

【調 査】

戦後米国財政の歴史と現状

平 井 規 之

1. はじめに

本稿は、戦後米国財政の歴史と現状を検討する。しかし、それだけ言っただけでは、課題が大きすぎて意味が不明であるから、まず課題の意味と報告の意図を明らかにしておこう。

戦後米国財政の歴史と現状を解明するには、理論的政策的数量的にさまざまな接近が可能である。歴代政権の財政政策の推移を検討する行き方、軍事国家と福祉国家(warfare state vs welfare state)との二大原理の対抗が財政にどのように表現されてきたかなど、直ちに1, 2のアプローチの仕方を挙げることもできる。

ここでは、当面の米国財政について一般の関心を引いている財政赤字と連邦債務の累積を手掛りにして戦後米国財政論のいわば序説を与えようとする。

1990年代が始まったとき、90年代アメリカ財政の初期条件として与えられていたのは、巨額の財政赤字と連邦債務の累積であった。財政赤字が合衆国の公的生活におけるトピックスの1つとしていかに重要であるかは、92年大統領選挙の経過によく現れている。すなわち、ペローの第三党運動が意外な善戦を示したのは、もちろん一般選挙民の従来の二大政党政治のあり方への不満のゆえであったが、そのことを公の舞台に明るみに出したきっかけを与えたのは、当初財政赤字をイシューとして強調したのがペローだけだったことであり、財政赤字を通してのペローの二大政攻撃が効を奏することとなり、かつまた、財政赤字が大統領選のイシューの1つに結局なったからである。二大政党側には、同じ重要問題である医療保険制度と共に財政赤字を大統領選のイシューからははずすことで事実上の合意があったように見えるが、それをペローは打破したのである。

さて、連邦政府は、家計と会社(企業)から税と手数料を通じて収入を徴収し、さまざまな政府プログラムに資金を支出する。ある会計年度に、政府が収

入として徴収した額以上の支出を行えば、連邦政府は赤字を出す。一般の議論で、財政赤字あるいは予算赤字と言われるのは、いわゆる「統合赤字」(unified deficit)であり、それは当年度における連邦政府の現金総支出と現金総収入の差額である。1992会計年度について言えば、連邦政府は、個人・法人所得税、社会保険税と拠出金、および他のいくつかの財源から1兆900億ドル(GDPの18.6%に相当)を受け取り、移転支払、財・サービスの購入、および利払いで1兆3800億ドル(23.5%)を支出し、約2900億ドルの赤字を出した。

連邦政府がその収入を超える資金を調達するためには、公衆(the public)、つまり非政府セクターからこの赤字に相当する規模の借入れを行わなければならない。赤字をめぐる最も際立った関心事はそこにある。

非政府セクターの保有にかかる連邦債務——これが経済学的に意味のある国債の計測値である——は、財務省短期証券と財務省中・長期債券(Treasury bills, notes, and bonds)、貯蓄債券(U. S. savings bonds)、および財務省が公衆に売りに出すその他の連邦政府債券の残高の総計である。1992会計年度末で、非政府セクターが保有する連邦債務は約3兆ドルであった。

もっとも、財政赤字がトピックになっているのは、連邦政府財政が赤字を出しているというただそれだけの事実なのではなく、その「巨額性」である。

実際、ここであらためて確認しておけば、合衆国連邦政府が各年度末に赤字を計上することそれ自体は珍しいことではなく、むしろ黒字を計上する年度末の方がはるかに少ない。いま、1930年代の大不況と第2次大戦中の連年赤字は別としても、第2次大戦後、連邦政府が黒字計上で会計年度を終えたのは、1947-49年度のあとは、1950年代で3年(51, 56, および57年)、60年代で2年(60, および69年)だけであり、70年代に入ってから現在に至るまで、黒字を計上した会計年度は1年もないというのが実状で

ある。だから、現在における財政赤字の話題性を支えているのは、財政赤字の事実それ自体ではなく、赤字と債務の「巨額性」である。そこで、その「巨額性」を確認しておこう。

もっとも、この「巨額性」を示すために、アメリカの財政赤字の規模はヨーロッパの小国の1つないし複数合計のGNPよりはるかに大きいといった比較を行うことは、大きさの対比が鮮明ではあるけれども、意味がない。ここでは、アメリカ財政そのものに即してその時間の流れの中で現在の財政赤字を把握することにする。同じく連年赤字を出してきたといっても、時間が新しくなるにつれて目につくことは、その桁数が格段の上昇を見せてきたことである。すなわち、同じく財政赤字と言っても、1960年代末まではその赤字額は数十億ドルの単位を出ず、スタグフレーションと石油ショックの70年代においても数百億ドル単位で数えられるものであったが、80年代にはもはや数千億ドルの単位を割ることはなくなり、いまや90年代半ばまでに連邦財政赤字が4000億ドルを超えるかどうかに関心の的となっている。

連邦債務、つまり国債残高は、1980会計年度末で7000億ドル強だったのが、現在では3兆ドルになろうとしている。連邦政府は、この10年内外のあいだに、建国以来の連邦債務の3倍以上の国債を発行したことになる。

これが、連邦政府の財政赤字と累積債務の「巨額性」の概観である。この「巨額性」をさらに際立たせているのは、それが例えばインフレの産物であるというような簡単な説明では済まされない性格のものであるということである。「1980年代におけるアメリカ財政政策への新しいアプローチはたんなる赤字ではなく大幅な赤字を生み出した。すなわち、たんにインフレのゆえではなく、われわれが生産し稼得した額に比べて真に大きいゆえに巨額の、赤字を生み出した。大幅赤字は景気が弱まったときに出始めたが、経済が拡大してもさらに増大した」¹⁾。

さて、以上見てきたことをまとめると、現在米国財政は近年見られる赤字と債務の巨額性のゆえに関心の焦点の1つとなっているが、一方では戦後米国財政の趨勢のうちに赤字への傾きが見られることも事実である。したがって、本稿では、赤字問題の由来を戦後米国財政の歴史的経過の中に求めると同時に、「たんなる赤字ではなく、大幅な赤字を生み出した」レーガン=ブッシュ政権の財政政策の意味と位

置づけを検討したい。

2. 戦後財政支出の推移

2-1. はじめに

本稿では、戦後米国財政の支出の側と収入の側の推移を時間を通して検討し、そこから得られる特徴をまとめるという行き方をとる。「あったものとして」の財政の流れを追跡する。この行き方を歴史的な分析として徹底させるためには、支出側あるいは収入側の総体を支える一定時点での合衆国におけるコンセンサスを確定するだけでなく、支出それ自体においても、国防費、人的資源経費等々のそれぞれの支出——「予算権限」(budget authority)と実際の「支出」(outlays)——を支える軍事外交政策、福祉政策等々を確定しなければならない。これは今後の課題として残しておき、本稿では政府収入と支出の項目別機能別の組合せと比重の転移を洗うにとどめている。

2-2. 機能別支出

連邦政府支出(outlays)は、機能別分類によって与えられ、全体としての機能構造は大きく18の分野(機能function)に分けられ、各機能はさらに小分類の機能(subfunction)に分けられる。別に、機能別支出をさらに大分類のサマリーで与えるために大分類の機能(superfunction)が与えられる。表1-aがそれであり、以下に示すのが、大分類の機能とそれに統括された機能である。

