

經濟論叢

第153卷 第1・2号

流通系列の形成と松下電器グループ……………	下谷政弘	1
ケインズと第一次大戦期の「スターリングー ドル外交」(下)……………	岩本武和	23
電力事業と水資源開発……………	小森治夫	44
アメリカ電話事業におけるユニバーサル・ サービス(2)……………	西田達昭	62
追加償却会計および取替原価償却会計の 二極分化傾向……………	藤井深	79
政策協調下におけるアメリカ財政赤字削減策 の展開……………	河音琢郎	97

平成6年1・2月

京都大學經濟學會

政策協調下における アメリカ財政赤字削減策の展開

——グラム・ラドマン・ホリングス法の検討を中心に——

河 音 琢 郎

は じ め に

1980年代のアメリカ財政赤字の拡大は、その額からしてもまた経済規模に対する比重からみても、戦後史上かつてない規模で推移しており、赤字財政の定着は、レーガン＝ブッシュ政権期財政の一大特徴をなしている。本稿は、80年代の財政赤字に対する連邦政府の政策対応の具体的展開過程を明らかにするという意図のもとに、財政赤字削減法として成立した均衡予算・緊急赤字統制法（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985：いわゆるグラム・ラドマン・ホリングス法、以下 GRH 法と略）に焦点を当て、その分析を行おうとするものである。

周知のように、GRH 法は、2,000億ドル以上に膨らんだ赤字を5年間でゼロにすることを強制しようというもので、連邦政府は、その成立当初において、同法を「財政赤字拡大に対する本格的対策」と位置づけた。しかし、現実には、同法成立以後も財政赤字の高水準基調は変わらず、90年代以降は拡大すら示すに至っている。ではなぜ、GRH 法の存在にもかかわらず、財政赤字の解消はならなかったのか。以下の2点に留意する必要がある。

第1に、財政赤字削減の緊要性は、連邦予算をとりまくその時々を経済的・政治的諸条件に応じてたえず変化する。それにはむろん国内的事情も大きく作用するものの、本稿が対象とする期間に関しては、とくに対外不均衡とそのド

ルへのインパクトが大きな要因となっていた。それゆえ、本稿では、GRH法の運用方針の変更や修正の過程を主として不均衡問題との関連において分析し、先の問いに答えていきたい。

第2に、GRH法は、財政赤字削減のための基本的枠組みであるという側面とともに、連邦政府と議会との予算編成過程の改編という側面をももっている。それゆえ、たとえ、GRH法が赤字削減に効果をもたず、ときに削減の意志さえ希薄であったとしても、同法の存在意義がなかったという話にはならない。GRH法に対する総合的評価は、予算制度改革をも含めた分析を通じてはじめて可能となる。しかし、本稿では、この時期のアメリカの財政赤字にたいする政策動向の変遷をみることに課題を限定し、同法の予算制度改革の側面については別稿にゆずり、必要な限りでふれるにとどめる。

叙述は以下の順序で進める。最初に、80年代前半の連邦財政の特徴を概観した上で、GRH法成立の背景を明らかにする。次に、同法の性格について検討し、その後、同法下で遂行された財政赤字への政策対応の現実をGRH法の執行過程との関わりにおいてみる。

I 財政赤字の拡大とレーガン政権の政策対応

1. 80年代前半における財政赤字の拡大

まず、財政赤字拡大の構造が形成された背景を明らかにするために、第1期レーガン政権における歳入・歳出の全体的構造を、第1表をもとにみておこう。

歳入からみると、80年代前半において、国内総生産（GDP）が年平均伸び率8.5%（名目値）と5年間でその額を1.3倍化させているのにたいし、連邦歳入総額は、同時期に5.6%（1.2倍化）の伸びにとどまっている。70年代においては歳入がGNPを上回る伸びを示していたことに比べると、この時期の歳入が、伸び悩み基調であったことが分かる。この傾向の主要な要因は、個人所得税と法人税の伸びの停滞であった。個人所得税の年平均伸び率は、同期において4.2%にすぎず、法人税に至っては0.1%とほとんど増加していない。税収伸

第1表：アメリカ連邦財政の概要

単位：10億ドル

会計年度	歳入総額	個人 所得税	法人税	社会 保障税	その他	歳出総額	国防費	SS+ メディケア	利払い費	その他	財政赤字	(参考) G D P
1971	187.1	86.2	26.8	47.3	26.8	210.2	78.9	42.5	14.8	74.0	23.1	1,051.6
1975	279.1	122.4	40.6	84.5	31.5	332.3	86.5	77.5	23.2	145.0	53.2	1,511.0
1980	517.1	244.1	64.6	157.8	50.6	590.9	134.0	150.6	52.5	253.8	73.8	2,644.5
1981	599.3	285.9	61.1	182.7	69.5	678.2	157.5	178.7	68.7	273.2	78.9	2,964.7
1982	617.8	297.7	49.2	201.5	69.3	745.7	185.3	202.5	85.0	272.9	127.9	3,124.9
1983	600.6	288.9	37.0	209.0	65.6	808.3	209.9	223.3	89.8	285.3	207.7	3,317.0
1984	666.5	298.4	56.9	239.4	71.8	851.8	227.4	235.8	111.1	277.5	185.3	3,696.7
1985	734.1	334.5	61.3	265.2	73.0	946.3	252.7	254.4	129.4	309.8	212.2	3,970.9
1986	769.1	349.0	63.1	283.9	73.1	990.3	273.4	268.9	135.6	312.4	221.2	4,219.6
1987	854.1	392.6	83.9	303.3	74.4	1,003.9	282.0	282.5	138.7	300.8	149.8	4,453.3
1988	909.0	401.2	94.5	334.3	78.9	1,064.1	290.4	298.2	151.8	323.7	155.1	4,810.0
1989	990.7	445.7	103.3	359.4	82.3	1,144.2	303.6	317.5	169.3	353.9	153.5	5,170.1
1990	1,031.3	466.9	93.5	380.1	90.8	1,251.8	299.3	346.7	184.2	421.5	220.5	5,459.5
1991	1,054.3	467.8	98.1	396.0	92.3	1,323.0	273.3	373.5	194.5	481.7	268.7	5,626.6
71～80年伸率	19.6	20.3	15.7	25.9	9.9	20.1	7.8	28.3	28.2	27.0	24.4	16.8
実質伸率	8.1	8.8	4.2	14.4	-1.6	8.6	-3.7	16.8	16.7	15.5	12.9	5.3
81～85年伸率	5.6	4.2	0.1	11.3	1.3	9.9	15.1	10.6	22.1	3.3	42.2	8.5
実質伸率	1.1	-0.3	-4.4	6.8	-3.2	5.4	10.6	6.1	17.6	-1.2	37.7	4.0
86～90年伸率	8.5	8.4	12.0	8.5	6.1	6.6	2.4	7.2	9.0	8.7	-0.1	7.3
実質伸率	3.7	3.6	7.2	3.7	1.3	1.8	-2.4	2.4	4.2	3.9	-4.9	2.5

