OMB が作成した予算教書の数字を鵜呑みにせざるを得ない状態に置かれた。

議会が、大統領の政策(プログラム)、その実施にかかる予算見積はおかしい。これでは、財政赤字がますます膨らむ、と考えたとする。歯止めをかけるため反論をしたい。このため、議会独自の政策(プログラム)の作成・予算見積(コスト計算)をした

い。こうした場合には、独立して統計・数字を導き出せる超党派の議会議院の機関がないといけない。

こうしたボトルネック(制度上の制約・問題)の解消に向けて、連邦議会は、1974 年に 1 つの法律を制定した。「議会予算・執行留保統制法(CBICA =Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」(以下「予算・執行留保規制法」、「74 年議会予算法」または「CBICA」)である。

(1) 議会予算・執行留保統制法/CBICA とは

CBICA は、大きく 2 つの部分に分かれる。1 つは、①連邦予算審議の促進である。そして、もう 1 つは、②大統領の議会予算への介入権の制限である。前者①は、連邦議会議院が、歳出・歳入・財政収支など全体像(鳥観図)を示したうえで予算審議できるようにすることを目指す。しかも法案審議を迅速に行えるようにする。加えて、大統領が出す予算教書に盛られた要望と議会の予算編成権限との調整をはかり、財政赤字の解消につなげる。CBICA は、こうした筋書きの法律である。その趣旨を次のように規定する(74 年議会予算法/CBICA 2 条[立法趣旨]参照)。

【表 12】 74 年議会予算法/CBICA に盛り込まれた基本的な「立法趣旨」

- ① 予算プロセスに効果的な議会統制を確保すること(法 2 条 1 項)。
- ② 各年の連邦歳入と歳出が予算水準内で議院が決定できるようにすること(法 2 条 2 項)。
- ③ 大統領の予算執行留保を規制すること(法 2 条 3 項)。
- ④ 国家予算の優先権を確保すること(法 2 条 4 項)。
- ⑤ 議院がその責務を果たせるように支援するため執行府の情報を提供すること(法 2 条 5 項)。

このように、74 年議会予算法/CBICA の主な狙いは、一言でいえば、「予算プロセスにおける議院機能の回復・再生」にある¹²。その内容は、次のとおりである。

¹² 74 年議会予算法/CBICA は、制定後しばしば改正されている。[Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985](#), the [Budget Enforcement Act of 1990](#), and the [Balanced Budget Act of 1997](#) など。しかし基本的なスタンスに大きな変更はない。

【表 13】 予算プロセスにおける議会機能の回復・再生措置

- ①連邦議会の議会上下両院に常任化された予算委員会(standing Budget Committee)を置く。
- ②当該委員会が主導して、毎年大統領の予算教書(大統領の予算案)を受けた後、議会が合同で、「歳出・歳入・黒字・赤字・公債」予算の総額を決める「予算決議(Budget Resolution on the Budget/ Budget Resolution)」(74 年議会予算法/CBICA 3 条 4 項)をする仕組みを設ける。
 - ①大統領の署名の必要がない予算決議(合同決議)に基づいて速やかに予算を編成する。
 - ②予算決議(Budget Resolution)を用いた新たな予算編成手法である「財政(予算)調整手続(budget reconciliation process)」¹³を導入する(74 年議会予算法/CBICA 310 条)。つまり、この予算調整手続で、各種授權委員会での法律制定を迅速に進めるためのファストトラック手続(expedited/fast-track legislative procedure)を確立する。
- ③加議会上下両院の「予算委員会(Budget Committee)」その他の常任委員会を補佐する組織として連邦議会内に議会予算局(CBO=Congressional Budget Office)を設ける(74 年議会予算法/CBICA タイトル II、201 条以下)¹⁴。
 - ①これにより、それまでホワイトハウス(大統領府)の行政管理予算局(OMB)が独占してきた政策コスト計算を、議会側もできるようにする。
 - ②CBO は、直接歳出予算だけでなく、租税歳出【つまり、租税特別措置で生じる歳入損】を含めた予算(tax expenditure budget)見積をする¹⁵。

【コラム 4】 連邦の法案と決議案、教書の違いとは

連邦議会について調べていると、法案(bill)と決議案(resolution)、教書(message)のような言葉や表記がしばしば出てくる。こうした言葉や表記の違いをアバウトに一覧にすると、次のとおりである。

¹³ 「budget reconciliation」の邦訳は、原語に近い「予算調整」と「財政調整」の2つがある。「調整(reconciliation)」は、“予算(歳出)”や“課税(歳入)”、さらには“債務限度(debt limit)”にまで及ぶ。このことから、「財政調整(fiscal reconciliation)」の邦訳に統一する傾向が見られる。本稿では、文体に応じて「予算」と「財政」双方の邦訳を柔軟に用いる。

¹⁴ 議会上下両院の予算委員会については、[Committee | About | The U.S. House Committee on the Budget - House Budget Committee](#)

¹⁵ 詳しくは、石村耕治「租税歳出概念による租税特別措置の統制」『アメリカ連邦税財政の構造』(1995 年、法律文化社)所収を参照。

■ 連邦の法案と決議案、教書の違いとは

議案	議案の表記方法
◎法案 (bill)	H.R.～[下院法案]、S.～[上院法案]
◎決議案 (resolution)	
単純決議案	H.Res～[下院決議案]、S.Res[上院決議案]
上下両院一致決議案 (concurrent resolution)	H.Con.Res～, S. Con.Res～
上下両院合同決議案 (joint concurrent resolution)	H.J.Res～、S. J.Res～
◎教書 (message)	State of the Union Message) [一般教書]、Economic Report [経済報告]、 Budget Message [予算教書] Judicial message[司法教書] Message from courts or judges[裁判所または裁判官からのメッセージ]

*「法案」は、立法府の新法の制定または現行法の改正提案。連邦の場合、法律になるには、議会両院および執行府(大統領)の承諾が必要

*「決議案」は、立法府の意見または意思の正式表明。しばしば、ルールを確立する手段にも用いられる。法案と同じような立法手続は必要ない。したがって、執行府(大統領)の承諾(署名)は必要ない。成立した決議は法的効果を有しない。

*「教書」は、執行府(大統領)または司法府からの公式なメッセージである。法的拘束力を有しない。大統領が発出する教書には署名が必要である。

(2) 財政関連の連邦議会上下両院の重要な常任委員会(4 種)とその役割》

今日、アメリカ連邦議会においては、「①通常の前算法制定手続」のほかに、ファストトラックの(迅速な)「②予算調整措置法制定手続」を選択できる。こうした予算審議において重要な役割を演じているには 4 つの連邦議会両院に置かれた常任委員会である。