国防

人的資源

教育・訓練・雇用・社会サービス

保健

医療

所得保障

ソーシャル・セキュリティ

退役軍人給付・サービス

物的資源

エネルギー

天然資源・環境

商業・住宅信用

運輸

地域開発

純利払

その他

国際問題

表 1-a 機能(大分類)別連邦政府支出

	国防	人的資源	物的資源	純利払	その他	U. o. r	連邦総支出
	(単位：百万ドル)						
1950	13,742	14,211	3,667	4,812	7,955	-1,817	42,562
1955	42,729	14,908	2,732	4,850	6,718	-3,493	68,444
1960	48,130	26,184	7,991	6,947	7,760	-4,820	92,191
1965	50,620	36,576	11,264	8,591	17,086	-5,908	118,228
1970	81,692	75,349	15,574	14,380	17,286	-8,632	195,649
1975	86,509	173,245	35,449	23,244	27,487	-13,602	332,332
1980	133,995	313,374	65,985	52,538	44,996	-19,942	590,947
1985	252,748	471,822	56,789	129,504	68,227	-32,698	946,391
1990	299,331	619,327	124,619	184,221	60,896	-36,615	1,251,778

(出所) *Budget of the U. S. Government FY 1993, Supplement February 1992, Part 5, Table 3-1.*

一般科学・宇宙・技術

農業

司法

一般行政

U.o.r.

以上、国防は function がそのまま superfunction になっている。ちなみに、国防を構成する subfunction を挙げれば次の通りである。

国防

国防省——軍事：

軍事要員(人件費)

運営・維持(O & M)

調達

研究開発・テスト・評価

軍事建設

家族住宅

その他

原子力エネルギー国防活動

国防関連活動

最後に挙げてある U.o.r. は、Undistributed offsetting receipts の略で、「分配されない相殺収入」と仮に訳しておく。offsetting receipts または offsetting collections とは、連邦政府のビジネス型あるいは市場志向型の活動などから徴収される貨幣額で、予算会計上、政府収入総額に算入されずに、政府支出を計算するうえでの支払いからの控除として——つまり支出に対する offsets として——扱われる。「分配されない」の意味を述べれば、例えば国有林から伐採される材木の売上げは農務省 Forest

Service の「分配」に帰するが、これに対して近年目立つ大陸棚のリースによる地代とロイヤルティは当該省庁によって「分配」されない。分配、非分配の意味はそこにある。

2-3. 国防支出

表 1-b で、政府総支出に占める国防支出の動きを各年でとれば、戦後の国防支出には 3 つのサイクルが確認できる。第 1 のサイクルは 1954 年(69.5%) にピークに達し、65 年(42.8%) にトローフに至り、第 2 のサイクルは、1968 年(46.0%) にピークを打ち、1980 年(22.7%) でトローフに達し、第 3 のピークは 1987 年(28.1%) に確認され、以来現在に至るまで下方線をたどっている。第 1 のピークは朝鮮戦争時であり、第 2 のピークはベトナム・ビルドアップを示しており、そして第 3 のピークが平時における軍拡、すなわちレーガン軍拡を表現している。政府支出に占める国防支出の割合というタームで見れば、3 つのピークはその時間的順序で小さくなっていることがわかる。

ちなみに、国防支出を対 GDP 比で見ると、1954 年は 13.4%、65 年は 7.5%、68 年は 9.6%、80 年は 5.1%、87 年は 6.3% である。国防支出が GDP の 10% 以上を占めることは 50 年代を除いてない。

こうした国防支出のサイクルに応じて、国防支出の subfunction がどうなっているかは興味あるところであるが、1953 年から 64 年までの期間、1968 年から 69 年までの期間、および 80 年代半ばにおいては、調達費が最大の費目を占め、1948 年から 52 年までの期間、および 1969 年から 80 年代のレーガン軍拡のピークに至る期間は、軍事要員人件費と運営・維持(O & M) が最大の費目を占めている。つ