注) SS+メディケアとは、社会保障年金支出と老人医療給付との合計額。

出所) OMB, *Budget of the U. S. Government, FY 1993, Supplement* より作成。

び率が停滞したのは、1982年の景気後退が影響を及ぼしたとも考えられるが、連邦歳入の対GDP比率が1981年の20.2%から85年には18.5%へと低下していることをみるなら、この時期の歳入停滞を規定した主要因は1981年税制改革による大幅な減税政策にあったといえる¹⁾。

歳出は、レーガン政権によってその抑制政策が打ち出されたにもかかわらず、70年代に引き続きGDPの伸びを上回る規模で増加した。歳出膨張の主要因は、国防費の増大であった。国防予算は、「強いアメリカの復権」のスローガンのもとに進められたレーガンの国防力強化政策によって歳出抑制策の対象外とされたため、予算権限ベースで1981会計年度の1,824億ドルから85会計年度には2,947億ドルへと1.7倍化し、その結果、支出ベースで年平均15.1%という突出した伸びを示した。他方、レーガン政権は、民生歳出プログラムにたいしては、総じて歳出抑制・削減の圧力を強めた。しかし、民生支出の圧倒的多数を占める部分は、エンタイトルメント・プログラムとして、年度ごとの歳出予算法を経ずとも過去の予算権限授權法にもとづいて自動的に支出がなされるという仕組みによって保護されている²⁾。さらに、エンタイトルメント・プログラムの多くは生計費調整条項 (Cost of Living Adjustment, 以下 COLA と略) を伴っており、予算権限上の改正を経ずとも物価上昇率に応じて自動的に支出が増加する仕組みをもっている。このために、レーガン政権による民生プログラム支出の抑制・削減路線は、議会個別諸委員会の反発によって当初の期待通り

1) 1986年1月に連邦政府行政管理予算局 (OMB) が行った推計によれば、1981年経済再建税法による歳入減少効果は85年度において1,703億ドルにのぼるものと推計されている。さらにこの推計から、同税制改革以降レーガン政権においてなされた増税措置にもとづく増収見積分598億ドル (同じく OMB による推計値) を差し引くと、第1期レーガン政権の租税政策による歳入の減収効果は、同じく85会計年度においてみると、1,105億ドルとなり、同会計年度財政赤字2,123億ドルの52%がレーガン減税によってもたらされたことになる (OMB, *Budget of the U. S. Government, FY 1986*, Part 4, p. 31)。

2) エンタイトルメント・プログラムとは、年金等、資格付与にもとづく個人への給費プログラムのことをいう。これらプログラムに関する支出は、農産物価格支持や国債利い費といった歳出費目とあわせて、各年度毎の議会の歳出予算法の採択の対象とはならず、自動的にその支出が行われるという意味で、統制不能予算というカテゴリーのもとに把握されており、連邦歳出総額の4分の3以上を占めている (1989年時点) (渡瀬義男「借金大国：レーガン財政の軌跡」藤本一美編『アメリカ政治の新局面』勁草書房、1990年、173ページ)。

にはすすまず、部分的な成果にとどまった。

以上のような連邦財政構造の変化、とりわけ減税による歳入の伸び悩みと大幅な国防費の拡大とによって、財政赤字は、レーガン政権の下でGDP比5～6%台にまで拡大し、1985会計年度には額にして2,123億ドルとついに2,000億ドルを突破した(第2表を参照)。

2. 赤字削減への政策転換

レーガン政権は、財政赤字の急膨張を政権発足2年目にしてすでに予測していた。にもかかわらず、同政権は、赤字の要因が「過去の誤った政策」の残存物と景気後退に基づくものであり、経済規模からみて不況脱出時の赤字幅としては歴史的にみて大きなものではないという理由で赤字容認の姿勢をとり続け、1981年税制改革の予定通りの実施をはじめとしたレーガノミックスの遂行を貫いた³⁾。

財政赤字拡大を容認する政策運営が可能となった背景には、この当時のアメリカをとりまく国際経済の環境変化がある。80年代前半には、先進諸国の金融の国際化が進行する下で、アメリカ財政赤字の拡大とそれによる米国金利の高止まり状態が続いた結果、米国債をはじめとするアメリカ金融資産に対する海外からの投資が急増した。これにともなうドル需要の増大は、当時レーガン政権が為替市場に対してとっていた不介入政策とあいまって、ドル高を進行させ、これがさらに海外投資家による対米投資を促進した。こうして、アメリカの財政赤字が海外資金流入によってファイナンスされるという循環構造が形成された。しかし、このことにより、アメリカ財政赤字は、以下にみるような新たな問題をはらむこととなった。