【表 14】財政関連の連邦議会上下両院の重要な常任委員会(4 種)と役割

常任委員会 (standing committee)
①各種授權委員会 (authorizing committees) 連邦議会上下両院で法律を制定する常任委員会は総称で、歳出予算委員会 (Appropriations Committee) を除き、通例、「授權委員会 (authorizing committees)」と呼ばれる。授權委員会という名の実在する委員会があるわけではない。それぞれの授權委員会は、政府機関の設立、プログラム、諸活動を管轄し典拠となる授權法案/authorization legislation/bill (実体法案/substantive legislation/bill) を用意する。法治国家体制のもと、有効な授權法(実体法)なしでは、政府活動の法的典拠を欠くことになる。授權法は、期間の定めがない、恒久的なものもあれば、時限のもの(措置法)もある。したがって、授權は、単年度授權、複数年授權、恒久授權に分かれる。ほとんどの場合、授權法案 (authorization bills) には、特定の金額が「歳出されることを授權する (authorizes to be appropriated) の言葉が記載される。 現在議会上下両院に 36 (下院 20、上院 16) ある。例えば、軍事委員会(上下)、教育・福祉(下)、退役軍人(下)、司法委員会(上下)、健康・教育・労働・年金(上)、通商・科学・運輸(上)など。
②歳出予)委員会 (Appropriations Committee) 上下両院の歳出予算委員会 (SAC/HAC) には、12 の小委員会 (sub-committees) がある。本会議にかけけるための予算編成(予算配分)をする 12 の歳出予算法案(appropriations act) * を審議・用意する。 * 議会が歳出予算法を用意するのは、連邦憲法(1条第 9 節 7 項)「国庫からの支出は、すべて法律で定める歳出予算 (appropriations) に従って行われなければならない。」が典拠である。つまり、憲法が「国庫からいかなる金銭を引き出す場合には『法律による』こと (appropriations must be “made by Law” for any money to be drawn from the Treasury)」を求めているからである。 各分野別の歳出予算法案を用意する次のような 12 の小委員会がある。 ①農務・農村開発・食品医薬品・その他関係機関、②商務・司法・科学・その他関係機関、③国防、④エネルギー・水資源開発・その他関係機関、⑤財政金融[財務省関係]・一般政府[大統領府、司法府(裁判所)、ワシントン DC などと含む]、⑥国土安全保障、⑦内務・環境・その他関係機関、⑧労働・厚生・教育・その他関係機関、⑨立法府、⑩軍施設・退役軍人・その関係機関、⑪国務・外交活動・その他関係機関、⑫運輸・住宅都市開発・その他関係機関。 なお、連邦の支出は大きく、①義務的経費 (mandatory spending) と②裁量的経費 (discretionary spending) に分けられる。

③予算委員会(Budget Committee) 上下両院の予算委員会は、予算決議(budget resolution)、財政調整措置法(budget reconciliation measure acts)を所管する。別途詳しく分析する。 * 予算委員会は 74 年議会予算法/CBICA により、1974 年に常任委員会化(常設)。以前は度々特別委員会(select committee)として設置。
④下院歳入員会(House Ways and Means Committee)・上院財政委員会(Senate Finance Committee) 下院歳入員会や上院財政委員会も常任の授權委員会(authorizing committees)にあたる。これらの委員会は、税法の制定などの歳入、社会保障、通商問題などを管轄する。とりわけ、すべての税法、関税、通商協定は上下両院のこの委員会が所管する。 連邦憲法1条7節は、あらゆる歳入(租税や関税など)の賦課に関する法案[歳入法案]は下院が先議する旨をうたう。したがって、上院財政委員会は、下院歳入員会を通過した歳入(租税)法案を審査・修正する、さらには独自の歳入法案を提出することになる。また、歳出予算法案も、慣行として、下院の先議権が与えられている。
⑤合同委員会(joint committees)[4種]: ①合同経済委員会、②合同租税委員会、③合同図書館委員会、④合同印刷委員会 これらのうち、とりわけ②合同租税委員会(JCT=Joint Committee on Taxation)は、超党派、各院から 5 人(計 10 人)でなる委員会で、議会の租税立法プロセスにおいて不可欠な存在である。74 年議会予算法に基づいて創設された議会予算局(CBO=Congressional Budget Office)も、歳出・歳入立法プロセスにおける議会支援(補佐)にとり不可欠な存在である。

(3) 予算委員会とは

連邦議会上下両院の予算委員会(Budget Committees)は、74 年議会予算法/ICA により常設化された。予算委員会の最も重要な責務は、各財政年度において、連邦予算編成迅速化のための議会上下両院での「合同予算決議(CR=Concurrent Resolution on the Budget/Budget Resolution)」、(通例、短く「予算決議(Budget Resolution)」と呼ぶ。)を起草、準備することである。

連邦議会において、予算委員会は、歳入委員会などと比べると、比較的歴史の浅い委員会である。にもかかわらず、常設化以降、連邦議会上下両院の歳出(予算)委員会(SAC/HAC)以上に重い役割を担ってきている。煩雑な 2 元予算プロセス(2 step budget process)のもとので手続の迅速化に欠かせない委員会になっている。

この背景には、通常の予算法制定手続以上に、後に触れる 74 年議会予算法 /CBICA 310 条の下で利用できる「財政調整手続 (budget reconciliation process)」が頻繁に選択されるようになっているからである。

予算委員会の組織や役割を一覧にすると、次のとおりである。

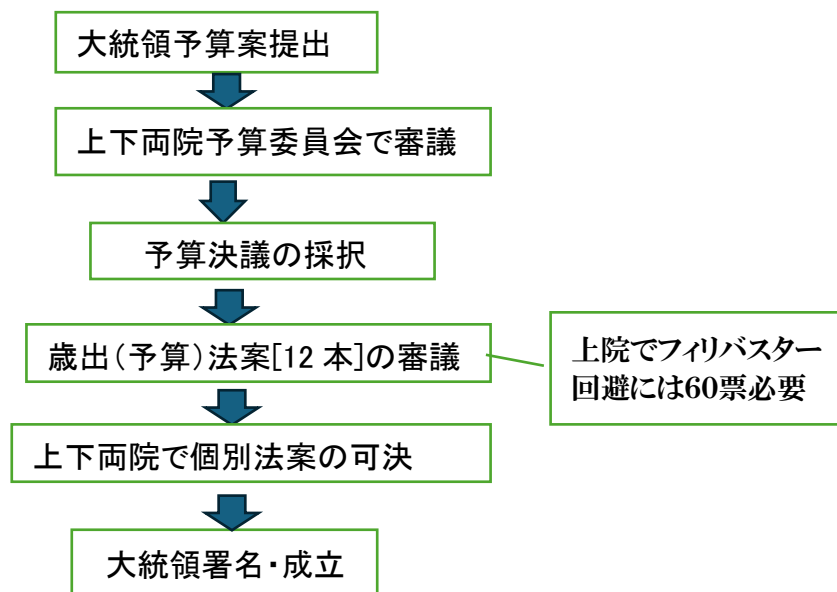
【表 15】連邦上下両院予算委員会の組織と役割

下院予算委員会 (House Budget Committee) 【人数】 36 人 【政党内訳】全議員の政党割合に基づく 【任命/兼任者割当】委員は、各政党の幹部が選任。委員長は与党から選出。長老委員は野党から選出。ただし、委員には、①下院歳出(予算)委員会から 5 人、②下院財政委員会から 5 人、③下院規則委員会から 1 人、④与党幹部選任者 1 人、⑤野党幹部選任者 1 人を含まないといけない。 【任期制限】あり。6 当選議会のうち 4 議会まで。 【委員の構成】【小委員会】下院予算委員会は、常任の小委員会を設けていない。 【主な役割】①議会に向けて年次の予算決議 (budget resolution) を起草、準備すること。②議会予算局 (CBO) を監視すること。③歳出(予算)委員会と財政委員会の調整をすること。ただし、直接に歳入(租税)法案や歳出法案の立法にかかわらないこと。
上院予算委員会 (Senate Budget Committee) 【人数】 21 人(与党から 11 人、野党から 10 人) 【政党内訳】全議員の政党割合に基づく 【指名】委員は、各政党の幹部が選任。委員長は与党から選出。長老委員は野党から選出。委員の多くは、上院の歳出(予算)委員会、歳入委員会の委員を兼ねている。ただし、下院とは異なり、他の委員会との兼任者割当はなし。 【任期制限】正式な任期制限はなし。 【小委員会】下院予算委員会は、暫定討論会 (temporary panel) を設けることがある。しかし、通例、全員参加委員会で開催。 【主な役割】前記下院予算委員会の場合とほぼ同じ。