表 1-b 機能(大分類)別連邦政府支出

	国防		人的資源		物的資源		純利払		その他		U.o.r.		連邦 総支出 B
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
1950	32.2	5.2	33.4	5.4	8.6	1.4	11.3	1.8	18.7	3.0	-4.3	-0.7	16.0
1951	51.8	7.5	24.2	3.5	8.6	1.3	10.2	1.5	10.3	1.5	-5.1	-0.7	14.5
1952	68.1	13.5	17.4	3.5	6.2	1.2	6.9	1.4	6.4	1.3	-5.0	-1.0	19.9
1953	69.4	14.5	15.6	3.3	5.3	1.1	6.8	1.4	7.7	1.6	-4.7	-1.0	20.9
1954	69.5	13.4	18.5	3.6	3.6	0.7	6.8	1.3	6.4	1.2	-4.8	-0.9	19.3
1955	62.4	11.1	21.8	3.9	4.0	0.7	7.1	1.3	9.8	1.8	-5.1	-0.9	17.8
1956	60.2	10.2	22.7	3.9	4.4	0.7	7.2	1.2	10.6	1.8	-5.1	-0.9	17.0
1957	59.3	10.4	23.7	4.2	6.0	1.0	7.0	1.2	9.4	1.7	-5.4	-0.9	17.5
1958	56.8	10.5	27.0	5.0	6.3	1.2	6.8	1.3	8.4	1.5	-5.3	-1.0	18.4
1959	53.2	10.2	27.0	5.2	8.5	1.6	6.3	1.2	10.0	1.9	-5.0	-1.0	19.2
1960	52.2	9.5	28.4	5.2	8.7	1.6	7.5	1.4	8.4	1.5	-5.2	-1.0	18.2
1961	50.8	9.6	30.5	5.8	7.9	1.5	6.9	1.3	8.8	1.7	-4.9	-0.9	18.9
1962	49.0	9.4	29.6	5.7	8.3	1.6	6.4	1.2	11.6	2.2	-4.9	-1.0	19.3
1963	48.0	9.1	30.1	5.7	7.2	1.4	7.0	1.3	13.0	2.5	-5.2	-1.0	19.0
1964	46.2	8.7	29.8	5.6	8.0	1.5	6.9	1.3	13.9	2.6	-4.8	-0.9	18.9
1965	42.8	7.5	30.9	5.4	9.5	1.7	7.3	1.3	14.5	2.5	-5.0	-0.9	17.6
1966	43.2	7.9	32.2	5.9	10.0	1.8	7.0	1.3	12.6	2.3	-4.9	-0.9	18.2
1967	45.4	9.0	32.6	6.5	9.3	1.9	6.5	1.3	10.9	2.2	-4.6	-0.9	19.9
1968	46.0	9.6	33.3	7.0	9.0	1.9	6.2	1.3	10.0	2.1	-4.5	-0.9	21.0
1969	44.9	8.9	36.2	7.2	6.5	1.3	6.9	1.4	9.9	2.0	-4.3	-0.9	19.8
1970	41.8	8.3	38.5	7.6	8.0	1.6	7.4	1.5	8.8	1.8	-4.4	-0.9	19.9
1971	37.5	7.5	43.7	8.7	8.7	1.7	7.1	1.4	7.8	1.6	-4.8	-1.0	20.0
1972	34.3	6.9	46.5	9.4	8.5	1.7	6.7	1.4	8.2	1.6	-4.2	-0.8	20.1
1973	31.2	6.0	48.6	9.4	8.4	1.6	7.1	1.4	10.2	2.0	-5.5	-1.0	19.2
1974	29.5	5.7	50.4	9.7	9.3	1.8	8.0	1.5	9.1	1.7	-6.2	-1.2	19.2
1975	26.0	5.7	52.1	11.5	10.7	2.3	7.0	1.5	8.3	1.8	-4.1	-0.9	22.0
1976	24.1	5.3	54.8	12.1	10.5	2.3	7.2	1.6	7.3	1.6	-3.9	-0.9	22.1
TQ	23.2	5.0	54.2	11.7	9.9	2.1	7.2	1.6	9.8	2.1	-4.4	-0.9	21.6
1977	23.8	5.1	54.2	11.6	10.0	2.1	7.3	1.6	8.4	1.8	-3.6	-0.8	21.3
1978	22.8	4.8	52.8	11.2	11.5	2.4	7.7	1.6	8.6	1.8	-3.4	-0.7	21.3
1979	23.1	4.8	53.1	11.0	10.7	2.2	8.5	1.8	8.0	1.7	-3.5	-0.7	20.7
1980	22.7	5.1	53.0	11.9	11.2	2.5	8.9	2.0	7.6	1.7	-3.4	-0.8	22.3
1981	23.2	5.3	53.4	12.2	10.5	2.4	10.1	2.3	6.9	1.6	-4.1	-0.9	22.9
1982	24.8	5.9	52.1	12.4	8.3	2.0	11.4	2.7	6.8	1.6	-3.5	-0.8	23.9
1983	26.0	6.3	52.7	12.8	7.1	1.7	11.1	2.7	7.3	1.8	-4.2	-1.0	24.4
1984	26.7	6.2	50.7	11.7	6.8	1.6	13.0	3.0	6.5	1.5	-3.8	-0.9	23.0
1985	26.7	6.4	49.9	11.9	6.0	1.4	13.7	3.3	7.2	1.7	-3.5	-0.8	23.8
1986	27.6	6.5	48.6	11.4	5.9	1.4	13.7	3.2	7.4	1.7	-3.3	-0.8	23.5
1987	28.1	6.3	50.0	11.3	5.5	1.2	13.8	3.1	6.2	1.4	-3.6	-0.8	22.5
1988	27.3	6.0	50.1	11.1	6.4	1.4	14.3	3.2	5.4	1.2	-3.5	-0.8	22.1
1989	26.5	5.9	49.7	11.0	7.2	1.6	14.8	3.3	5.1	1.1	-3.3	-0.7	22.1
1990	23.9	5.5	49.5	11.3	10.0	2.3	14.7	3.4	4.9	1.1	-2.9	-0.7	22.9

(注) Aは連邦総支出対比(%), BはGDP対比(%)。

(出所) 表1-aに同じ。

まり、国防支出のピークをつくり出すのは調達費の増大であり、通常の時期は人件費とO&M費が国防支出を維持しているという構造になっている。軍事建設、家族住宅といった小さな費目は別として、

R&D支出が国防支出に占める比重が上に挙げた費目よりつねに小さいことは注目に値する²⁾。

さて、国防=軍事外交政策のつき離れた批判的検討はひとまず措くとして、財政から見た国防支出の

問題点について若干指摘しておこう。まず第1に指摘すべきは、国防契約にもとづく国防支出は最初からコスト意識を欠きがちであるばかりか、プロジェクトの実現までに次第にコストが嵩んでいくという性格をもっていることである。

兵器の調達には、一般に既存の商品の購入を事とするよりもむしろ国防省の要求にもとづいた設計と生産を重点とする。そこでは、爆撃機や原子力潜水艦といった新鋭兵器を生産することそれ自体が目的であり、しかもより信頼性の高いそれらの生産が目的であるから、コマーシャル・ベースのコスト観点が作用する余地は少ない。また、契約をめぐる競争条件を考えても、調達=契約企業から外国企業はおおむね締め出されており、国内の契約企業の数も個々のプロジェクトについて限られているから、企業間に価格競争が行われることは、他のセクターよりはるかに少ない。これは激しい国際競争にたえずさらされている他のセクターとは非常に異なった条件である。また、一旦動き出したプロジェクトにたずさわる調達企業が倒産することはペンタゴンにとって痛手となるから、国防契約はおおむね「コスト・プラス」ベースで行うことを慣行とし、それによって調達企業を保護している³⁾。そこでは、言わば、契約企業側の「言い値」が支配しかねない。こうして、極端な場合には、700ドルのトイレ、400ドルのレンチなどという国防支出に伴う浪費が暴露されたりする⁴⁾。もちろん、国防契約の監査のあり方についてたえず検討が行われているが、地元産業への発注をはかろうとする連邦議会議員の「ボークパレリング」も含めて、国防契約に伴う問題点としてつねに指摘されているところである。

第2に、国防支出と財政とのかかわりで、しばしば論点となる「大砲かバターか」の対立、すなわち国防支出と民生支出のトレード=オフの問題点についてふれておこう。

一定額の連邦政府資金を異なった費目に配分するという点では、この問題を静態的に把握する限り大した意味はない。また、資本主義国の軍事・警察活動をもっぱら支配と弾圧を事とする浪費とみなし、軍事要員を失業者の別様の存在とみなすような旧ソ連的アプローチをとることも、あるいはまた軍は低所得層にいわゆる *underclass* から脱出する唯一の機会(つまり、職業訓練、技能習得など)を与え、兵役は社会一般では得られない福祉政策の拡大(つまり、医療給付、退役軍人給付など)を意味するというよ

うなナイーブなアプローチも実りはない。いずれのアプローチも分かりきった結論をあらかじめ用意している体のものである。前者では国防支出はすべて可能な福祉支出からの削減であり、後者では国防支出の少なくとも一部は福祉支出の補完である。

その種の実りのないアプローチをとらないとすれば、ここでのトレード=オフは、一方の増大が他方の犠牲において行われることとして理解すべきであろう。つまり、国防支出の増大が民生支出の犠牲によって行われることがあるか、あるとすればどういう構造においてかがここでの問題である。

表1-bで、政府総支出に占める国防支出と人的資源支出の割合をそれぞれ時間を通してみれば、政府支出に占める国防支出の割合が対前年増を示し、同時に人的資源支出の対前年減が生じているのは、1950/51, 51/52, 52/53年度であり、それ以来81/82年度までそういうことは生じていないことが分かる。言い換えれば、朝鮮戦争以来、レーガン軍拡以前までは上で述べたような意味での国防支出と人的資源支出のトレード=オフは生じていなかった。これは、従来の研究が提供している結論を確認している⁵⁾。