その第1は、ドル高進行によるアメリカ産業の国際競争力の低下である。この時期進行したドル高は、1983年以降の相対的に高いアメリカの経済成長率と

3) 田中和子「レーガン政権2年目の経済政策と83年度予算案」大蔵省『調査月報』1982年4月号、2～16ページ。

第2表：アメリカ「双子の赤字」の推移

単位：10億ドル

会計年度	公債発行残高		財政赤字		参考 OASDI収支	OASDI除く財政赤字		利払い費		経常収支		貿易収支 総額
	総額	GDP比	総額	GDP比		総額	GDP比	総額	歳出比	総額	GDP比	
1971	408.2	38.8	-23.0	2.2	0.7	-23.7	2.3	21.0	10.0	-1.4	-0.1	-2.3
1972	435.9	38.0	-23.4	2.0	-0.1	-23.3	2.0	21.8	9.5	-5.8	-0.5	-6.4
1973	466.3	36.5	-14.9	1.2	1.8	-16.7	1.3	24.2	9.8	7.1	0.6	0.9
1974	483.9	34.5	-6.1	0.4	4.1	-10.2	0.7	29.3	10.9	2.0	0.1	-5.5
1975	541.9	35.9	-53.2	3.5	2.1	-55.4	3.7	32.7	9.8	18.1	1.2	8.9
1976	629.0	37.3	-73.7	4.4	0.7	-74.5	4.4	37.1	10.0	4.2	0.2	-9.5
T Q	643.6	—	-14.7	3.3	-1.4	-13.3	3.0	8.1	8.4	—	—	—
1977	706.4	36.8	-53.7	2.8	-3.9	-49.8	2.6	41.9	10.2	-14.5	-0.8	-31.1
1978	776.6	36.0	-59.2	2.7	-4.3	-54.9	2.5	48.7	10.6	-15.4	-0.7	-33.9
1979	828.9	34.1	-40.2	1.7	-2.0	-38.2	1.6	59.9	11.9	-1.0	-0.0	-27.5
1980	908.5	34.4	-73.8	2.8	-1.1	-72.7	2.7	74.8	12.7	1.1	0.0	-25.5
1981	994.3	33.5	-79.0	2.7	-5.0	-74.0	2.5	95.5	14.1	6.9	0.2	-28.0
1982	1,136.8	36.4	-128.0	4.1	-7.9	-120.1	3.8	117.2	15.7	-5.9	-0.2	-36.4
1983	1,371.2	41.3	-207.8	6.3	0.2	-208.0	6.3	128.7	15.9	-40.1	-1.2	-67.1
1984	1,564.1	42.3	-185.4	5.0	0.3	-185.7	5.0	153.9	18.1	-99.0	-2.7	-112.5
1985	1,817.0	45.8	-212.3	5.3	9.4	-221.7	5.6	178.9	18.9	-122.3	-3.1	-122.1
1986	2,120.1	50.2	-221.2	5.2	16.7	-238.0	5.6	190.2	19.2	-145.4	-3.4	-145.1
1987	2,345.6	52.7	-149.8	3.4	19.6	-169.3	3.8	195.3	19.5	-160.2	-3.6	-159.5
1988	2,600.8	54.1	-155.2	3.2	38.8	-194.0	4.0	214.2	20.1	-126.2	-2.6	-127.0
1989	2,868.8	55.5	-153.5	3.0	52.4	-205.9	4.0	241.0	21.2	-106.4	-2.1	-115.9
1990	3,206.3	58.7	-220.5	4.0	58.2	-278.7	5.1	264.8	21.2	-92.1	-1.7	-108.1
1991	3,599.0	64.0	-268.7	4.8	53.5	-322.3	5.7	286.0	21.6			

注) 1. OASDI 収支とは、社会保障信託基金収支のこと。

2. 公債発行残高、利払い費はともに政府機関所有・対象分を含んだ数字である。

出所) 【アメリカ経済白書】1992年版、OMB, *Budget of the U. S. Government, FY 1993, Supplement* より作成。

それを支えた消費需要の高まりとも相まって、海外からの輸入を激増させ、アメリカ企業の国際競争力を低下させた。これが輸出産業に限らずアメリカ国内産業全般に広がる中で、アメリカ産業界はドル高是正を求める声を強め、このドル高をもたらしている主要因であるアメリカ財政赤字の縮小を求めるようになった。全米商工会議所やビジネス・ラウンドテーブルなどは、1985年には、貿易不均衡是正と抱き合わせにした財政赤字削減キャンペーンを議会・行政へのロビイング、世論喚起運動といった形で展開し、赤字削減の国民世論を形成した⁴⁾。

第2の問題は、アメリカの債務国転落に伴うドル危機招来の懸念である。経常収支赤字の持続的な増加は、アメリカを世界最大の債権国から世界最大の債務国へと変えた。そのため、借金経済がこのまま続けば近い将来海外投資家のドルに対する信頼が失われ、外資の引き上げが生じるであろう、との懸念が強まった⁵⁾。ひとたび海外投資家がドル離れを起こし、ドルが急落すれば、アメリカ経済は資金不足のために深刻なリセッション、ないしはインフレにさらされることになる。このような事態は、当時「ハード・ランディング」と呼ばれたが、それを回避するために、85年9月のプラザ合意を機に政策の転換が行われた。その内容は、各国通貨当局が為替市場に協調介入してドルを下落させ、経常収支不均衡を是正する、それも、ドルを暴落に導くことなく安定的下落として推移させる、というものであった。当時の政策担当者たちは、先進国間の経常収支不均衡の原因を先進国間のマクロ政策の不均衡、すなわち日独黒字国の緊縮財政政策とアメリカをはじめとした赤字国の拡張財政政策との間の非対称性に求めているから、政策転換の内容は、為替市場への協調介入にとどまらず、各国の財政・金融政策の整合的協調に据えられた⁶⁾。それゆえ、政策協調

4) Pressman, Steven, "Budget Spurs Divisions in Corporate Lobby," *CQ Weekly Report*, Apr. 27, 1985, p. 770.

