

■ 研究動向

今日のアメリカ連邦財政をめぐる論壇状況

河 音 琢 郎 (和歌山大学)

アメリカ連邦財政収支が1998会計年度に30年ぶりの黒字に転換したことにより、アメリカ連邦財政をめぐる議論は、理論的にも、また政策的にも、新たな局面を迎えることとなった。本稿において私は、第一に80年代以降の財政赤字問題の回顧という問題、第二に財政再建の進展過程のメカニズム、第三に財政黒字の使途をめぐる政策的争点、という、黒字財政への転換により新たに提起された理論的・政策的諸問題についての議論状況を整理して示したい。そのことにより、アメリカ経済・財政、ひいては日本を含む世界の財政政策に関して今後深められるべき論点をクリアに提示することができればと考えている。

1. 財政赤字問題とは何であったのか

1980年代、レーガン政権期においてアメリカ連邦財政赤字の増大を招いた原因が、当時の個人・法人所得税の大幅減税と軍事費拡大にあったことは、既に衆目の一致するところである¹⁾。今日解明されるべき論点は、このように巨額化した財政赤字がアメリカ国民経済にいかなるインパクトを与えたのかということである。これは、構造変化を遂げつつあるといわれている今日のアメリカ経済を解明する上で欠かすことのできない理論的課題である。

Friedman [2000]は、黒字転化という歴史的転機を迎えた今こそ、財政赤字問題をこれまでの政争から離れて冷静な目で検証することが可能になったとして、財政赤字問題とアメリカ国民経済の構造変化との関係について興味深い論点を提示している。以下では、彼の主張に基づ

きながら、80年代財政赤字問題の教訓について考えてみたい。

Friedmanによれば1970年代までの財政政策とマクロ経済との相関は、伝統的なマクロ経済学によって説明可能であり、経済学者の間でも一定の認識の一致を見ていたという。しかし、1980年代にはいると、経済学者たちは、これまでの議論では説明不可能な新たな現実と直面することになった。すなわち、財政赤字は巨額化し恒常的に定着する一方で、マクロ経済環境の側は自然失業率仮説や「インフレを加速させない失業率」(NAIRU)の想定する完全雇用状態にあるにもかかわらず、インフレは沈静化し景気過熱の兆候が一向に見られないという事態が現出したのである。Friedman [2000]は、このような現実に対して理論的に回答を与えることが、80年代の財政赤字問題から教訓を引き出すべき今日的な理論課題であるという。

この問題に対して、80年代当時、EisnerとPieperは、伝統的ケインジアン立場に立ちながら、財政赤字削減が緊急に必要であるとする通説に対して真っ向から論陣を張る仮説を提示した(Eisner [1986], [1994], Eisner and Pieper [1984], [1987], [1992])。すなわち、彼らは、当時、自然失業率ないしはNAIRUに基づいて暗黙の前提とされていた、「アメリカ経済は現在完全雇用状態にある」という想定そのものが誤っていると主張するとともに、公式の財政赤字は過大に見積もられているとして、経済資源の余剰が存在している現経済環境の下では目下の財政赤字は有効需要の創出に寄与する有益なものであるとの主張を展開した。

しかし、EisnerとPieperのこのような仮説

は1990年代のアメリカ経済・財政の現実によって完全に裏切られた。すなわち、90年代半ば以降、完全失業率は、EisnerとPieperの予想を遙かに上回る規模で低下し続けた。しかも、それは、彼らの主張とは裏腹に、緊縮的な財政政策の下で進行したのである。それゆえ、Friedman [2000]は、これをもってEisnerとPieper仮説の破綻を宣言する。

とはいえ、彼らの議論の破綻により通説がその正当性を証明したわけではない。彼らが想定していたNAIRU（論者により幅はあるものの、おおむね6%と想定されていた⁴¹⁾）を遙かに越えて現実の失業率は低下し続けているにもかかわらず、インフレ率は安定的に推移し、NAIRU以下への失業率の低下は景気の足枷要因とはなってこなかったからである。80年代の拡張的な財政政策がアメリカのマクロ経済に及ぼした作用、90年代緊縮財政下での雇用・景気拡大のメカニズム、という問題は理論的に解明がなされないまま残されている。