表2は、レーガン期における国防支出の中の *sub-function* 支出、教育支出および保健衛生支出の対前年変化率(1982年価格)を与えたものである。われわれは先に国防支出のピークをつくり出す要因は調達費の増大であることを指摘したが、レーガン軍拡期に際しても、国防費全体が増大しただけでなく調達費と、この場合にはSDIのようなR&D経費にプライオリティが急速に転換されたことが示されており、同時に保健衛生プログラム支出よりも教育支出の明白な削減がはかられたことが明らかである。すなわち、レーガン軍拡は、教育投資の犠牲のもとに兵器体系の調達と開発を進めたのであり、その限りにおいて「大砲とバター」のトレード=オフ発生の一例をなしていると言ってよい。

以上が、政府支出のうち国防支出について考えられる諸点である。

2-4. 人的資源支出

戦後連邦政府の大分類機能の支出のうちで、経常ドル価額においても、総政府支出対比においても、GDP対比においても、最も際立った成長を示しているのが「人的資源」である。それは戦後一貫して、すなわち二大政党のいずれが大統領職を占めた政権のもとでも、成長しつづけてきた。すなわち、人的

表2 国防支出・教育支出・保健衛生支出の年率変化
1981-87年(1982年価格)

	軍事要員	調 達	運営・維持	研究開発・テスト・評価	教 育	保健衛生
1981	5.9	9.6	4.7	5.2	-3.0	6.2
1982	7.4	14.7	7.4	8.3	-24.4	-3.7
1983	7.0	20.2	5.5	12.4	-2.9	2.9
1984	1.7	11.4	0.2	8.6	-0.4	2.1
1985	3.4	11.2	5.0	14.7	3.8	7.6
1986	3.9	7.1	2.5	17.4	4.2	7.1
1987	-2.7	6.3	0.2	4.1	-9.6	3.5
平均	3.8	11.5	3.6	10.1	-4.6	3.7

〔出所〕 Mintz(1989) Table 2.

資源への実質政府支出(1982年価格)は、アイゼンハワー政権期(1953-60年)を通して約69%、ケネディ=ジョンソン政権期(61-68年)で62%、ニクソン=フォード政権期(69-76年)で81%、そしてカーター政権期(77-80年)で伸びは鈍ったけれども10%で成長し、レーガン政権の2期(81-88年)においては、政府支出に占める割合は減ったけれども、それでも実質約14%の増大を記録している⁶⁾。

同じ民生支出でも、物的資源支出が政府支出とGDPに占めるシェアはほぼコンスタントとみなされるから、人的資源支出の増大傾向は注目し値する。このsuperfunction支出の推移の意味を問うことが、戦後米国財政の歴史を検討するうえで最も重要な課題であるかもしれない。

ソーシャル・セキュリティ

ソーシャル・セキュリティは、人的資源支出の約4割を占めている点においても、一般的に米国の勤労者の「老後の夢」の根拠をなしている点においても、人的資源支出の大宗をなしている。

ソーシャル・セキュリティは、ニューディール下の1935年に老齢年金制度として導入されたもので、当初は純粋な積立方式をとっていたが、のちに改正されて現在では賦課方式をとっている。この制度は、

3つの構成部分から成っており、主に退職給付を手当てする「老齢遺族保険」(OASI)、障害労働者とその家族に支払を行う「障害保険」(DI)、65歳以上の老齢者と長期の障害者に対して入院および関連するケアの手当てを行う「入院保険」(HI)がそれである。給付は労働者の稼得経歴、年齢、配偶者の有無、その他の要因によって決定される。現在、労働力人口の90%以上がソーシャル・セキュリティに加入している。

その財源である拠出金は租税扱いを受けており⁷⁾、ソーシャル・セキュリティ税、給与税(payroll tax)、雇用税(employment tax)、あるいはOASDHI税と呼ばれている。徴税は、各称の通り、給与にもとづく源泉徴収、使用者と雇用者の折半とされ、税率は、1988年改正増額で給与の7.51%(つまり合算で15.02%)と定められて今日に至っている。

ソーシャル・セキュリティ税は、政府の一般歳入とは区別される目的税をなすものであり、納付された拠出金はトラスト・ファンドとして積み立てられ、オフ・バジェット(off-budget)、いわば一般会計外の扱いを受ける。すなわち、拠出金は、上記3つの構成部分に対応した老齢遺族保険トラスト・ファンドなどの3つのトラスト・ファンドに積み立てられ、支出として引き出されるまで剰余金を形成する。ト

表3 人的資源機能別構成比 (%)

	1950	1960	1970	1980	1990
教育・訓練・雇用・社会サービス	1.7	3.7	11.5	10.2	6.2
保健	1.9	3.0	7.8	7.4	9.3
医療	0.0	0.0	8.2	10.2	15.8
所得保障	28.8	28.2	20.8	27.6	23.8
ソーシャル・セキュリティ	5.5	44.3	40.2	37.8	40.1
退役軍人給付	62.1	20.8	11.5	6.8	4.7

〔出所〕 Budget of the U. S. Government FY 1993, Supplement February 1992, Part 5, Table 3-1.

ラスト勘定の剰余金は、法によって、政府証券に投資されなければならないものとされている。

ソーシャル・セキュリティは現在黒字を保持している。グラム＝ラドマン法でさえ、連邦財政収支の算出にソーシャル・セキュリティの黒字分を算入しているが、ソーシャル・セキュリティは、オフ・バジェット扱いであるから、他の政府支出の追加的資金源として流用されることは許されない。この別途の目的化が、ソーシャル・セキュリティ給付を施しの贈与としてではなく、労働者の権利としての給付として受け取る国民の気概を育てていることは確かである。

ソーシャル・セキュリティは、現役の労働者から現時点での退職者へと世代を通して資源を転移する。もしも長期の生産性の上昇が与えられれば、その累積効果の結果として、現在の平均的労働者はその生涯を通して現在の退職者、つまり前の世代の労働者よりも高い賃金所得を得るであろう。つまり、生産性と実質所得と一定の人口の成長率が与えられるかぎり、ソーシャル・セキュリティは、より高い水準の資源をもつ世代からより低い水準の資源をもつ世代に資源を転移させる制度的保障となる。そして、それが戦後アメリカ経済に実際に生じたことであり、その経験の中からソーシャル・セキュリティは成熟したものとして定着し、「老後の夢」の制度的根拠としてのコンセンサスを獲得した。ソーシャル・セキュリティは制度として順調のみ進んできたわけではないが、このコンセンサスががあったからこそ、全体として世論の統一の方向で一步一步発展してきた。

ソーシャル・セキュリティの最初の収支危機は1973-75年景気後退を直接のきっかけとして生じた。まず、この戦後最大の景気後退に際して、雇用と実質賃金が低下して、ソーシャル・セキュリティ給付と税収の減額をもたらした。第2に、労働市場の低迷によって働く意欲を失った労働者が労働力を離れ、退職給付または障害給付を求めるようになった。(障害給付請求は、OASDIトラスト・ファンドの年々の赤字の大きな割合を説明する。)第3に、トラスト・ファンドの減少は、その投資対象である政府証券保有が減ることを意味するから、結果として、トラスト・ファンドの利子収入が減ることになる⁸⁾。同時に、いまとなってはかなりの行き過ぎであったとみなされているが、72年には生計費調整(COLA)が導入され、給付に物価スライド制が適用されるようになり、折りからのスタグフレーションに促され