5) Marris, Stephan, *Deficits and the Dollar: The World Economy at the Risk*, Washington D. C.: Institute for International Economics, 1985 (大来佐武郎監訳「ドルと世界経済危機」東洋経済新報社, 1986年)。

の推進者であり直接的受益者であるアメリカは、自国の財政政策を赤字容認路線から転換させ、赤字削減の枠組みを設定することを、日独黒字国の積極財政への転換の合意をかちとるための交渉上の手段としても、経済政策の中心目標とせざるをえなくなった。

以上の2点が、連邦政府の政策を赤字削減へと向かわせた主要因であり、この時点で GRH 法が、財政赤字削減の中心軸として位置づけられた。1985年12月、レーガン大統領は、GRH 法への署名にあたって、「永年アメリカの経済的安定を脅かしてきた財政赤字の是正に今や手がうたれた」と評価した。また、同法は、その成立以後、G7をはじめとした国際協議の場におけるアメリカの国際公約として常に位置づけられてきた。そこで次に、同法の根幹をなす一律削減条項に限定して分析を行い、その性格を明らかにしたい。

II GRH 法の基本的性格

GRH 法は、まず、1986～91会計年度までの予算収支に対して、赤字上限目標を設定した。それは、86会計年度を除いて各年度毎に財政赤字を360億ドルずつ削減していき、91会計年度には赤字をゼロにするというものである（第3表を参照）。

さらに、この目標を達成するための強制装置として導入されたのが、GRH 法の根幹ともいえるべき強制一律削減方式であった。これは、当該年度予算の財政赤字見積額が上記の赤字上限目標を100億ドル以上越えた場合、赤字目標超過分について、国防費から50%、非国防費から50%の配分で歳出を強制一律的に削減する方式である。

GRH 法の主唱者たちは、一律削減条項導入の目的を次のように説明した。同規定は実際に発動されることを目的としたものではなく、その命令発動の脅威によって、これまで予算審議において対立していた大統領と議会が赤字上限

6) 85年プラザ合意を起点とする先進各国政策協調路線への転換の過程とその内容については、坂井昭夫『日米経済摩擦と政策協調』有斐閣、1991年、とりわけ第3章を参照した。

第3表：財政赤字上限目標の推移

単位：10億ドル

会計年度	実績・予測	GRH I	GRH I	90年OBRA	F Y92修正	F Y93修正
1986	221.2 (49.3)	171.9	—	—	—	—
1987	149.8 (5.8)	144.0	—	—	—	—
1988	155.2 (11.2)	108.0	144.0	—	—	—
1989	152.5 (16.5)	72.0	136.0	—	—	—
1990	221.4 (121.4)	36.0	100.0	—	—	—
1991	255.4 (-82.4)	0.0	64.0	327.0	—	—
1992	337.9 (-11.9)	—	28.0	317.0	349.8	—
1993	328.0 (-91.4)	—	0.0	236.0	285.2	419.4
1994	293.4 (-11.5)	—	—	102.0	157.5	304.9
1995	236.1 (-64.4)	—	—	83.0	117.3	300.5

注) 1. カッコ内は赤字上限目標からの超過額。

2. FY 1993の赤字額は暫定値。FY 94以降は OMB の推計による。

3. 赤字額は GRH 法ベース。それゆえ、FY 1991以前と以後とでは、赤字算定の方法は異なっている (FY1991以降では社会保障信託基金収支、預金保険関連収支は赤字算定から除かれている)。

出所) OMB, *Budget of the U. S. Government, FY 1992, 1993, 1995*, 大蔵省『調査月報』1990年12月号,CBO, *the Economic and Budget Outlook: Fiscal Year 1994-1998*, Jan. 1993, より作成。

目標で合意することにある、と⁷⁾。すなわち、強制一律削減条項の目的は、大統領府と議会との予算審議の対立と行き詰まりとに対する不満を打開するため、予算編成をめぐる両者の行動に法的強制枠をかぶせることによって均衡予算を実現することであった⁸⁾。

7) Gilmour, John B., *Reconcilable Differences?: Congress, the Budget Process, and the Deficit*, Univ. of California Press, 1990, p. 188.

8) このような予算制度改革案は、GRH 法にはじまったものではなく、レーガン政権成立を前後して、共和党の一部から繰り返し提案されていた (憲法修正によって均衡予算を義務づける均衡予算・課税制限決議案, 1984年の下院規制委員会による「議会予算法修正に関する報告」など) (渡瀬義男, 前掲書, 172-3ページ)。その背景には、全米商工会議所, 全米製造業者協会とメ

GRH 法は、その性格上、二つの側面をもっていた。第1は、もし GRH 法が文字どおり機能すれば、フィスカル・ポリシーという国家財政の景気安定機能を全く変えてしまうことになるということである。この点について、ウォルター・W・ヘラー (Walter W. Heller) は、GRH 法の公聴会審議において次のように述べている。

「あらゆる強制的で厳格な制度と同じく、それ (GRH 法) は、連邦財政の経済過程に果たすバランス機構としての役割を掘り崩し、誤らせさえするであろう。好況・不況にかかわらず厳しい赤字削減を行うことは、経済に多大な打撃を与えるであろう。」⁹⁾