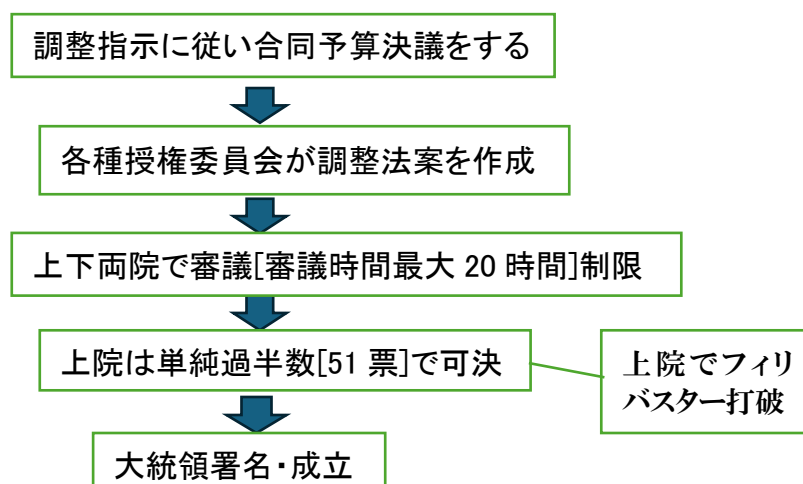
(4) 今日の連邦の予算審議プロセス

今日、アメリカ連邦議会においては、「①通常の予算法制定手続(regular order)」のほかに、ファストトラックの(迅速な)「②財政調整措置法制定手続(reconciliation order)」を選択できる。

【表 16】①通常の予算法制定手続(regular order)



【表 17】②財政調整措置法制定手続(reconciliation order)」



②財政調整措置法制定手続とは、予算決議(Budget Resolution)を用いた新たな予算編成手法である「財政調整手続(budget reconciliation process)」、「財政調整措置(budget reconciliation measures)」【*「財政調整制度/財政調整措置」、「予算調

整制度/予算調整措置」の邦訳もある。】である(74 年議会予算法/CBICA 310 条)¹⁶。この措置は、連邦議会の上下両院の予算委員会(Budget Committees)が主導して起草した合同予算決議(concurrent budget resolutions)を議会が可決し、財政的(fiscal)な優先課題である歳出(予算)・歳入(租税)・負債限度額にかかわる各種授權委員会での法律制定を迅速化するための手続(expedited procedure)である。「ファストトラック立法手続(fast-track legislative process)」とも呼ばれる。上下両院で審議[審議時間最大 20 時間に制限される。このため、上院で認められているフィリバスター(議事妨害)は打破できる。

このように、本来、財政調整措置とは、予算決議により、歳出(予算)と歳入(租税)、その差である財政赤字(負債)の見積が義務づけられ、同時に財政赤字拡大に歯止めをかけるために債務残高の上限が設定する手法である。しかし、近年では、この措置は、財政赤字削減という本来の趣旨から外れ、減税法案の成立を目指すために使われている。

財政調整措置は、「サンセット/時限措置(sunset measure)」である。対象期間は、予算決議(budget resolution)に盛り込まれた調整指示(reconciliation instruction)による。つまり、議会が財政調整措置を選択するにあたっては、予算決議にあらかじめ調整指示が盛り込まれていないといけない(74 年議会予算法/CBICA 310 条 a 項)。例えば、対象期間 5 年と指示されていれば、財政調整措置法の適用期間は 5 年に制限される。このため、新たな法律で更新されない限り、時限が過ぎると効力を失う。つまり、例えば法案に特別控除・減税措置を盛り込んでも、時限がすぎると、更新する法律が制定されない限り、その措置は効力を失い、元の控除額・税率に戻る。

連邦議会上下両院が、財政調整措置を利用はじめたのは 1980 年である。連邦議会は、2025 年までに 28 の財政調整措置法案を制定している¹⁷。

2025 年 7 月 4 日に成立したトランプ 2.0 政権の税制改正法である「1つの大きな美しい法(OBBBA=One Big Beautiful Bill Act)は、そうした財政調整措置法を用いたものである¹⁸。主にトランプ 1.0 政権で、2017 年 12 月 22 日に発効した 2018 年減税・雇用法(TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2018)[時限:2010-27]の減税項目を 2026 年以降も持続するすることも狙いとしていた。同法案は、2025 年 5 月 22 日に下院で可決(賛成 215、反対 214)した。その後上院に送られ、2025 年 7 月 1 日に上院で可決

¹⁶ See, Tori Gorman, “The Reconciliation Process: Frequently Asked Questions,” CRS Report (March 6, 2025).

¹⁷ See, Megan S. Lynch, “Budget Reconciliation Measures Enacted into Law Since 1980,” CRS Report (updated July 29, 2025).

¹⁸ See, Drew C. Aherne & Megan S. Lynch, “Reconciliation Instructions in the House and Senate FY2025 Budget Resolutions: In Brief,” CRS Report (March 28, 2025). [Reconciliation Instructions in the House and Senate FY2025 Budget Resolutions: In Brief](#)

(賛成 51、反対 50、副大統領によるタイブレーク)した。その後、7 月 3 日に上院法案を修正なしで下院が可決(賛成 218、反対 214)したことから、両院での擦り合わせ協議を実施することなしに、大統領の署名を得て成立した。

連邦議会の両院合同租税委員会(JCT=Joint Committee on Taxation)は、OBBBA による税制改正で、今後 10 年間[2025~34 年]で、4,475 兆ドルの歳入減(減税)になると見積もっている。主な減税項目は、TCJA のもとでの個人所得税減税(2025 年末で失効予定)の継続、各種法人税減税の実施。一方、増税項目は、クリーンエネルギー関連の税額控除などの縮小の実施である。

【表 18】 予算決議および財政調整措置法一覧(1980 年~2025 年)

年度	予算決議	財政調整措置法	制定日[対象期間(年度)]
1981	下院 307	①1980 年包括調整法(Omnibus Reconciliation Act of 1980)	1980.12.5 [1981]
1982	下院 115	②1981 年包括財政調整(OBRA81=Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981)	1981.8.13 [1982-84]
1983	上院 92	③1982 年課税公平・財政責任法(TEFRA=Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982) ④1982 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982)	1982.3.9 [1983-85] 1982.8.9 [1983-85]
1984	下院 91	⑤1983 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1983)	1984.4.18 [1984-87]
1986	上院 32	⑥1985 年包括財政調整統合法(Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985)	1986.4.7 [1986-88]
1987	上院 120	⑦1986 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1986)	1986.10.21 [1987]
1988	下院 93	⑧1987 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1987)	1987.12.22 [1988-90]
1990	下院 106	⑨1989 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989)	1989.12.19 [1990-91]
1991	下院 310	⑩1990 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)	1990.11.5 [1991-95]
1994	下院 64	⑪1993 年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)	1993.10.8 [1994-98]
1996	下院 67	⑫1995 年均等財政法(Balanced Budget Act of 1995)	1995.6.12 (拒否権発動)