では、Friedman[2000]自体は、これらの課題にどのようにアプローチしているのだろうか。第一に、彼は、80年代の財政赤字問題に関して、おおむね通説に従った形で次のように論じる。すなわち、82年リセッション以降、アメリカ経済がほぼ完全雇用状態にある下で拡張的な財政政策が続けられた結果、財政赤字拡大は民間投資をクラウドディング・アウトすることにより、アメリカ経済に対してマイナス作用を及ぼした。このような観点から、彼は、貯蓄－投資バランスにおける民間純投資の低下に注目する⁴²⁾。

これに対して、第二に、90年代においては、経済・財政双方の構造変化が、マクロ経済と財政政策との相関関係を大きく変えることになったとFriedmanは主張する。すなわち、経済過程の側面においては、人材派遣業など期間雇用機関の台頭、技術革新による既存の熟練の陳腐化、囚人人口の増大、労働組合の組織力の低下、法定最低賃金の浸食、等の原因により、ミクロ経済面における労働市場の構造変化が進み、これがNAIRUを大幅に低下させることとなった

⁴¹⁾ 他方で、1990年、1993年の包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 and of 1993, 以下、それぞれOBRA90, OBRA93と略）やいわゆる「冷戦の崩壊」による国防削減の進展を契機として、財政政策サイドにおいても拡張財政から緊縮財政へとトレンドの転換が生じた。これら双方の変化により、緊縮財政政策下での雇用・景気拡大というアメリカ経済にとって歴史的ともいえるべき新たな構造が形成されたのだと彼は考えるわけである⁴³⁾。この点でいえば、彼の主張は、80年代・90年代アメリカ経済を断絶説の立場から把握する議論の典型と位置づけることができよう。

以上のようなFriedman [2000]の議論は、80年代以降のアメリカ経済の構造変化とそれに果たす財政政策の構造と機能との相互関係に関する論点をクリアに示唆したという点で十分に評価されてしかるべきものであろう。とりわけ、90年代以降定着を見ている財政再建路線が、ニューディール以来の裁量の財政政策を基調とした路線からの歴史的転換をなすとの主張は、注目に値する⁴⁴⁾。

他方、私は、彼の議論には批判的に検討すべき論点も含まれていると考えている。

第一の論点は、Friedmanの80年代の民間投資の評価に関わるものである。彼は過度の拡張財政がクラウドディング・アウトをもたらしたアメリカ国民経済を傷つけた指標として民間純投資の低下に注目しているが、この指標をもってアメリカにおける資本蓄積が阻害されたとの評価は果たして妥当であろうか？むしろ、90年代のアメリカ経済の活況との連続性という観点から考えた場合、80年代はその準備期間として位置づけられるべき側面を有しているように思われる。

第二に、これに関連して、Friedman [2000]の議論には対外的な側面がオミットされているという問題がある。80年代の日米経済論議において注目されたように、財政赤字によるマイナスの貯蓄を海外勢の対米投資が補完してきたという側面を考慮に入れるならば、アメリカの民

間投資が低下したというトレンドに注目するよりは、海外からの貯蓄の流入により国内の貯蓄源泉を上回るだけの投資活動が行われていた、それゆえ、財政赤字の拡大にも関わらず、アメリカの資本投資はそれなりに維持され続けてきたとの評価も成り立つだろう。我々は、80年代財政赤字問題について、対外不均衡問題との関連を考慮に入れて分析する必要がある⁷⁾。

さらに、財政赤字と民間投資との関連について考える場合には、この当時の金融・資本市場の発展をも考慮に入れる必要がある。すなわち、財政赤字ファイナンスの側面における、国債市場、とりわけその流通市場の整備・発展が80年代には急速に進展すると同時に、民間部門においても、金融の自由化・証券化・国際化を通じて擬制資本市場の肥大化が進行した⁸⁾。これらの要因を媒介することなしに財政赤字の拡大と民間資本投資のクラウディング・アウトとの関係を直接的に論じることは、80年代の現実を前にした場合単純に過ぎよう。

以上を総合すれば、80年代における財政悪化とマクロ経済への圧迫、90年代における財政再建と経済拡張、という両者の相違点＝構造変化を指摘する（断絶の側面）のみならず、80年代の財政改革と経済構造の変化が90年代アメリカ経済の活況の下敷きとなったという、連続性の側面をも考慮に入れて、80年代・90年代のアメリカ経済および財政政策の流れを統一的に把握する作業が求められているといえよう。