「経済上のリセッションに起因する赤字と租税・歳出政策によって引き起こされるそれとの区別、すなわち、循環的赤字と構造的赤字との基本的区別を行わないという点において、GRH 法は理論的にも現実的にも予算の暗黒時代への逆戻りである。」¹⁰⁾

すなわち、GRH 法は、景気変動に基づく「循環的赤字」と「構造的赤字」を区別せず、経済過程に対する財政赤字の活用そのものを否定し、それに対置して予算均衡に第一義的プライオリティを与えるというのである。

GRH 法の第2の側面は、それが、財政赤字削減の具体的方策をめぐっては依然として対立を残したまま、そのための枠組みのみを先行させた妥協の産物だったということである。

連邦政府と議会は1986会計年度予算をめぐって対立し、予算審議はこれまで

「いった業界団体や、全米納税者同盟をはじめとした保守的公益団体による財政保守主義運動、さらには、憲法修正によって連邦予算均衡の義務づけを求める各州での決議運動——1985年までに32の州で決議——があった (Orzechovsky, William P. and Cesar V. Conda, "The Future of Federal Budget Reform," Fink, Richard H. and Jack C. High, eds., *A Nation in Debt: Economists Debate the Federal Budget Deficit*, University Publications of America, Inc., 1987, pp. 298-300)。これらの財政保守主義運動は、80年代以降現在に至るまでの予算制度改革の動向を規定する主要な潮流の一つとなっている。

9) U. S. Congress, Joint Economic Committee, Hearings, "The Gramm-Rudman Budget Proposal," 99th Congress, 1st Session, Oct. 11, 1985, p. 6.

10) *Ibid.*, p. 8.

の赤字拡大予算からの転換をめぐって紛糾した。85年初頭に提出された86会計年度大統領予算案は、引き続き「増税なし、国防費拡大」を要求し、赤字の削減は福祉関連プログラムに対する COLA 適用の凍結をはじめとした民生支出の削減によって行う（それでも1,800億ドルの赤字が当該年度において残るものとされた）という、従来の予算案を踏襲したものであったため、議会は審議を拒否した。その後、赤字削減を積極的に訴える上院共和党幹部の働きかけによって、国防費実質削減と COLA 凍結とを内容とし、連邦政府、議会が双方の要求を譲歩するという形での赤字削減予算案が、大統領と上院共和党との間でいったんは合意された。しかし、COLA 凍結に対する下院民主党の強い反発によって予算審議は再び紛糾し、結局、1986会計年度予算は、大統領の国防費拡大要求と議会民主党の COLA 存続要求の双方を容認しあう、従来と変わらない赤字容認予算となった。

大統領府と議会は、双方とも、86会計年度予算編成過程の失敗によって、それに代わる何らかの赤字削減の方策を緊急に打ち出す必要に迫られた。ここへ、最終的には自己の提案が無視されるに至った上院共和党が GRH 法を持ち込んだわけである¹¹⁾。

GRH 法の成立は、議会各派、大統領府がそれぞれに異なった思惑を働かせた結果であった。すなわち、議会民主党は、国防費削減の突破口として GRH 法を位置づけ、これを支持した。これに対し、大統領は、民生プログラムのさらなる抑制・削減の手段として同法を活用したいと考えた。

それゆえ、GRH 法は、その強制枠組みをすり抜ける余地をいくつももつこととなった。まず、社会保障年金、所得保障関連諸プログラムは、同法の成立に難色を示す下院民主党の要求を受け入れる形で一律削減の適用除外プログラムとされた。この結果、歳出予算総額の約60%が一律削減の対象からはずされ

11) 1986会計年度予算をめぐる審議状況については、White, Joseph, and Aaron Wildavsky, *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, Univ. of California Press, 1989, pp. 432-439 を参照した。

ることになった。また、一律削減命令は、決算に対してではなく、さらには採択された歳出予算法に対してですらなく、予算審議途上において報告される行政管理予算局（Office of Management and Budget, 以下 OMB と略）、および議会予算局（Congressional Budget Office, 以下 CBO と略）の財政赤字見積に対して適用されるものとされた。同赤字見積は、報告時点までの予算審議の状況と当時の経済情勢との両機関による予測に基づいてなされたから、OMB, CBO の各機関が経済予測値を楽観的な数値に設定することによって、一律削減命令の発動を回避することが可能となった。さらに、同見積は、新会計年度のはじまる2カ月前（8月）に行われたから、両機関の報告以後に採択された予算法については GRH 法に捕捉されなかった。現実の予算編成過程では、このようなループ・ホールが、一律削減の強制枠からの回避手段として駆使された。

III GRH 法下におけるアメリカ財政

1. 財政赤字縮小の要因とその性格

GRH 法制定後最初の予算となった1987会計年度予算において、財政赤字は、レーガン時代の最高値となった2,217億ドルから1,497億ドルへと715億ドルの減少をみせた（第2表を参照）。しかし、これは、アメリカ経済の財政赤字依存体質からの転換を意味するものではない。GRH 法は、同法の主唱者たちが期待したような均衡予算実現のための強制枠としては機能せず、予算審議をもっぱら当該年度における一律削減命令の回避に集中させ、予算編成過程の単年度主義化を押し進めた。以下に見るとおり、GRH 法は、単年度主義的・対症療法的な「赤字削減」によって、赤字依存体質を温存する結果をもたらした。

第1に、この期の赤字減少の主たる要因は、1986年税制改革法にともなう一時的増収であった。レーガン政権によれば、86年税制改革法は、租税負担の公平化を目的としたもので、歳入中立の政策姿勢をとっていた。しかし、同法は、短期的には、所得税減税に先だって各種税額控除の圧縮・廃止を実施するとい