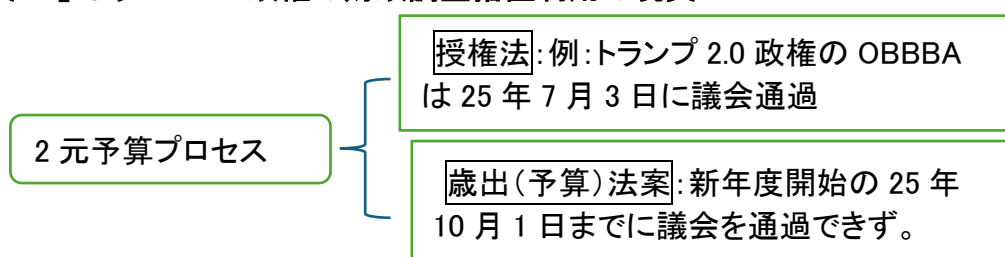
1997	下院 178	⑬1996 年個人責任・就労機会調整法 (PRWORA=Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)	1996.8.22 [1997-2002]
1998	下院 84	⑭1997 年均衡税制法(BBA97= Balanced Budget Act of 1997) ⑮1997 年納税者救済法(TRA97= Taxpayer Relief Act of 1997)	1997.8.5 [1998-2002] 1997.8.5 [1998-2002]
2000	下院 68	⑯1999 年納税者還付・救済法(Taxpayer Refund and Relief Act of 1999)	1999.9.23 (拒否権発動)
2001	下院 290	⑰2000 年婚姻懲罰税救済調整法(Marriage Tax Relief Reconciliation Act of 2000)	2000.8.5 (拒否権発動)
2002	下院 83	⑱2001 年経済成長・減税調整法 (EGTRRA=Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)	2001.6.7 [2001-11]
2004	下院 95	⑲2003 年雇用・成長・減税調整法(JGTRRA= Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003)	2003.5.28 [2003-13]
2006	下院 95	⑳2005 年赤字削減法(Deficit Reduction Act of 2005) ㉑2005 年増税防止調整法(Tax Increase Prevention and Reconciliation Act of 2005)	2006.2.8 [2006-10] 2006.6.17 [2006-10]
2008	上院 21	㉒2007 年大学学費削減・入学促進法(College Cost Reduction and Access Act of 2007)	2007.9.27 [2007-12]
2010	上院 13	㉓2010 年医療改革・高等教育調整法(Health Care and Education Reconciliation Act of 2010)	2010.3.30 [2010-14]
2016	上院 11	㉔2016 アメリカ人の医療自由回復調整法 (Restoring Americans' Healthcare Freedom Reconciliation Act)	2016.1.16 (拒否権発動)
2018	下院 71	㉕2018 年減税・雇用法(TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2018)	2017.12.22 [2010-27]
2021	上院 5	㉖2021 年アメリカ人救済計画法(American Rescue Plan Act of 2021)	2021.3.11 [2021-30]
2022	上院 14	㉗2022 年インフレ削減法(e Inflation Reduction Act of 2022)	2022.8.16 [2022-31]
2025	下院 14	㉘2025 年1つの大きな美しい法(OBBBA=One Big Beautiful Bill Act of 2025) *	2025.7.4 [2025-34]

(5) トランプ 2.0 政権の歳出(予算)法制定の実情

アメリカ連邦議会における予算制度の特徴は、「最初に授權法の制定、その後に歳出(予算)法の制定(Authorize First, Then Appropriate)」の順序(two-step process)になっていることである。このことについてはすでに何度もふれた。

トランプ 1.0 政権、2.0 政権は、74 年議会予算法/CBICA 310 条に基づく財政調整措置を選択して 10 年間時限の税制改正法制定(授權法制定)および歳出(予算)法制定をする手法を選択した。

【表 19】トランプ 2.0 政権の財政調整措置利用の現実



(6) 授權法の制定は成功、歳出(予算)法制定は頓挫

授權法であるトランプ 1.0 政権時の㉕2018 年減税・雇用法(TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2018)も、トランプ 2.0 政権の㉘2025 年 1 つの大きな美しい法(OBBBA=One Big Beautiful Bill Act of 2025)も、ファストトラック立法手続である予算決議および財政調整措置手続(fiscal reconciliation order)を選択した。

すでにふれたように、㉘2025 年 1 つの大きな美しい法(OBBBA)は、連邦議会(下院-上院-下院)を 2025 年 7 月 3 日に通過し、大統領の署名を得て、時限法[2025-34 年]として発効した。

問題は、歳出予算法案の方である。大統領の予算教書の発表を受けて、2025 年春に、議会には、与党共和党から 12 の標準的な歳出予算法案(1 財政年をカバーする予算法案)が提出された。提出後、翌財政年(25 年 10 月 1 日～26 年 9 月 30 日)のために予算決議をし、審議をはじめた。

ただ、トランプ 2.0 政権の歳出予算法案には、財政調整措置制度の目的である財政的(fiscal)な優先課題である「歳出(予算)・歳入(租税)・負債限度額」のアングルからかけ離れた項目もある。1 例は、トランプ 2.0 政権の目玉である移民政策(不法滞在者の逮捕・収監・国外追放など)のための巨額予算である。

こうした歳出(予算)項目を外さないと、㉙財政調整措置法制定手続(reconciliation order)が使えない。言いかえると、「㉚通常の予算法制定手続(regular order)によらざ

るを得ない。上院で 60 票(総数の 3/5)の賛成票がないと、歳出予算法案は可決できない状態が続く理由である。

トランプ 2.0 政権の歳出予算法案は、新たな財政年が始まる 10 月 1 日まで議会(通例、下院過半数、上院 5 分の 3、つまり 60 票の賛成を得て)を通過し、大統領署名を得れば、発効するはずであった。しかし、現在の上院の与党共和党の議席数では、野党民主党の賛同が得られないと 60 票に達しない。野党民主党は法案にあるオバマケア関連予算の復活などを求めた。しかし、与党共和党はこの民主党の要求を拒否した。このため、歳出予算法案は成立しなかった。1~2 か月の期間限定の継続(暫定/つなぎ)予算法案のための上下両院での合同継続予算決議(concurrent continuing resolution)を選択する方法もある。しかし、こちらも野党共和党の協力がなければ上院で 60 票賛成の壁は高く、成立のメドがたたない。結果、トランプ 2.0 政権は、政府活動の一部停止(government shutdown)に追い込まれた。つまり、12 の標準的な歳出予算法案に盛られた裁量的支出にかかわる政府活動は、不可欠業務(essential works)「例えば、軍事作戦や航空管制、退役軍人の医療、連邦犯罪の捜査など」を除き、停止した。

トランプ大統領は、政府活動停止を自己の小さな政府政策実現の好機に変えようとしている。トランプ党と化した議会上院共和党議員とタグを組み、政府職員の大量解雇を示唆するなどして、議会民主党にゆさぶりをかけている。

(7) 広がる財政調整措置利用

すでにふれたように、財政調整措置とは、ファストトラック立法手続である。74 年議会予算法/CBICA 310 条に基づき、議会の上下両院の予算委員会が、合同予算決議(concurrent resolution on the budget/ concurrent resolution)を行い、財政的な優先課題である歳出(予算)・歳入(租税)・負債にかかわる各種授權委員会での法律制定を迅速化するための手続である。

この立法手続は、選択適用である。すなわち、議会両院の予算委員会で予算決議が可決でき、財政調整措置を選択できると、財政収支改善を狙いとした法案(財政調整措置法案)の審議はスピーディに進められる。

すでにふれたように、連邦議会の予算委員会は、1980 年以降、2025 年までに 28 (大統領が拒否権を発動したもの 4 を含む。)の財政調整措置法案を制定し、議会に提出している。うち、大統領の拒否権発動なしで財政調整措置法案が成立したものは 24 である

財政調整措置のもと、連邦議会で合同予算決議が可決されると、その決議とぶつからない範囲で減税・増税法案のような歳入法案や 12(または未成立分をグループ化したオムニバス)の歳出予算法案の審議を順次進めることになる。

一方、議会が合同予算決議をしないまたは可決できないと、迅速な法律制定を促す財政調整措置は取られない。したがって、通常の方法によることになる。1980 年以降、2025 年までのうち次の 13 の財政年度は、通常の方法による法律制定による。

【表 20】 財政調整措置法によらずに通常の方法による法律制定による財政年度一覧

①1999 年度、②2003 年度、③2005 年度、④2007 年度、⑤2011 年度、⑥2012 年度、⑦2013 年度、⑧2014 年度、⑨2015 年度、⑩2019 年度、⑪2020 年度、⑫2023 年度、⑬2024 年度
--

(8) 財政調整措置の利用実態

74 年議会予算法/CBICA に定める財政調整措置がはじめて取られたのは 1980 年度、当時のカーター政権末期のことである。当時のジミー・カーター (Jimmy Carter) 大統領が署名し 1980 年 12 月 5 日に成立した①1980 年包括調整法 (Omnibus Reconciliation Act of 1980/P.L. 96-499 である。対象期間は、1980 年度だけである。