て給付に向けられる支出が拡大し、年金財政の悪化に拍車をかけた。

以上のように、最初の年金収支の危機は、73-75年の景気後退とともに生じたのだが、70年代の経過の中で実質賃金の成長が鈍化し税収が減少すると同時に、制度が成熟段階に達したことにより新規加入者増による拠金の成長率よりもはやい速度で給付支出が増大しつづけるという長期的問題として年金財政の悪化が定着し、82年末から83年にかけて、ついに、OASIトラスト・ファンドの積立残高はわずか1.5ヵ月分の給付額にまで減少し、年金制度は崩壊寸前まで立ち至った。

このとき、1981年12月、レーガン大統領は、アラン・グリーンズパンを委員長とする「社会保障改革全国委員会」(NCSSR)を指名し、長期的視野に立つ提言を求めた。83年1月に、NCSSRの最終報告書が出され、次の5点が提案され、それが83年の法改正に結実した。5点とは、第1に、COLAの実施を半年繰り延べること、第2に、ソーシャル・セキュリティ税の引上げを繰り上げると同時に、自営業者に対する税率の引上げを新たに実施すること、第3に、高額所得者に対する年金給付を最高5割まで課税所得に含めること、第4に、連邦政府職員の新規採用者から別個の公務員年金制度ではなくOASDIに加入させ、当面のあいだ拠金の持続的蓄積に貢献させること、そして第5に、年金保険の給付開始年齢を現行の65歳から2003-27年までに2期に分けて67歳に引上げることであった。

このときの改革案と法改正に示されているように、ソーシャル・セキュリティ制度の継続は政治的な意味ではすでに「聖域化」されており、世論もまた増税の犠牲を払ってもそれを擁護して行く用意ができていると言ってよい。米国におけるソーシャル・セキュリティは、一応「独立採算」のベースで確立したと言ってよいようである。

しかし、21世紀に向けての人口動態上の変化がこの年金保険制度の前途に暗雲を落としている。すなわち、出生率の低下と平均余命の延長により、2030年までには、退職給付受給者1人について拠金にたずさわる現役労働者はわずか2.3人しか存在しなくなると推計されている⁹⁾。これについては、別途研究調査を行うこととする。

医療

次に、人的資源支出のうち、ソーシャル・セキュ

リティについて注目に値する連邦財政における医療支出の推移を検討する。ここでも、結論から言って、公共セクター、とくに連邦政府の医療費支払者としての役割がますます大きくなっている。それが、戦後米国財政のひとつの帰結であった。その事実とその意味を検討しよう。

表4は個人ヘルス・ケア支出を支払者別に挙げたものである。表から看取されるように、まず第1に、米国におけるヘルス・ケア支出に占めるシェアでは、公共セクターが一貫して伸び、私的セクターが減少してきているということである。公共セクターの割合は、1960年の21%から90年の41%に上昇した。第2に、公共セクターのシェアの増大を担ってきたのは、州・地方政府ではなく、連邦政府であったということである。すなわち、州・地方政府のシェアは60年から90年までほぼ横ばいのままであるのに対して、連邦政府は60年の9%から70年の23%を経て、90年の30%にまでその役割を高めている。第3に、こうした公共セクター、とくに連邦政府のヘルス・ケア支出における責任を高めてきたのはメディケアとメディケイドという共に1965年に導入された制度によるものであることが分かる。すでに見たように、州・地方政府のシェアは全体としては横ばいのままにとどまっているにもかかわらず、メディケイド支出の割合だけは、70年の3.5%から90年の5.2%に増大していることが事態の一端を説明している。第4に閑説すべきこととして、ヘルス・ケア支出に占める私的セクターの比重低下を説明するのは、医療保険における自己負担額(out-of-pocket payments)の比重の激減であり、支払のま

すます大きな割合を私的保険会社が担うようになってきていることである。以上が、個人ヘルス・ケア支出をめぐる現状の概観である。

これを医療ケアのファイナンスの問題として言い換えると、1960年には医療費の56%が消費者自身によって直接支払われていたというのが米国ヘルス・ケア財政の実態であったが、1990年までには、消費者の支払いは23%だけになり、35%が保険会社によってカバーされ、41%が政府セクターであり、しかも30%が連邦政府であるという構造に変化したことが分かる。

そこで、メディケアとメディケイドについて簡単に見ておく¹⁰⁾。メディケア(Medicare)は、「1935年社会保障法」以来の懸案がジョンソン政権下の1965年に立法化を見た医療保険制度で、65歳以上の高齢者と障害者を対象として1966年から開始された全国的連邦保険プログラムである。それは、OASDIに連動した入院保険(HI)プログラムと任意加入の補足的医療保険(SMI)プログラムとから構成される。65歳以上の大部分のアメリカ人はメディケア入院給付の資格を有しており、特別の保険料を支払うことなくその給付を受給できる¹¹⁾。65歳未満の障害者の一部と慢性的腎臓病にかかっている大部分の人々もメディケア入院給付を受ける資格を有している。

メディケイド(Medicaid)も同じく1965年に制定され、高齢者、盲人、障害者、児童、扶養児童を有する成人、および妊婦を含む低所得者を対象として、病院によるケア、医師による医療サービス、および長期的ケアを含む広範囲の保健医療サービスをまか

表4 個人ヘルス・ケア支出支払者別構成比 (%)

	1960	1970	1990
総支出	100.0	100.0	100.0
公共セクター	21.4	34.5	41.3
連邦政府	8.8	22.5	30.3
メディケア	—	11.1	18.6
メディケイド	—	4.2	6.9
その他	8.8	7.2	4.7
州・地方政府	12.6	12.0	11.0
メディケイド	—	3.5	5.2
その他	12.6	8.5	5.8
私的セクター	78.6	65.4	58.7
自己負担額	55.9	39.4	23.3
私的保険、その他私的源泉	22.7	26.0	35.4

[出所] 合衆国医療財政庁(OECD(1992) Table 23).