2. 財政再建のメカニズム

90年代半ば以降の財政収支の急速な改善に関して、何よりもまず議論の対象となるのは、財政再建の過程が、景気拡張、いわゆる「冷戦の崩壊」といった、財政過程にとって外的な要因によるものであるのか、それとも政策的要因の作用した結果なのか、ということである。このような問題に関しては、議会予算局（Congressional Budget Office）や民間のシンクタンクがそれぞれの要因別に寄与度を推計し

ているが、これらは程度の差はあれ、いずれも内的・外的要因それぞれに一定の作用を認める結果となっている。ただし、このような数量的手法に依らずとも、次のような事実を鑑みれば、事態はよりクリアであろう。

すなわち、今回の景気拡大の出発点となったクリントン政権発足時においては、アメリカ財政赤字は相当長期にわたって残存するであろうとの見方が、政権当事者も含め衆目の一致するところであった。クリントン政権最初の大仕事、OBRA93では、増税と歳出削減により向こう5年間（1994～99会計年度）にわたって約5,000億ドルの赤字削減措置を盛り込んだものの、それでも1998年度においては2000億ドル強の赤字が残るものと当時は見込まれていた。この見込みを大きく越えて財政収支の改善を後押ししたのが今回の景気拡大だったわけである。こう考えると、直接的には、財政改善はもっぱら景気拡大に伴う増収と国防費の削減によるところが大きいということになる。

しかし、それでは財政・予算政策は何らの意味をも持たなかったのかといえ、そう判断するのは早計に過ぎる。連邦政府と議会は、80年代以降、幾多の試行錯誤の末、OBRA90により、今日ある歳出入統制の各種の制度的枠組みを確立させた⁹⁾。もしこれらのルールがなかったならば、景気拡大や軍事費削減によってもたらされた予算余剰が、減税や他のプログラム支出へと向けられ、赤字削減に向かうことがなかった可能性も否定できない。その意味で、景気拡張・国防削減という外的環境と財政規律を求める制度整備が組み合わさることによって、財政再建の過程が進行したとの評価が妥当なところではないか。

財政政策や財政パフォーマンスの分析に制度的諸条件を組み込もうとの試みは、近年経済学者の間で積極的に進められてきている。Poterba and von Hagen [1999]の研究などがその代表例をなすが、これら制度的要因への注目は、前述のような財政再建の進展に果たした制度要因の重要性を反映したものだといえよう¹⁰⁾。

ただし、経済学者のこれら制度改革への注目は、今のところもっぱらマクロ的な予算統制システムの側面に関心が限定されている。しかし、今日のアメリカ連邦予算制度改革の流れは、歳出入総額や財政収支等を対象としたマクロ的な予算統制のレベルにおいてのみならず、個別機関、プログラムに関するミクロ的予算編成の領域においても急展開を見せている。クリントン政権によって提唱されたNational Performance Review、それとほぼ時期を同じくして成立したGovernment Performance and Results Act of 1993（以下GPRAと略）を直接的契機として、合理的なプログラム評価、政策評価の導入・実践が目下進行中である。

これらいわゆるPerformance Based Budgetingの試みは、過去をさかのぼれば、1950年代におけるHoover委員会によるPerformance予算の提唱、60年代におけるPPBSなど幾多の試みがなされてきたものの、いずれもこれらが依拠する理論と現実とのギャップに直面して失敗に帰している。今回のPerformance予算導入の試みは、GPRAという立法措置を通じてその導入が試みられていること、パイロット・プロジェクトの設定などその導入に相当の時間と試作を繰り返しながら慎重で堅実なアプローチをとっていることなどから、過去の経験の踏襲にとどまらない内容を備えているといわれている。2000会計年度からは、過去7年間の経験を踏まえていよいよ本格的な全政府機関レベルにおける導入がはじまり、その推移が注目される場所である¹¹⁾。

3. 黒字財政の行方

理論の世界から現実の政策課題に焦点を移すと、現下の関心は、もっぱら財政黒字の使途に集中しているといってよい。黒字の使途をめぐる政策提起は、おおむね下記の3つのタイプに類別できる。