この財政調整措置が本格化したのは、1981 年に誕生したレーガン政権の時代からである。当時ロナルド・レーガン (Ronald Reagan) 大統領が署名し、②1981 年包括予算調整法 (OBRA81=Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981/P.L.97-35) は、1981 年 8 月 13 日に成立した。対象期間は、1982 年度から 1984 年度の 3 年間である。

レーガン大統領は、レーガン政権の公約を果たすために、財政調整措置法ではない (non-reconciliation act) 1981 年経済再生税法 (Economic Recovery Tax Act) を制定するとともに、この財政調整措置法により 3 年間で 1,306 億ドルの赤字解消を目指した。

翌 1982 年に、レーガン政権は、11 月 3 日に、③1982 年課税公平・財政責任法 (TEFRA=Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982/P.L. 97-248)、④1982 年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982/P.L. 97-253) を成立させた。双方とも適用対象は 1983 年度から 1984 年度の 3 年間である。前者③では、3 年間で 983 億ドルの歳入増と 175 億の支出削減を目指した。また、後者④では、3 年間で 133 億ドルの支出削減を目指した。

【表 21】 財政調整法の「目的」の変容

財政調整措置法の目的の変容

本来は「財政赤字の解消」➡その後「減税政策の実現」

当初、74 年議会予算法に定める財政調整措置は、本来財政赤字削減が狙いであった。ところが、ブッシュ 2 世政権あたりから、使い途が変わり、減税政策達成に流用されるようになった。

⑮2001 年経済成長・減税調整法(EGTRRA=Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001/P.L. 107-17)が典型である。この減税を狙いとした⑮調整法は、2001 年 6 月 7 日にジョージ・ブッシュ(George W. Bush)大統領の署名を得て成立した。適用対象は 2001 年度から 2011 年度の 10 年間である。

(9) 財政調整措置法の長所と短所

財政調整措置は、「時限措置(sunset measure)」である。対象期間は、予算決議(budget resolution)に盛り込まれた調整指示(reconciliation instruction)による。つまり、議会が財政調整措置を選択するにあたっては、予算決議にあらかじめ調整指示が盛り込まれていないといけない(74 年議会予算法/CBICA 310 条 a 項)。例えば、対象期間 5 年と指示されていれば、財政調整措置法の適用期間は 5 年に制限される。また、新たな法律で更新されない限り、時限が過ぎると効力を失う。つまり、例えば法案に特別控除・減税措置を盛り込んでいるとする。しかし、そうした措置は時限がすぎると失効する。再度更新する法律が制定されない限り、その措置は効力を失い、元の控除額・税率に戻る。

財政調整措置を利用するには、議会のよる予算決議がある。ただ、予算決議自体は、単純過半数(2 分の 1)で可決でき、大統領の署名は不要である。ただし法的拘束力もない。一方、財政調整措置法案は、単純過半数(2 分の 1)で可決でき、大統領の署名が必要で、大統領は法案に拒否権を行使できる。

財政調整措置の最大の狙いは、法案の迅速な成立である。財政調整措置法案の上院での審議は 20 時間に制限されている。このため、法案に反対する議員は、通常の法案審議では認められるフィリバスター(議事遅延・妨害行為)はできない。また、すでにふれたように、財政調整措置法案は、単純過半数(2 分の 1)で可決することができる。

こうした時限措置が設けられているのは、連邦議会上院に「バード・ルール(Burd Rule)」があるからである。連邦議会上院民主党のバード(Robert C. Byrd)議員(当時)がこうしたルールを提唱したことから「バード・ルール」と名づけられた¹⁹。1990 年に、74 年議会予算法 313 条で恒久化された。バード・ルールは、財政調整法から排除される規定を明確にしたもの。そのうちの 1 つは、10 年を超える財政調整法の適用を禁じる。

¹⁹ バード・ルールは、法案の審議に過程で「関連性のない」とされる規定・言葉は野党の異議申立て(order)により削除されるというもの。

ちなみに、バード・ルールは次の 6 つからなる。

【表 22】 バード・ルールとは

《次の 6 つの規定は、調整法案に盛り込むことができず法案から排除される》 ①歳出・歳入に変化を生じさせない規定 ②歳出・歳入に変化を生じさせる規定でも、予算決議による財政調整指示に委員会が従わず、財政赤字を悪化させる規定 ③指示された委員会の管轄外の規定 ④予算に関連しない政策変更で付随的に歳出・歳入に変化をもたらす規定 ⑤調整法案に指示された年度の枠外で赤字を悪化させる規定(10 年を超える適用のある財政調整法の規定) ⑥社会保障の改正を含む規定
--

財政調整法は、バード・ルールを遵守したうえで制定しないといけない。また、法案にバード・ルール違反がある旨の議員からの「異議の指摘(point of order)」がある場合、その部分は削除される。

なお、財政調整法の制定にあたり、バード・ルールは、議員からの動議により、定員 100 人の上院での 5 分の 3(60 票)以上の特別多数の賛成を得れば、その適用を除外できる。

4 大統領による議会予算法案への拒否権発動とは

すでにふれたように、アメリカ連邦の財政年度(fiscal year)は 10 月から翌年 9 月である²⁰。しかし、議会での予算審議には半年ほどかかる。こうした事情もあり、大統領の③予算教書(Budget Message of the President)は、通常、2 月上旬に出される。

トランプ 2.0 政権では、2025 年 3 月に裁量的支出に関する部分のみを発表した。年金などの義務的支出、つまり既存の法律に基づいて金額が決められる支出や税制を含む完全な予算教書は 5 月 23 日に提出した。このように、政権次第で、③予算教書の提出時期はまちまちである。

トランプ 2.0 政権は、2025 年 5 月 2 日に、連邦行政管理予算局(OMB)が作成した 2026 財政年度(25 年 10 月—26 年 9 月)の予算教書を公表した([President's Budget – OMB – The White House](#))。

アメリカでは予算は法律である(予算法律説)。このことから、連邦議会は、通常の法律と同じように、予算法案を作成する権限を持つ。

²⁰ アメリカ連邦の財政年度が 10 月 1 日からになったのは、74 年予算法/CBICA に基づき、1977 年である。

議院内閣制を採用している日本では、行政府のトップである内閣も法案提出権を持つとされる。憲法には、「国会は、[中略] 国の唯一の立法機関である。」(41 条)と書いてある。にもかかわらず、行政府である内閣も法案提出できる(閣法も OK)との解釈である。

一方、大統領制を採用しているアメリカでは、大統領は、法案提出権を持たない。予算法案を含め議員立法しかない。しかし、実際に予算を執行するのは執行(行政)府である。加えて、執行(行政)府のトップである大統領は、年頭に必要と考える政策とその歳入・歳出の見積もりを議会に提示することになっている。これが「予算教書」なわけである。すでにふれたところである。

連邦議会は予算教書をもとに予算法案の作成に取り掛かる。まずは議会上下両院のそれぞれの予算委員会で大まかな方針を示し上下両院で調整を行う。

その調整案に基づいて、上下両院それぞれの歳出委員会で具体的な検討を行う。歳出委員会では、農業、国防、労働など分野ごとに設けられた小委員会ごとに公聴会なども開き、予算法案を作成する。その法案を、連邦議会の上下両院の本会議で審議、可決という流れになっている。

しかし、通例、両院が可決する法案は必ずしも同じではない。日本の場合は、予算について衆議院の優越が定められている。衆議院で可決した予算案が参議院で否決された場合には、再度衆議院に戻されて可決すれば成立することになっている。しかし、アメリカ連邦議会の場合は上下両院で同じ法案を通さないといけないことになっている。このため各院で可決された法案を両院で調整し、調整案を上下両院で審議、可決することが必要になる。