ない、連邦と州がジョイントで給付するプログラムである。各州は、連邦の資格付与のガイドラインに従って州自体のメディケア・プログラムを執行する。連邦政府は、州の執行費用の50%を支払うと同時に、財政的に富んだ州より貧しい州に傾斜配分する形で州の医療費の一定割合を資金調達する。メディケイド費用の連邦負担割合は、低い州での50%から高い州での79%に及んでいる。

こうして、メディケアとメディケイドが導入された60年代半ば以降、米国における医療のあり方と医療ケア支出の動きに本格的変化が生じた。「メディケア・メディケイドの成立はアメリカの医療のありかたを大きく変える駆動因となった。医療費の支払が公的に担保され、医療へのアクセスが大幅に改善されたため、医療の供給及び国民医療費の増加はこれ以後大きく加速された。病院にとってはメディケアは大きく確実な収入源となり、その設備投資が促進された」¹²⁾。

このメディケア、メディケイド導入以降のアメリカの医療システムの体質は、一言で言えばコスト・アップ促進的であり、医療コスト増大を供給側において抑制する面を軽視する片手落ちのものであった。すなわち、メディケア、メディケイドは、「あくまで医療の財政面、すなわち医療をめぐる資金の流れのみを管理するものとされ、医療の『供給体制』そのもののあり方とは無関係なものであるとされた」。「メディケア・メディケイドは既存の医療システムそのものには手を加えないことを前提に成立し、また医療費の具体的な支払事務やチェック機能は、従来通り政府、医療機関、患者の間にたつ民間保険会社(主としてブルークロス・ブルーシールド)の手に委ねられた。その結果、医療費をめぐるシステムはきわめて複雑、繁雑なものとなり、また民間保険会社にとって医療費の抑制は優先課題とはならないため、結局メディケア・メディケイドの仕組みは、医療資源の消費を加速することはあれ、それをコントロールするメカニズムをほとんど有していなかったのである」¹³⁾。

米国における医療ケア・コストを高めている要因として指摘されている点を挙げておこう¹⁴⁾。

第1に、医療ケアの価格決定のあり方として、消費者が医療サービスに支払う価格は通例限界コストよりはるかに低い。その結果、限界点での医療サービス需要は通例のマーケット・メカニズムによって制限されない。患者はもちろん、コストの一部を

になうが、医療ケアの——限界コストとは区別される——平均コストは、税金によって、とくに米国の場合には、保険料によって、カバーされる。患者は限界コストの一部を支払う。保険によってカバーされないサービスは完全に支払われ、カバーされるサービスには、「患者側共同負担金」(co-payments, ひとつの措置あたり定率または定額の自己負担)、「定額控除額」(deductibles, 医療保険適用、つまり給付より以前に支払うべき負担金)、あるいは「共同負担」(co-insurance, 「償還予定医療費」から「定額控除額」を差引いた残額についての保険と加入者との共同負担率)が課される。米国のシステムは高いco-paymentsを特徴としており、それが医療ケア需要を制約する傾きがあるけれども、個人可処分所得に占める自己負担金は過去20年間安定してきており、すでに表3で見たように、ヘルス・ケア総支出に占める割合としてはかなり低下している。

同時に、多くのメディケア受給者は、メディケアによって支払われない定額控除額と自己負担金部分をカバーするために、メディギャップ(Medigap)保険と呼ばれる追加的私保険を購入している。1990年に、メディケア受給者の77%は、メディギャップ保険に加入していた¹⁵⁾。貧困線以下のメディケア受給者に対しては、メディケイドがこの追加的給付を行っている。

以上の全体が、医療ケア・サービスの低価格を規定している。

こうした低価格のもとで、患者側にはサービスの過剰消費のインセンティブが生じ、供給側(病院と医者)には過剰供給のインセンティブが生ずる。供給側は得られる最良の治療法を供給する道義的義務をもつし、被保険者としての患者は高価な措置にも支払うことができるし、医療過誤訴訟対策として供給側はできる限りのことをしたという実績を示さなければならない。こうして、ある意味では、保険の存在そのものが、医療サービスの需要増かつ供給増をもたらしていると言える¹⁶⁾。

第2に、近年の医療テクノロジーの進歩を挙げなければならない。戦後の医療技術の革命的とも言える進歩は医療現場を変えた。一方では、例えば、通院による角膜移植のように大幅なコスト・ダウンをもたらしたケースもあるが、新技術の導入が新しい、しばしば高価な診断と治療法に道を開くことによって、おおむねコスト増に帰結した。新技術とは、コンピュータ体軸断層(CAT)スキャナー、人工透析、

冠動脈のバイパス手術など枚挙にいとまがない。一般の産業では、技術進歩は生産物のコスト・ダウンに導き、消費者は市場でより低価格の商品を購入するが、医療産業においては、技術改善はコスト・アップをもたらす。

「健康保険契約のオープン・エンドの性質は、大部分の新しい未実験の技術が既存の契約によってカバーされることを意味する」¹⁷⁾。「事実上どのような非実験的処置もほとんどすべての保険プランにカバーされ」、「したがって、ひとたびあるイノベーションがほんのわずかでも有効である (even marginally effective) ことが示されれば、コストにはほとんどかかわりなくその市場が保証されるのである」¹⁸⁾。

第3に、OECDのこの報告は、医者 (physicians) の責任にかなり多くを帰している。米国においては、事実として、ヘルス・ケア支出と医者の数が相並んで増大してきたし、米国における平均所得対比の医者の所得は、他のOECD諸国よりもずっと高いという。事実としてのその問題よりも重要なことは、それを促進するメカニズムであり、その点で指摘されるべきは、米国において支配的な「出来高払い制」(fee-for-service payment) が医者のサービス供給拡大のインセンティブを与えていることである。この場合、患者も第三者も医者の医療上の決定を評価できる立場にはないのである。「出来高制」がコスト増の一因であるらしいことは、米国でも、医者にサラリー・ベースで支払を行ういわゆる「健康維持組織」(HMOs) では「出来高制」保険よりも低いコスト実績を実現していることから分る。

第4に、医療過誤 (malpractice) 訴訟に結びついたコストが挙げられる。その1は、80年代を通して、医療過誤の損害賠償の支払額が医療行為コストのうちで最も高い成長率を占めたことであり、その2は、医療過誤訴訟——の脅威——が医療過程に与えた内面的影響として、医師が訴訟から自分自身を守るためにのみ (コスト効率的でない) 検査の実施を強いられるといういわゆる「防衛的医療慣行」によるコスト増である。

OECD報告は、その他、浪費的な、不必要な医療ケアと管理費を挙げているが、それもさることながら、最後にOECDが挙げる米国人の老齢化がここでも問題である。総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は、1960年の8%から1990年の12%に上昇しており、この勢いは、他の国と同様、持続的

かつ加速度的である。

以上のような医療ケア・コストの増大とそれに対する財政の出動と、もう一方における健康保険未加入者3700万人という現実が、米国の医療システムをめぐる今日の問題であり、国民皆保険制度を含むいくつかの提案がすでに出されており、クリントン政権下でこの問題でのタスク・フォースが動き出したことも周知の通りである。

なお、米国における医療面での財政支出の特徴として挙げるべきは、一方で、健康保険については高齢者と貧困者への財政出動と一般的に私的保険の業務に委ねるといった政策をとると同時に、他方では医療における研究・教育に重点を置くという政策である。言い換えれば、国民皆保険による医療ケアへのアクセスを拡大することよりもむしろ高い水準の医療技術を米国において確保し普及する方に重点を置く政策である。

この後者の政策ないし理論は「階層制的地域主義」(hierarchical regionalism) と呼ばれ、その主張するところは、供給者の「地域的階層制によって分配される個人へのより多くの医療ケアが住民全体のよりよき健康状態をもたらす」から、政府は、「研究と専門教育」に補助金を与え、「専門[医療]職と施設の供給を増やし、地域的階層制を確立し鼓舞し、患者へのケアの直接コストを減らすよう」行動すべきであるというものである。「よりよき健康に導く知識は、通例、大学と病院の実験室で発見されるという仮定が、医療研究・教育のための施設、設備、および人員への投資ガイドと引続きなっている」¹⁹⁾。