う一時的増収措置を組み込んでいたから、改革実施初年度の税収は大幅増を示した。OMBの推計によれば、この一時的増収効果は87会計年度において215億ドルと見積もられており¹²⁾、これを先の赤字削減額715億ドルと単純比較すれば、同年度赤字削減の約30%が86年税制改革によっていたことになる。同税制改革による増収分は、歳入中立の立場から後年度減収によって相殺される性格のものであった(88年度45億ドル、89年度172億ドルの減収見積)¹³⁾から、単に当該年度の赤字を先送りする一時的措置でしかなかった。

第2に、連邦政府所有資産の売却が当年度限りの赤字削減策として多用された。87会計年度でその主要なものをあげれば、連邦鉄道貨物公社(アムトラック)の株式放出により22億ドル、輸出入銀行の融資債権の売却により48億ドルが赤字の補填に充てられた。政府資産の売却は当該年度の増収につながり、一時的には財政赤字を削減する。しかし、利子・配当収入の権利が失われるのであるから、このような措置は同時に次年度以降の歳入を減少させる要因ともなる。さらに財政赤字が主としてアメリカの貯蓄低下要因として問題とされていることを考えれば、このような措置は、単に国内民間貯蓄を取り崩すことによって連邦債務を低下させるにすぎず、アメリカ財政赤字のもつ問題を解決する方策とはならない。

第3に、一律削減回避のために、単なる会計上の「赤字削減」が頻発した。1987会計年度において、連邦政府は、対州一般補助金7億ドルを前年度に前倒ししたり、退役軍人恩給費29億ドルを次会計年度へ先送りしたりという、会計上の移転操作を行って一律削減命令の発動を回避した。

2. ブラック・マンデーと予算サミット合意

1987年10月19日、ニューヨーク株式市場は、ダウ平均508ポイントの下落、株式総資産価値の22.6%を喪失するという史上最大の下げ幅を記録した。いわ

12) OMB, *Budget of the U. S. Government*, FY 1989, Part 4, p. 4.

13) *Ibid.*

ゆるブラックマンデーである。10月19日の大暴落を筆頭に、株式市場は1週間のうちにその資産価値の3分の1、額にして約1兆ドルを失うこととなった。

ブラックマンデーを引き起こした諸要因については、その後の各種報告でさまざまな指摘がなされているが、それは、G7による協調ドル管理体制のきしみの反映という側面をもっている。当時、アメリカは、インフレを懸念して金融引き締めに転じており、日独はこれに連動して金利引き上げを望んだ。これに対してアメリカは、日独との金利格差を維持したいという理由から、両国の利上げに難色を示した。このアメリカの意向に反した西ドイツの利上げがブラックマンデーの発端となった¹⁴⁾。

両国の対立の背景には、政策協調路線の下で依然として改善を見せないアメリカの「双子の赤字」に対する懸念があった。すでに、プラザ合意以降の各国為替協調介入政策によって、ドルは大幅に下落していた。にもかかわらず、アメリカの貿易収支は一向に改善せず、87年には1,607億ドルと赤字記録を更新した。他方、アメリカ財政赤字の削減は、各国マクロ政策協調の要と位置づけられていたが、87年9月にGRH法が修正され¹⁵⁾、赤字上限目標が繰り延べされるに至って、財政赤字削減の公約を遵守しないアメリカの立場は鮮明となった¹⁶⁾。

G7諸国による協調体制の再建が必要とされる一方、「双子の赤字」への対策を具体的にもたないままG7交渉を行えば、議論の矛先がアメリカの放漫財政姿勢に集中することは明白であった。それゆえ、ベーカー財務長官（当時）

14) Destler, I. M., and C. Randall Henning, *Dollar Politics: Exchange Rate Policymaking in the United States*, Washington D. C.: Institute for International Economics, 1989, pp. 62-3 (信田智人、岸守一訳『달러・ポリティックス：ドルをめぐるワシントンの政治構造』TBSブリタニカ、1990年、100～1ページ)。

15) 87年GRH法による主な修正点は、①財政赤字上限額の上方修正と予算均衡達成年度の2年間繰り延べ、②違憲判決によってバックアップ規定によるものとされていた一律消滅規定をOMBにその指令権限を付与する形で復帰させること、という2点にとどまり、法体系そのものの大幅な改編をとまなうものではなかった。

16) アメリカは、1987年2月のルーブル合意において、GRH法の目標達成によって財政赤字を対GNP比2.3%に押さえることを公約していた。88年度の実績は同比3.2% (Ibid., p. 60 (前掲書、97ページ))。

はG7の早急な開催には難色を示し、後述する予算サミットの合意をみてようやくその開催に踏み切った¹⁷⁾。

このように、ブラックマンデーは、アメリカ予算当局者たちに単なる形式的枠組みにとどまらない財政赤字の具体的削減策の考案を迫る画期となった。レーガン大統領は、88年度予算において増税否定の立場から一貫して議会との予算交渉を拒否してきたが、ブラックマンデーの翌20日に急きょその姿勢を転換し、社会保障を除くすべての事項に関して無条件に議会との予算交渉に応じるとのコメントを発表した。これにより、大統領府と議会両院幹部との間で超党派の予算サミットがもたれ、約1カ月間の交渉の末、修正GRH法による削減額（88年度230億ドル）を上回る、88年度に302億ドル、89年度に459億ドル、総額761億ドルの赤字削減合意が成立した。

第4表からその概要をみると、例えば88年度予算における赤字削減額302億ドルのうち、90億ドルが増税によって、50億ドルが国防費の削減によって実施されるものとなっている。これは、増税拒否、国防費拡大を基調としてきたレーガン財政の修正を意味するものであり、予算サミット合意は、GRH法のような単なる形式的枠組みにとどまらない現実的な財政赤字削減へ向けての第一歩となった。