その後、両院を通過した法案は大統領に送られる。大統領が署名した場合に予算法案は成立する。しかし、大統領は、議会の予算法案に大統領の主要政策のための予算が盛り込まれていない場合などで不満があるとする。この場合は、拒否権を発動することになる。予算法案は議会に送り返される。しかし、こうした事態は、大統領と議会の双方にとり決して好ましいことではない。このため、事前に大統領拒否権発動の可能性を示唆することにより、議会からの譲歩を引き出し、議会との間で調整することもある。

なお、拒否権を発動された法案を、議会上下両院がともに 3 分の 2 の多数で再可決したとする。この場合、大統領はその法案に拒否権を発動することはできない。しかし、両院が 3 分の 2 以上の多数で可決できない場合は、すでにふれたプロセスを大統領が署名するまで繰り返すことになる。当然、財政年度が始まるまでに予算が確定しない事態も生じる。

通常の予算法案が可決されないとする。この場合は、継続(暫定/つなぎ)予算を組むことになる。継続(暫定/つなぎ)予算法案が議会を通過しないときまたは期限切

れになったときには、政府活動(行政機能)が停止(government shut-down)することになる。

通常の予算プロセスの他にも、こうした継続(暫定/つなぎ)予算法案、さらには緊急補正予算法案が作られることもある。すでにふれたところである。

(1) 議会予算の執行留保とその影響

大統領が予算「執行留保(impoundment)」権限を行使することは、トランプ政権にはじまったことではない。大統領による予算「執行留保(impoundment)」権限の濫用は、とりわけニクソン政権で大問題になった。

1970 年代始め、ニクソン政権下では、ベトナム戦争予算などをめぐり大統領と議会が激しく対立した。ニクソン大統領は議会への対抗措置を取り、数 10 億ドル規模の議会予算の執行を留保した。その是非が裁判で争われた。裁判所で、大統領側は、議会予算はあくまで予算の支出上限を議決したものであり、その全額を支出しないとイケないわけではないと主張した。しかし、裁判所は、この大統領側の主張を認めなかった。

議会は、三権分立原則への深刻な危機ととらえた。そこで、ニクソン政権末期の 1974 年に、連邦議会は、予算に関する大統領と議会の関係を大きく変更する法律「議会予算・執行留保統制法(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」(以下「予算・執行留保規制法」または 74 年予算法/CBICA 法)を制定した²¹。この 74 年議会予算法/CBICA は、大統領による議会予算の執行留保権限を制限する規定を置いた。

74 年議会予算法/CBICA が制定される以前から、大統領府(ホワイトハウス)には、大統領の手足となって予算案を作成する組織があった。現在の行政管理予算局(OMB=Office of Management and Budget)である。一方、連邦議会にはこのような組織はなかった。このため、議会は、大統領予算案をベースに議論せざるを得ず、修正を求めるしか手立てはなかった。しかし 74 年議会予算法/CBICA は、議会が予算調整措置法(budget reconciliation measure acts)を制定する条件となる予算決議(budget resolution)をする仕組みを設けた。これにより、議会が自らの予算案(配分案)を編成する権限を強化した。加えて、予算案編成の前提となる経済見通しや、現行法制度の下での予算の中長期見通し等を作成する中立的な機関として、議会予算局(CBO=Congressional Budget Office) を設けた。これにより、議会の予算編成能力が飛躍的に向上した。予算編成手続の面でも仕組みが整備された。

²¹ 連邦予算法の現代的展開について詳しくは、See, Eloise Pasachoff, “Modernizing the Power of the Purse Statutes,” 92 Geo. Wash. L. Rev. 359 (2024).

加えて、74 年議会予算法/CBICA)により、大統領は、予算の執行留保は、最長でも 45 日しか認められないことになった。この統制は、その後久しく、うまく機能してきた。

(2) トランプ政権による「議会予算・執行留保統制法」無力化

ところが、トランプ大統領は、「議会予算・執行留保統制法/CBICA は受け入れない」との姿勢を打ち出した。そして、次々と大統領令 (Presidential executive orders or memoranda) を濫発し出したのである。

【コラム 5】一目でわかるアメリカの「大統領令」

大統領権限を行使する重要な「典拠」としては「大統領令」があげられる。ひとくちに「大統領令 (Presidential directives)」といっても、さまざまなものがある²²。とりわけ、トランプ 2.0 政権の各種自国第一政策を読み取るには、次のものが重要である。

- ① **大統領府令 (EO=executive order)** 連番あり。憲法や制定法(根拠法)を明記する必要あり。例えば、①EO 14155:WHO からの合衆国の脱退[25 年 1 月 20 日署名]([Withdrawing the United States From the World Health Organization](#))、②EO 14158:大統領府の政府効率化省(DOGE)の創設・執行[25 年 1 月 20 日署名]([Establishing and Implementing the President's "Department of Government Efficiency"](#))。なお、EO 一覧は、連邦官報 Web サイトにアップされる(2025 Donald J. Trump Executive Orders)²³
- ② **大統領覚書 (Presidential memorandum)** 番号なし。根拠法を明記する必要なし。例えば、①アメリカ第一通商政策[2025 年 1 月 20 日署名](America First Trade Policy)²⁴、②アメリカ第一投資政策[2025 年 2 月 21 日署名](America First Investment Policy)²⁵。なお、大統領覚書一覧は、大統領府 Web サイトにアップされる²⁶。

²² 邦文で詳しくは、石村耕治「大統領令とは何か」『アメリカ連邦所得課税法の展開』(2017 年、財經詳報社) 873 頁以下参照。

²³ [Federal Register :: Executive Orders](#)

<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2025>

²⁴ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>

²⁵ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>

²⁶ [Presidential Actions – The White House](#)

③**布告(Presidential proclamation)** 連番あり。根拠法を明記する必要あり。例えば、①Proc. 10887: 2021 年議事堂襲撃事件判決・犯罪への恩赦[25 年 1 月 20 日署名]([Granting Pardons and Commutation of Sentences for Certain Offenses Relating to the Events at or Near the United States Capitol on January 6, 2021](#))、

②Proc. 10896:合衆国への鉄鋼輸入制限[25 年 2 月 10 日署名]([Adjusting Imports of Steel Into the United States](#))。なお、布告一覧は、連邦官報 Web サイトにアップされる(2025 Donald J. Trump Proclamations)²⁷

なお、大統領令は適切な手続を経て発出された場合には、新たな大統領令、議会の法律、または裁判所で取り消されない限り、法的拘束力を有する²⁸。

それらのうちの1つ、USAID(アメリカ国際開発庁)による海外援助への資金拠出一時停止を命じた大統領令は、法廷闘争に持ち込まれた。発展途上国にエイズワクチンを提供している民間援助団体(AVAC)が原告となり、USAID を所管する国務省を相手(被告)に訴訟を提起した([Department of State v. AIDS Vaccine Advocacy Coalition](#)(AVAC))。

原審の連邦地裁(Amir Ali 判事)は、25 年 2 月 23 日に、大統領令の暫定的執行停止命令を出した。

国務省は、原審・の命令の取消を求め連邦控訴裁判所に控訴したが認められなかった。そこで、連邦最高裁に上訴した。

連邦最高裁は、25 年 3 月 5 日に、トランプ 2.0 政権の予想に反して、5 対 4 で、原審に差し戻し再審理するように求める決定をした。この決定では、多数派に、リベラル派判事 3 人に加え、保守派の裁判長と原意主義者でトランプ任命の原意主義者の Amy Coney Barrett 判事が加わった。(原意主義者は、トランプ政権の「執行留保統制法/ CBICA」を無視する姿勢は、憲法起草者が構築した伝統的な三権分立ルールとぶつかると思いたのではないだろうか。) 超保守派の Alito 判事が反対(少数)意見を書いた。

連邦最高裁の原審差し戻し判断を受けて、連邦地裁は、25 年 3 月 6 日に、連邦政府に 25 年 3 月 10 日までに AVAC に 20 億ドルの支出をするように命じた(<https://avac.org/avac-vs-dept-of-state/>)。

²⁷ <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/proclamations/donald-trump/2025>

²⁸ See, Note, “Powers and duties of President of the United States- Proclamations and executive orders,” 91 C.J.S. United States § 47 (Dec. 2024 Update).