以上のように、医療面での最先端の研究開発とそれにもとづく教育を重視するというのが、米国医療政策のもう1つの特徴である。それをどのように評価するか、いいか悪いかを判断することはここでの問題ではない。資源配分のあり方の1つとして米国財政における医療支出を見るのがさしあたりの課題であった。

教育・訓練

1980年代における連邦政府の教育投資が実質的に減少したことは、すでにレーガン軍拡との関連において指摘したことであるが、連邦財政と教育費との関係を説明するためには、米国の教育システムの特徴をある程度明らかにしなければならない。本稿の枠組みの中で必要なかぎりについて指摘しておく。

まず第1に、米国における公教育の主たる財政的責任は州・地方政府に委ねられており、この財政的枠組みが米国の教育システムの機能のための制度的枠組みを規定している。初等・中等公教育のあり方は、地方教育委員会と州教育当局の決定に委ねられている。公教育におけるこの地方自治は目を見張らせるものがあるが、さしあたり財政的に見ると、連邦政府は伝統的に初等・中等レベルでの教育に対する援助全体のほんのわずかな割合しか与えてこなかった。1987年でみると、幼稚園——キンダーガートンはプレ・スクールとして義務教育である——から高校までの教育費のうち連邦政府がまかなったのは5.9%にすぎず、州政府が45.5%、地方政府が40.2%、すなわち州・地方政府で85.7%をまかなっていた²⁰⁾。

第2に、それと裏腹に、高等教育に占める連邦支出の割合は、州・地方政府合計の31.5%に対して12.8%となっている²¹⁾。連邦政府がこの分野で州・地方政府よりも大きな役割を果たしているわけではないが、連邦政府支出が高等教育の側に傾斜していることがここで注目されることである。

第3に、国際比較の一部として日米比較を行っても、米国の高等教育投資支出は日本と比較にならないほど高い²²⁾。いま、GDPに占める初等・中等教育支出を見ると、米国の3.8%に対して日本は3.1%であり、両国のあいだに特別な差があるとは言えないが、同じ数字を高等教育支出について見ると、日本の1%に対して米国は2.5%と圧倒的に差をつけている²³⁾。すなわち、米国は、日本よりはるかに著しく資源配分を高等教育以上に傾斜している。

こうした米国の教育投資の帰結としての全体的パフォーマンス、例えば、ノーベル賞の獲得数、バイオ・テクノロジーとか宇宙開発での先進性は喧伝されるところであり、ここで立ち入る必要はない。

他方、こうした資源配分のあり方を1つの要因とする米国教育システムの欠陥もまた近年公的フォーラムにのりつつある問題である。すなわち、米国での教育資源は基本的に misallocated されており、米国の教育システムは極端に「頭でっかち」(top heavy)となっている。初等・中等教育は教育と訓練の責任を大学レベルに委ねており、大学初年度2年間は公教育の負の遺産の矯正または「キャッチ・アップ」学習に費やされる。その結果、生徒は最初は貧弱な訓練しか受けず、学習からひどく疎外され、結局ドロップ・アウトするか、あるいは後になって

大変な費用をかけて再訓練しなければならないという不合理かつ浪費的システムができあがってしまった²⁴⁾。

先の UNESCO の統計によれば、初等・中等教育の生徒1人あたりの教育支出では米国は世界最高水準にある。すなわち、1985年に、米国は OECD 購買力平価指数 (PPPI) で 3314 を支出したのに対して日本は 1805 を支出したにすぎない。にもかかわらず、「読み書き算盤」における日米の公教育のパフォーマンスのはっきりした差が生じているのはなぜかが、現在米国教育改革で問われている問題である²⁵⁾。

2-5. 物的資源支出およびその他

この2つの superfunction は、政府総支出対比で10%前後、GDP対比で1~2%の水準を維持してきたにすぎない。戦後財政発展に占める人的資源支出の実質成長と比較すれば、かなり控え目な費目である。

「物的資源支出」は、その function の一覧に示されている通り、主としてアメリカ産業・経済のインフラストラクチャの建設と修復を目的とする費目であり、一方で人口の西と南への移動趨勢とアメリカ全土の引き続く都市化、航空路を初めとする輸送網の発展、さらには環境問題への対処と環境破壊への対策といった必要度は大きい。他方では、米国にとくに際立った問題として、インフラストラクチャ投資における公私両セクターの分業のあり方の理解の点で必ずしもコンセンサスが得られておらず、むしろたえず境界が揺れ動いているのが実情であり、連邦政府の役割は明確とは言えない。クリントン政権は、インフラストラクチャへの連邦投資による経済再生を提案の1つとして発足した。公共事業による経済再生、あるいは景気回復というアイデアであるが、いかに資金調達するかがやはり問題の焦点として残されている。

「その他」としてくくられる superfunction は、文字通り他に入らないものの寄せ集めの体をなしているが、あえて言えば、連邦政府の行政部門と司法部門の管理費と連邦政府の対外対内公約ですでに定着し、揺るがせにできないものを明示したものとでもなる。

政府管理費は連邦政府のいわば家計費で、各省庁ごとの詳細を洗うことは独自の意義をもつが、ここでは立ち入らない。対外公約の明示化というのは、「国際問題(国際関係)」費である。対外公約を示す

ものは「国防」支出のように他にもあるが、この費目があえて国際関係と特記している点が注目される。もっとも、この function は、何と言っても大戦直後のマーシャルプランの時に最盛期であり、その当時にピークに達したままで、長期的には低位安定で、80年代を通して100億ドルから160億ドルの範囲で動いている程度である。政府総支出に占める「その他」は1950年度の19%から1990年度の4.9%(戦後最低)にまで落ちているが、その変化を最も大きく説明しているのがこの国際関係費の増減である。「一般科学・宇宙・技術」は、subfunctionとしては、「一般科学・基礎研究」、および「宇宙飛行・研究・支持活動」として発表されている。同じく、R&Dの担い手としては、NASA、NSF(全米科学財団)、および「原子力エネルギー一般科学」として発表されている。これは、米国の技術立国を納税者に公約する費目としてあえて特記されているものである。ちなみに、ここで見ている財政支出の function 体系から、米国における研究開発関連支出を抜き出すと、「国防」では、「国防省」プロパーのR&Dと「原子力エネルギー国防活動」、非国防として、「一般科学・宇宙・技術」では、前述のNASAその他、「エネルギー」の一部、「運輸」では、「運輸省」プロパーとNASA、「保健」では、NIH(国立保健研究所)その他、「農業」の一部、「天然資源・環境」の一部、およびその他から成り立っている。1991年度におけるその合計は659億6500万ドルで²⁶⁾、連邦政府支出全体の5%を占めていた。

「農業」支出の中身は、「農家所得安定化」と「農業研究・サービス」で、金額としては前者がほとんど連年9割以上の圧倒的割合を占める。これも、連邦政府の対内公約の最大のものの1つで、消費者と納税者の負担によって農業者を市場諸力の作用から部分的に隔離する政府政策は妥当かいなかとして問題を立てるとき、非常に厳しく響くものをもっているが、「農業」費は事実の問題として定着して今日に至っている。