しかし、予算合意は88・89年度の2年に限ったものであり、それ自体としては対症療法であって、合意がアメリカの赤字依存構造からの転換につながるか否かは、その後の連邦政府の政策にゆだねられた。しかし、予算サミット合意を頂点として、アメリカの政策姿勢は、財政赤字の削減から容認へと傾斜していく。

3. 包括財政調整法の成立とGRH法の無力化

前項にみたように、GRH法や87年予算サミット合意をはじめとしたアメリカ財政再建の種々の試みは、一時的な赤字の縮小・抑制措置としては機能した

17) *Ibid.*, pp. 64-5 (同上, 102-3 ページ)。

第4表: 87年予算サミット合意によって立法化された赤字削減プラン

単位: 10億ドル

	F Y 1988	F Y 1989
歳入		
増税	9.2 (9.0)	14.2 (14.0)
内国歳入庁徴税強化	1.8	2.5
使用料	-0.5	-0.6
歳入増総額	10.5 (11.0)	16.1 (17.3)
歳出		
国防費	5.1 (5.0)	7.4 (8.2)
非国防裁量の経費	2.5 (2.6)	1.6 (3.4)
エンタイトルメント等義務的経費		
メディケア	2.1	3.8
郵便・社会サービス	1.2	0.9
農産物価格支持	0.8	0.6
年金	0.4	0.4
退役軍人年金資産売却他	0.8	0.8
奨学融資保証	0.2	na
その他	0.2	-0.4
総額	5.7 (5.4)	6.2 (7.6)
使用料(相殺収入分)	0.8	0.9
資産売却・前払い	7.7	na
利払い費	1.3	3.4
歳出削減総額	23.1 (14.2)	18.9 (25.1)
赤字削減総額	33.6 (30.2)	35.6 (45.9)

注) 1. カッコ内は予算サミット合意の数字。

2. サミット合意赤字削減総額が歳入増・歳出削減額と一致しないのは、同合意が具体的削減策不明分(FY 88: 50億ドル, FY 89: 35億ドル)を含むため。

3. 本表の数値は87年末までに立法化された削減指令額であり、89年度予算法の法修正による影響は組み込まれていない。FY 89の歳出削減額の合意額と立法化削減額との相違はそのためである。

出所) Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook: FYs 1999-93*, Feb., 1988, p. 59, *CQ Weekly Report*, Nov. 21, 1987, p. 2861, より作成。

ものの、アメリカの赤字依存体質を転換させるものではなかった。このような状況下で、80年代末になると、財政赤字を残存させている現行の財政構造を容認する主張が台頭してくる。例えば、ポール・クルーグマン (Paul Krugman) は、90年代の財政赤字の見通しについて、政府支出の削減が限界にまできているという連邦予算の現状を指摘した後、次のように述べている。

「実際には歳出の制限だけで短期間に赤字の削減をはかることは、極めて難しいのである。それでも、少なくとも当分の間、増税は政治的事情から実施されることはないだろう。つまり財政赤字は、アメリカの経済状況の中のほぼ永久的な定着物としてこのまま残るということである。」¹⁸⁾

クルーグマンはこう述べた後、連邦政府の支払能力に問題が生じない限り財政赤字が危機的事態を招来することはまずないから、赤字との共存を継続する道が現実的な政策選択肢である、と結論づけている¹⁹⁾。「財政赤字容認」論は、当時の財政の制約状況を率直に反映したものであった。

しかし、同時にそれは、対外不均衡問題とドル管理にたいする楽観的認識を背景にしたものでもあった。この点について、ジェフリー・サックス (Jeffrey Sachs) は、①アメリカの債務国化が必ずしもドル資産への不信を増大させるものではないこと、②実際に85年以降、ドル安が進行する下でもアメリカの赤字はファイナンスされてきていること、の2点を理由に、ドル暴落を起点とするいわゆる「ハード・ランディング」は「全く起こりえないとはいえないものの、ここ数年の間には起こりそうもない」との見解を示している²⁰⁾。また、先に紹介したクルーグマンも、ハード・ランディングが当面の現実的な

18) Krugman, Paul, *The Age of Diminished Expectations: U. S. Economic Policy in the 1990s*, The MIT Press, p. 77 (長谷川慶太郎訳『予測90年代、アメリカ経済はどう変わるか』TBSブリタニカ、1990年、109ページ)。周知のように、彼は1985年時点で世界経済の不均衡問題に警鐘をならし、各国マクロ政策協調推進の主唱者の一人であった。

19) *Ibid.*, p. 77 (前掲書109ページ)。この時期の財政赤字削減の困難性については、他に、Miller, Preston J., "Gramm-Rudman-Hollings' Hold on Budget Policy: Losing Grip," Federal Reserve Bank of Minneapolis, *Quarterly Review*, Winter 1989, pp. 11-21 を参照されたい。

20) Sachs, Jeffrey D., "Global Adjustments to a Shrinking U.S. Trade Deficit," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 1988.