ちなみに、原審の連邦地裁 (Amir Ali) 判事は、前バイデン政権が、DEI 政策に基づき任命したアラブ系 (イスラム教徒) の裁判官である。

連邦議会には、トランプ派議員から原審の連邦地裁 Amir Ali 判事に対する裁判官弾劾決議案が提出されている (<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-resolution/174/text>)。[2025 年 2 月 27 日提出]

[To be continued]

【資料 5】イギリスの予算法と財政法(税法)の概要[メモ・Tentative]

(2025 年 10 月末現在)

作成 石村耕治

◆はじめに

イギリス(UK)では、財務大臣(Chancellor)が議会下院(Commons)で、**予算声明**(Budget Statement)を発表する。予算声明は、政府の経済・税制・歳出政策方針表明である。予算声明は表明後、文書(Budget Report)として公表される。

予算声明は、しばしば秋と春の 2 回行われてきた。しかし、現在のリーブス財務大臣(Chancellor Reeves)は、従来どおり、秋に 1 回行うとしている。2026 年の予算声明は 2025 年 11 月 26 日に予定されている。

予算声明は、議会がきたる年度の予算(バジェット)、つまり予算法案や財政法案を審議する際のベースになるものである。

イギリスでは、「歳出予算(法)」と「歳入(租税)法」は、**法制度としては分離**されている。しかし双方は**予算(バジェット)全体の枠組みの中で連携して運用**されている。

毎年発表される予算(バジェット/Budget)の枠組で制定される財政法(Finance Bill/Act)には、その年の包括的な税制改正項目が盛り込まれている。

*「budget」は、「revenue estimate/歳入見積」と「expenditure estimate/歳出見積」の「financial plan/財政計画」ではないか? 「budget」の邦訳は、「予算」か、「財政(fiscal)」か? 邦訳せずに「バジェット」とカタカナ表記する例も見られる。

1 予算歳出法とは何か

(1) 下院財政特権(Commons financial privilege)

- ・ ①歳出予算法(Appropriation Acts) + 統合国库資金法(Consolidated Fund Act)と、②財政法(Finance Act)[税法]は、別々に議会下院(庶民院/House of Commons)で審議される¹。下院のみが歳入と歳出権限を持つ。「下院財政特権(Commons financial privilege)」と呼ばれる²。
- ・ これは、議会上院(貴族院/House of Lords)は、選挙で選ばれていない議員で構成されていることによる。つまり、イギリスの「代表なければ課税なし(no taxation without representation)」の伝統を護る趣旨もある。

* イギリスには、国別②アメリカにあるような「Authorizing Acts(歳入授權法)」という分類はない。イギリスでは、歳入(税収)に関する法律は Finance Acts(財政法)として制定され

¹ See, UK Parliament, [MPs' Guide to Procedure](#), Budget and Finance Bill

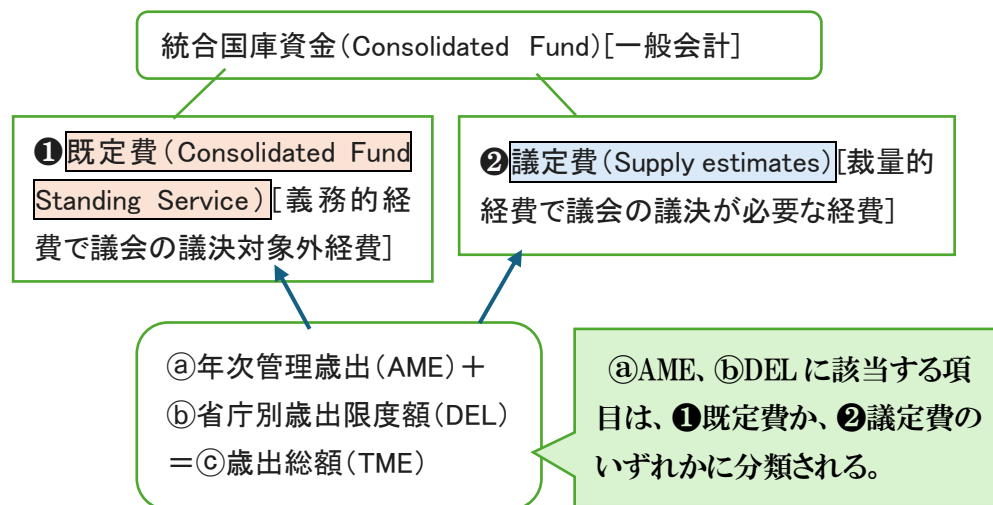
² See, UK Parliament, [MPs' Guide to Procedure](#), Taxation and spending

る。イギリスの財政法[税法]が、実質的にアメリカの「Authorizing Acts (歳入授權法)」に相当するとみてよいのではないか。

(2) 統合国庫資金 (Consolidated Fund) [いわゆる「一般会計」]

- ・ 統合国庫資金 (Consolidated Fund) とは、わが国の「一般会計」に相当する。大きく①既定費 (Standing Service) と②議定費 (Supply estimate) とに分かれる。

【表 1】 統合国庫資金 (Consolidated Fund) [いわゆる「一般会計」] の仕組み



【解説】

- ・ ① 既定費/議会の議決対象外経費は、議会法により恒久的に支出を授權された経費、つまり「議会の議決対象外経費」である。年次の議決は不要。[例: 年金や裁判官の給与]
- ・ ② 議定費[歳入見積] (Supply estimate) は、議会の議決を得て年次の歳出予算法に基づいて支出される経費である。毎年、歳出予算法 (Supply and Appropriation Bill/Act) の可決が必要。[例: 各省庁の運営費、公共事業費]
- ・ 【アメリカ法制との対比でいえば、① 既定費 = 義務的経費、② 議定費 = 裁量的経費に相当する。】
- ・ ② 議定費歳出見積 (Supply Estimate) は、次の 3 つのパートからなる。
 - ① Part1: 議会下院の議決対象情報【各省庁別に作成】、歳出予算法事項、② Part2: Part1 記載事項の説明、③ Part3: Part1 および Part2 に関する追加声明
- ・ イギリスでは、もう 1 つの歳出予算の分類の仕方として① 年次管理歳出 (AME=Annually Managed Expenditure) 【法令や制度に基づく自動的支出。例: 年金その他社会保障費、債務利払い費】と② 省庁別歳出限度額 (DEL=Departmental Expenditure Limit) 【毎年、各省庁に割り当てられる歳出額】の分け方がある。ま

た、①AME と②DEL の合計額を③歳出総額(TME=Total Managed Expenditure)という。

- ・ 議会の仕分けにより、①年次管理歳出(AME)、②省庁別歳出限度額(DEL)は、①既定費か、②議定費のいずれかに分類される。
- ・ ちなみに、2025 財政年度の比率は、①AME:425.9 億ポンド(約 43.3%)、②DEL:558.8 億ポンド(約 56.7%で、③TME:984.7 億ポンド(100%)である。

(3)議決が必要な予算の種類

- ・ 議決が必要な歳出見積(Supply Estimates)、つまり予算の種類および議会通過が必要なそれぞれの歳出予算法(案)の根拠法は、次のとおりである。

【表 2】 議決が必要な予算法の種類

①	当初(本)予算(Main Estimates) ³ : Supply and Appropriation (Main Estimates) Act が根拠法。各省庁の年間支出計画(本予算)を提示。通常 4 月提出、7 月通過
②	暫定(つなぎ)予算(Vote on Account) ⁴ : Supply and Appropriation (Vote on Account) Act が根拠法。新年度の開始前に、暫定的に支出の一部を承認。通常 2 月提出、3 月通過。
③	補正予算(Supplementary Estimate) ⁵ : Supply and Appropriation (Vote on Account) Act が根拠法。年度途中の予算変更や追加要求。翌年 2 月頃。
④	改定予算(Revised Estimates)
⑤	予算超過額報告書(Statement of Excesses)など。