第一のタイプは、議会共和党を中心に展開されている、大幅減税の主張である。この主張は、

予算余剰は国家の国民からの収奪であり、均衡財政を堅持することこそが国家の国民に対して払うべき義務であって、そのために現在の予算余剰はすべて減税という形で国民に返還されるべきであるという、リジッドな均衡予算、「小さな政府」論をバックボーンとしている。しかし、このような原理的な主張は、エコノミストや政策実務家には総じて受けが悪い。にもかかわらず、95年以降両院で多数派を占める議会共和党の政治的影響力は大きい。

これとは逆に、リベラル派は、予算余剰を人的資本、公共投資などアメリカ経済のインフラ整備に充当すべきだと主張する。このような主張は、後述する将来的な社会保障需要の増加に備えて財政黒字を積み立てようとの政策路線に対して、将来の政府需要を確実に保証するのは現在の経済成長を高めることであり、財政黒字はそのためのインフラ整備に当てられてこそ、将来財源の確保が可能であるとする（例えば、Baker [1998], Eisner [1998]）。

これに対して、目下エコノミストの間でも、また政策サイドにおいても主流をなしているのが、社会保障年金をはじめとした将来の社会保障需要の増大に備えて財政黒字を積み立てようという路線である。目下のところ、クリントン政権は、「社会保障年金の救済を第一に（Saving Social Security First）」をスローガンとして掲げ、共和党の大幅減税提案や民主党リベラル派の歳出増大要求に対して対抗姿勢を鮮明にしている。また、主だった経済学者の間においても、社会保障年金改革の内容に関しては種々見解は分かれるものの、財政黒字を社会保障年金の将来的な積み立てに当てる点では見解の一致が見られる（例えば、Feldstein [1999], Munnell [1998]など）。財政黒字の使途をめぐる議論は、もっぱら社会保障年金改革をめぐる議論として展開されているといってよい。

以上のような財政黒字の使途をめぐる政策論争を財政政策のトレンドという側面から評価するならば、後者の路線がOBRA90以来堅持してきた財政規律の堅持を将来年金への積み立てと

いう形態で保持しようとするものであるのに対し、前2者のそれは、緊縮的な財政政策からの路線転換を迫るものといえよう。80年代以降の苦難の道を経て確立された財政再建の枠組みが今後とも堅持されるのか、それとも裁量的財政政策への回帰が現実化するのか、アメリカ財政政策をめぐる政策選択は、今後、来るべきアメリカ経済の調整局面、次期大統領の選出、2002年に期限を迎える現行の予算統制システムの再審議、といった様々な局面において、鋭く問われることとなろう。

注

- 1) 1980年代における財政赤字拡大のメカニズムに関しては、さしあたり、河音[2000]61-64ページを参照されたい。
- 2) NAIRUの計測をめぐる議論については、*The Journal of Economic Perspective*の特集を参照されたい (Vol. 11, No. 1, Winter 1997, pp. 3-108)。
- 3) Friedman [2000] pp. 6-7。
- 4) Friedman [2000] pp. 4-5。なお、彼のこの主張は Staiger, et. al. [1997]の議論を基にしている。
- 5) Feldstein [1992], [1994]も、これとほぼ同様の見解を示している。
- 6) 私もまた、90年代の財政再建をアメリカ財政政策の歴史的画期として位置づける点でFriedman [2000]と見解を一にするものである。ただし、緊縮財政への転換ということは、これがすなわち財政政策の意義の低下ということを意味しない。財政再建下において、国家は経済過程に対する裁量度を失うのではなく、むしろ逆に歳出のカットバックを通じた各種プログラムに対するプライオリティづけという新たな形で積極的に経済過程に関わっていくのである。予算政策の側面から90年代財政政策の歴史的意義を論じたものとして、河音 [1999b]を、また、国防費の動向を事例としてこの問題を論じたものとして、河音 [1999c]を、それぞれ参照されたい。
- 7) 日米関係を中心とする対外不均衡問題との関わりで財政赤字の問題を論じたものとして、坂井 [1991], 河音 [1994]がある。
- 8) 以上のようなアメリカ金融・証券市場の構造変化に関しては、磯谷 [1997]がその実態を分析している。
- 9) アメリカ連邦予算過程について、具体的には、U.S. Congress, Senate, Budget Committee [1998]を参照されたい。
- 10) 日本においては、富田 [1998]が、制度論を重視した財政分析の先駆的研究として注目される。また、河音 [1999a], [1999b]もこのようなアプローチの試みの一つである。
- 11) GPRAを中心とした90年代におけるPerformance予算の試みについて、より詳しくは、Schick [2000], pp. 241-266, 宮川 [1998]を参照されたい。