シナリオではないということをもって、財政赤字残存の路線が現実的な政策である、との結論を導き出している²¹⁾。

以上のような、当時の国内の財政制約状況とドル暴落に対する楽観論とに規定されて、連邦政府は財政赤字の抑制から拡大容認へ姿勢を転換させた。赤字容認への政策転換は、1990年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, 以下90年 OBRA と略) の制定による GRH 法の再修正となって現れた²²⁾。90年 OBRA は、GRH 法の赤字上限目標を修正・延期するにとどまらず、強制一律削減の機構を事実上とりはらい、同法を無力化させた。

GRH 法がその発足当初からして同法規定を回避する諸制度を内包したものであったということは前述した通りである。しかし、同法の赤字上限目標は、87年修正のような法制度改正による以外には変更されることはなく、各年度の予算審議の制約条件として作用し、一時的な措置であるとはいえ、連邦政府と議会を赤字の削減・抑制へと向かわせていた。

これに対して90年 OBRA は、強制一律削減の規定を残しはしたものの、大統領府が赤字上限目標を各年度の経済情勢の変化等に基づいて調整することとした。赤字目標の定期的な調整措置が予算日程に組み込まれたことによって、一律削減発動の可能性は失われ、議会と大統領は、一律削減の可否にかかわることなく予算審議を行えるようになった²³⁾。事実、第3表から明らかなように、各年度の上限目標は、目標調整によって、92会計年度には3,498億ドル、93年度には4,194億ドルと大幅に上方修正されている。各年度の赤字額がこの上限目標額を下回することはほぼ確実であり、赤字総額に対する一律削減機構は予算審議の過程になんらの制約をも及ぼしていない。

21) Krugman, *op. cit.*, pp. 177-89 (前掲書218~32ページ)。

22) 90年 OBRA は、①91~95会計年度での赤字削減の実施プランの策定、②赤字上限目標の再修正・繰り延べを含む GRH 法の再修正、③費目別の歳出統制の枠組みの設定、の3点を柱としたものである。本稿では、このうち②の側面に限定して検討を行うこととし、同法の全体的な評価は、別途の機会にゆずりたい。

23) この点については、U. S. Congress, House Budget Committee, "The Federal Budget and the Budget Process: An Overview," Dec., 1990, pp. 9-10 を参照。

また、第1・2次 GRH 法とは異なり、第3次 GRH 法は、予算収支の均衡を義務づける規定をもっていない。それゆえ、年度毎の赤字目標の調整と削減目標の延期もまた可能になるのである²⁴⁾。

他方、90年 OBRA は、第1・2次 GRH 法がその法規定をすり抜けるループ・ホールを温存しているとの国内外からの批判に応じて、同法執行の厳格化をはかる諸改正を盛り込んでいる。第1に、第1・2次 GRH 法では捕捉されえなかった赤字見積報告以後の予算関連立法に対して適用性をもたせる仕組みが設けられ、補正予算等による強制削減すり抜けの道がふさがれた。第2に、これまでオフ・バジェット費目であるにもかかわらず GRH 法の収支額に算入され赤字の実勢を低く見積もる要因となっていたとして批判されてきた社会保障信託基金黒字の取扱いを GRH 法の赤字計算に含めないこととする修正が行われた²⁵⁾。第3に、連邦信用諸経費の収支計算方式を改正し、連邦融資保証等の現実的発効による支出増をあらかじめ計算して年度毎の連邦会計に算入するとの制度改革が行われた。

このうち、前2者の改正については、90年 OBRA の審議と平行して行われていた日米構造協議において、日本側からの対米要求項目の主要な柱の一つとされたものであり、アメリカにとっての対外公約の実践という意味をもっていた²⁶⁾。しかし、財政赤字削減の実効性の強化という側面から評価するなら、先述のように一律削減規定そのものが無効化されている下では、これらの予算制度厳格化のための諸措置は、その作用する前提が崩れてしまっているがゆえに、

24) ブッシュ大統領が提出した1993年度予算案は、レーガン政権期以降はじめて、予算均衡達成年度を明示しない予算案となった。さらにこの政策姿勢はクリントン政権の財政赤字削減策にも引き継がれている。

25) 1983年社会保障改革法による基金黒字化が講じられた結果、基金の黒字は一貫して拡大を続け、89会計年度には560億ドルの黒字となり、連邦財政赤字をまかなううえで一定の役割を果たすまでになった。それゆえ、同基金収支によるいわゆる「赤字隠し」が焦点となり、90年 OBRA によって GRH 法の赤字算定から除かれることとなった。しかし、同基金黒字はすべて連邦国債によって保有されるものと定められており、現実には社会保障信託基金の積立金が他の連邦支出をファイナンスしている構造には変わらない。

26) 日米構造問題研究会編、『日米構造問題協議最終報告』財経詳報社、1990年、109ページ。

現実には財政赤字を削減するものとはなっていない。

お わ り に

80年代後半における GRH 法を中心としたアメリカによる財政赤字削減策は、同法の強制一律削減規定に掲げられたような財政赤字構造からの転換・均衡予算を実現するものではなく、一時的・対症療法的なものであった。赤字削減策は、貿易不均衡の激化とドルの「ハード・ランディング」を回避するうえで必要と判断される局面においてのみ、現実のものとなったのである。

それゆえ、ドル暴落に対する楽観論が台頭した局面では、アメリカは、GRH 法を無力化し、より裁量的な財政政策が可能な予算制度に転換した。先進各国のマクロ政策協調によってドル管理の体制が一応の継続を見せていたことがこのような転換を可能とする条件であったと考えられる²⁷⁾。

しかし、以上のことは、連邦政府の赤字削減政策の内容を説明するにとどまっており、政策を規定した政治的・経済的諸条件の分析を欠いている。また、アメリカ経済の財政赤字依存構造は、先進諸国、とりわけ日本がアメリカ主導の政策協調体制を受け入れることを条件にしてはじめて可能となっているのだから、この体制を受容する側の行動様式の検討が不可欠である。これらの論点については、今後の課題としたい。

27) G 7 諸国の交渉下で、黒字国、とりわけ日本は、民活路線、さらには87年「前川リポート」を起点とした積極財政への転換等、アメリカをはじめとする赤字国の要求に対して忠実に公約・実践してきた。このような日本の政策対応が、アメリカの財政赤字容認路線を遂行する上での前提条件となっていたことに留意する必要がある（日本の拡張財政政策への転換の過程については、坂井昭夫、前掲書、107～111ページを参照されたい）。