(4)暫定予算(Vote on Account)

- ・ ①当初(本)予算が議会で承認されるのは、例年、その年度の 7 月頃である。このため、下院は、新財政年度(4 月 1 日～)がはじまる前に、議会は、つなぎ(continuing)として③暫定予算(Vote on Account)を承認する。統合国库資金(Consolidated Fund)[一般会計]から資金を引き出すため、政府は、Supply and

³ Central Government Supply Estimates 2024-25 : Main Supply Estimates for the year ending 31 March 2025 (HM Treasury) [Central Government Supply Estimates 2024-25 – Main Supply Estimates](#)

⁴ Central Government Supply Estimates 2024-25: Vote on Account (HM Treasury) for the year ending 31 March 2025 [Central Government Supply Estimates 2024-25 – Vote on Account](#)

⁵ Central Government Supply Estimates 2024-25:Supplementary Estimates February 2025 (HM Treasury) [HC 655 – Central Government Supply Estimates 2024-25 Supplementary Estimates](#)

Appropriation(Anticipation and Adjustments) Act を典拠に、暫定予算(Vote on Account)法案を作成し議会に提出し、成立させないといけない。

- ・ 暫定予算(Vote on Account)は年 3 回程度編成される。通例、前年度予算の 45% が計上される⁶。

2 イギリス議会の予算法制定プロセス ～予算法律主義の展開

- ・ イギリスの財政年度は 4 月 1 日～翌年 3 月 31 日まで(日本と同じ。)である。イギリスは、**予算法律主義(No spending without supply and appropriation bill/act, No spending without Parliament's nod)**を採る。議会における財政:歳出予算法(議定費)の立法プロセスは、次のとおりである⁷。

【表 3】イギリス議会の予算(バジェット)プロセス

① 予算声明(Budget Statement) [春または秋、現大臣は秋 1 回]: 財務大臣(Chancellor of the Exchequer)が議会下院で予算声明。 《予算声明の骨子》 ・ 経済・税制政策方針 ・ 税制改正 ・ 歳出計画(医療・教育・防衛など) ・ 予算責任局(OBR)による「プレバジェット報告」⁸ 予算声明は、「Budget Report」として公表される。
② 予算決議(Budget Resolutions) 予算声明後、下院で「予算決議」を審議・採択【予算決議は、歳出(議定費など)や歳入(税制改正など)の典拠、税制法案(Finance Bill)提出の基礎とな

⁶ Central Government Supply Estimates 2024-25: Vote on Account (HM Treasury) for the year ending 31 March 2025 [Central Government Supply Estimates 2024-25 – Vote on Account](#)

⁷ UK Parliament, The Budget and Parliament [The Budget and Parliament - UK Parliament](#)

⁸ 「プレバジェット報告」の正式名称は『経済・財政見込(EFO=Economic and Fiscal Outlook)』である。独立した政府機関である予算検査局(OBR=Office for Budget Responsibility)が、年 2 回(11 月: Autumn Budget や 3 月: Spring Statement)発表する。内容は、経済・財政(バジェット=予算や税制)の方向性などに関する分析。

る。歳出予算法案については政府の裁量が大きく、議会での審議は簡素である。一方、財政法案の審議はきわめて慎重である。】

③歳出承認(Supply Procedure/Estimates Cycle)

歳出予算法案は、④当初(本)予算(Main Estimate)または⑤補正(つなぎ)予算(Supplementary Estimate)として議会に提出され、下院で承認される。

3 イギリス議会の財政法(税法)制定プロセス

- ・ イギリスの財政年度は 4 月 1 日～翌年 3 月 31 日まで(日本と同じ)。すでにふれたように、イギリスの年次の税制改正案は、毎年発表される予算(バジェット)の枠組で制定される財政法(Finance Act)に盛り込まれている。

【コラム】イギリス財政法(税法)改正手続の基礎知識

- ・ 財政法案(Finance bill)に盛り込まれる税制改正項目は、所得税や法人税のように毎年改正が必要にな税目(annual taxes)に限定される。このことから、VAT を含むほぼすべての間接税、キャピタルゲイン税、相続税のような税目については、課税標準や税率、控除額などに改正を加える場合にのみ財政法案に掲載される。
- ・ なお、イギリスの各年の税制改正法である財政法(Finance Act 20●●)は、個別の改正税法(所得税＋法人税＋キャピタルゲイン税＋VAT＋……)を一本化した包括的税制改正法である。
- ・ 財政法案(Finance Bill/Act)は、金銭法案(money bill)と対比される。「金銭法案」とは、1911 年議会法(Parliament Act 1911)1 条で導入された迅速予算審議手続である【法文邦訳は、初宿・辻村『世界憲法集(第 5 版)』(2020 年、三省堂)31 頁以下参照】。

審議対象は、課税、税の減免、公債発行、政府による企業買収の財政措置、補償金支出など財政事項がもたら直接の歳入や政府支出にかかわる事項に限られる。議会下院の議長(Speaker)が認定すると金銭法案になる。金銭法案と認定されると、法案の下院(庶民院)のみへの提出も可能。また、両院で審議され、可決後、上院(貴族院)で否決または修正されたとしても、1 か月で成立可能とする。ただし、通常の立法手続を踏む財政法案(Finance Bill/Act)とは異なり、財政関連事項(例えば租税手続など)の改正事項を法案に含むことはできない⁹。

⁹ See, UK Cabinet Office, Guidance Money Bills (Updated 15 February 2024).

④ 財政法案(Finance Bill)の審議

財務大臣は、予算声明後に直ちに、下院に税制改正案を盛り込んだ財政法案(Finance Bill)を提出。財政法案は、他の法案と同様の手続で審議に付される。財政法審議では、上院の役割は限定される。法案の修正権限などは有しない。なぜならば、課税や歳出に関する法案については下院が独占的な権限を有しているからである。

超党派の下院財政特別委員会(Commons' Treasury Select Committee)が法案を審議する。上院の経済問題財政法小委員会(Lord's Economic Affairs Finance Bill Sub-Committee)も法案精査に加わる。

【表 4】 財政法(税法)案の審議プロセス

- 財務大臣の予算声明後、下院で課税や歳出に関する決議が採択される。この決議が Finance Bill の土台になる
- ① 第一読会(First Reading): 形式的なステップで、法案のタイトルが読み上げられるだけ。討論なし。
 - ② 第二読会(Second Reading): 法案の原則について議論される。ここで反対されると法案は廃案になる
 - ③ 委員会審査(Committee Screening): 通常の法案と違い、Finance Bill は、下院の「全院委員会(Committee of the Whole House)」¹⁰と「Public Bill Committee」¹¹に分割審議される。全院委員会では主要な課税条項を審議し、Public Bill Committee ではその他の条項を扱う
 - ④ 報告段階(Report Stage): 委員会での修正を確認し、さらに修正が提案される。
 - ⑤ 第三読会(Third Reading): 最終的な法案の内容を確認し、採決される。
 - ⑥ 上院審議(Lords' Check): Finance Bill が「金銭法案(Money Bill)」と認定された場合には、上院では修正できず、議事遅延も制限される
 - ⑦ 国王裁可(Royal Assent): 国王の承認を得て、正式な法律(Finance Act)となる。

[Money Bills - GOV.UK](#)

¹⁰ See, UK Parliament, MP's Guide to Procedure, Committee of the Whole House [Committee of the whole House - MPs' Guide to Procedure - UK Parliament](#)

¹¹ See, UK Parliament, MP's Guide to Procedure, Public bill committees [Public bill committees - MPs' Guide to Procedure - UK Parliament](#)