【参考文献】

- Alesina, Alberto [2000] "The Political Economy of the Budget Surplus in the U.S.," *NBER Working Paper*, No. 7496, January.
- Baker [1998] "The Great Surplus Debate: Invest It," *American Prospect*, No. 38, May-June.
- Eisner, Robert [1986] *How Real Is the Federal Deficit?*, New York: Free Press.
- [1994] *The Misunderstood Economy: What Counts and How to Count It*, Boston: Harvard Business School Press.
- [1998] "The Great Surplus Debate: Understand It," *American Prospect*, No. 38, May-June.
- and Paul J. Pieper [1984] "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits," *American Economic Review*, Vol. 74, No. 1, March, pp. 11-29.
- [1987] "Measurement and Effects of Government Budget Deficits," in J. Mortensen, ed., *Economic Policy and National Accounting in Inflationary Conditions: Studies in Banking and Finance*, Vol. 2, Amsterdam: North Holland, pp. 115-144.
- [1992] "Real Deficits and Real Growth: A Further View," *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 15, No. 1, Fall, pp. 43-49.
- Feldstein, Martin [1992] "The Budget and Trade

- Deficits Aren't Really Twins," *NBER Working Paper*, No. 3966, January.
- [1994] "American Economic Policy in the 1980s: A Personal View," in Martin Feldstein, ed., *American Economic Policy in the 1980s*, Chicago: University of Chicago Press.
- [1999] "Protecting Retirement Incomes," U.S. Congress, Senate Finance Committee, *Hearing*, March 16.
- Friedman, Benjamin M. [1992] "Learning from the Reagan Deficits," *NBER Working Paper*, No. 4022, March.
- [2000] "What Have We Learned from the Reagan Deficits and Their Disappearance?," *NBER Working Paper*, No. 7647, April.
- Munnell, Alicia H. [1998] "The Great Surplus Debate: Save It," *American Prospect*, No. 38, May-June.
- Poterba, James M. and Jurgen von Hagen [1999] *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Schick, Allen [2000] *The Federal Budget: Politics, Policy, Process, revised edition*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Steiger, Douglas, James H. Stock, and Mark W. Watson [1997] "The NAIRU, Unemployment and Monetary Policy," *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 1, Winter, pp. 33-50.
- U.S. Congress, Senate, Budget Committee [1998] *The Congressional Budget Process: An Explanation*, December.
- 磯谷玲[1997]『80年代アメリカの金融変革』日本経済評論社.
- 河音琢郎[1994]「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」京都大学経済学会『経済論叢』第153巻, 第1・2号, 1・2月, 97-116ページ.
- [1999a]「現代アメリカの連邦予算編成過程(1)——その発展過程と基本構造に関する分析」和歌山大学経済学会『経済理論』第290号, 7月, 19-45ページ.
- [1999b]「現代アメリカの連邦予算編成過程(2)——増分主義的過程から包括的過程へ」和歌山大学経済学会『経済理論』第292号, 11月, 25-52ページ.
- [1999c]「国防削減下におけるアメリカ軍事産業の再編過程」立命館大学経済学会『立命館経済学』第48巻, 第4号, 10月, 146-165ページ.
- [2000]「財政再建の光と影」関下稔・坂井昭夫編著『アメリカ経済の変貌』同文館, 59-84ページ.
- 宮川公男 [1999]「アメリカ連邦政府の行政改革——GPRAを中心にして」日本開発銀行設備投資研究所『経済経営研究』第20巻, 第1号, 6月.
- 坂井昭夫 [1991]『日米経済摩擦と政策協調——揺らぐ国家主権』有斐閣.
- 富田俊基 [1998]『国債累増のついでを誰が払うのか』東洋経済新報社.