2-6. 純利払

superfunctionの最後に、連邦政府の国債の利払を見る。表1-bに示されているように、純利払としての財政支出は、1952年から70年代半ばまでは政府支出の7%、GDPの1.5%程度の水準を維持してきたが、70年代末から80年代初めにかけて、それぞれ9%と2%にはね上がり、80年代を通して90

年に至るまで政府支出の15%、GDPの3.5%の水準に向かって上昇しつづけた。

この数字の意味を考えると、まず第1に、戦後の標準的な財政支出の経験に照らして、現在の国債の利払いの水準は高すぎると言えそうである。政府支出に占める純利払が戦後の標準的水準の2倍以上になっているのである。

第2に、他の superfunction との比較においても、意味は大きい。いまや純利払は、90年度の国防支出の62%、人的資源支出の30%、あるいはソーシャル・セキュリティの74%を占めている。

連邦政府の純利払は、なるほど、政府支出の一部をなす財政支出ではあるけれども、それは他の function とは性質が異なる。それは連邦政府の借金の累積に対する返済であり、二大政党のいずれが政権に就くかには関係のない、つまり政策とはかかわりのない支払義務を表現するものである。言い換えれば、純利払はその分だけ連邦政府の財政支出の自由度の手を縛る性格のものである。連邦政府が国債の元利払い(debt service)の規模を大きくすればするほど、当該会計年度を通して連邦政府が供給しうるサービスはそれだけ減少する。

しかも、この純利払の意義には道義的色彩が伴う。連邦政府が財政赤字を国債によって穴埋めすることができるのは、つまり総じて大量にかほどほどにか借金することができるのは、将来にわたって税収が得られるという保証を根拠にしているからである。つまり、来るべき世代にゲタをあずけることができるからである。言い換えれば、現時点での納税者は、みずからの政策決定にはかかわりのない過去の世代のツケを払うために税の一部を払っているのである。連邦政府の純利払にはこの不当性がつきまとう。現時点での納税者の一部は国債を保有しており、長期国債からそれなりに安定した利子収入を得られるとしても、ここで言う不当性に変わりはない。

最後に、これはどのように論証ないしは実証するかがむずかしい点だが、政府の利払の規模が高まると、財政赤字と債務が自己累積的(self-generating, self-perpetuating)になるということが重要である。すなわち、財政赤字の増進が債務の累積を促進し、後者から来る利子払の増大が年々の財政赤字を永続化するという事態である。問題点として今後究明したい。

以上が、戦後における連邦財政の支出側の推移である。

3. 戦後政府収入の推移

次に、戦後の連邦政府収入の源泉について検討する。表5がその構成を与えている。

戦後の推移の中から、大雑把な特徴が直ちに看取される。第1に、政府収入の単一最大の源泉は戦後一貫して個人所得税であり、連邦政府収入のおよそ45%を占めてきたこと、第2に、法人所得税も大きな割合を占めていたが、近年になるにつれて次第にその比重を落としていること、第3に、政府支出における人的資源支出増に対応して、とくにソーシャル・セキュリティ給与税も著増してきたこと、第4に、連邦政府の収入に占める物品税はもともと小さかったが近年ますます小さくなっていること、その他として手数料などはほぼ一定であること、である。以下、いま挙げた順に検討を試みたい。

第1に、連邦収入源として個人所得税が最大であることについて付言しておけば、一般納税者は連邦、州、および地方の3つのレベルの政府に税を支払うが、その場合、米国では、連邦政府が主として個人所得税、州政府が主として売上税ないしは物品税、そして地方政府(市町村当局)が主として財産税に依拠するという仕組みになっている²⁷⁾。平均的納税者にとって現場の税である市町村税が財産税であり、彼らにとって財産税の対象は主として家屋と自動車であるから、彼らの納税者意識は必然的に鍛えられ、市町村財政とのかかわりで警察官や教師の削減が簡単に agenda にのることはよく知られている。納税者意識の高さという点では、第2に、短い米国の歴史でも連邦個人所得税の歴史はさらに短いことを挙げるべきであろう。実際、世紀転換期まで連邦政府の収入はほとんどもっぱら関税から得られ、所得税

は1913年憲法修正第16条によって初めて導入され、きわめて少数の納税者から出発した。こうしたいきさつからして、ソーシャル・セキュリティ給与税の源泉徴収を例外として、個人所得税は今日に至るも内国歳入庁(IRS)に対する申告制をなしている²⁸⁾。こうした事態が示すことは、一方では米国における増税のむずかしさであり、他方ではそれでもなお戦後政府収入の最大の要素が個人所得税になったという展開である。

法人収益に対する所得税は、1960年代のGDP対比約4%から最近の約2%にまで落ちてきている。税金全体でその埋合わせをなしてきたのは、ソーシャル・セキュリティ給与税で、それは逆に60年代初頭の3.75%から現在のほぼ8%に上昇している。法人所得税のシェアの低下が既述のように興味ある趨勢であり、とくに1986年税制改革は——一方で、加速償却制の償却期間の延長と投資税控除の廃止が企業増税効果をもったけれども——税率を下げ、それ以降、米国はOECD諸国の中で法人税率が最も低い国となっている²⁹⁾。このことは、先進諸国の合意による協調金利の維持による米国の金利高とあいまって、米国の「双子の赤字」のファイナンスのために海外の貯蓄を米国に引きつけるうえで重要な要因となっている。

ソーシャル・セキュリティ給与税は、既述のように、米国にはめずらしい源泉徴収方式の所得税である。だが、この徴収は、同じく所得源泉から個人・法人折半で課されると言っても、使途を earmark された目的税であり、ソーシャル・セキュリティ給付のための「拠金」(contributions)である。この仕組みと税概念のゆえに、施し物的「福祉」(welfare)の受取りあるいはその負担のための税負担が好まれ

表5 源泉別政府収入構成表

	個人所得税	法人所得税	社会保険税・拠出金				その他
			合計	(オン・バジェット)	(オフ・バジェット)	物品税	
1950	39.9	26.5	11.0	(5.7)	(5.3)	19.1	3.4
1955	43.9	27.3	12.0	(4.2)	(7.8)	14.0	2.8
1960	44.0	23.2	15.9	(4.4)	(11.5)	12.6	4.2
1965	41.8	21.8	19.0	(4.7)	(14.3)	12.5	4.9
1970	46.9	17.0	23.0	(5.7)	(17.4)	8.1	4.9
1975	43.9	14.6	30.3	(7.9)	(22.4)	5.9	5.4
1980	47.2	12.5	30.5	(8.6)	(21.9)	4.7	5.1
1985	45.6	8.4	36.1	(10.8)	(25.4)	4.9	5.0
1990	45.3	9.1	36.9	(9.5)	(27.3)	3.4	5.4

(出所) *Budget of the U. S. Government FY 1993, Supplement February 1992, Part 5, Table 2-2.*

ない米国的風土においても、市民、すなわち平均的納税者に受け容れ易いものとなり、定着してきた。米国におけるソーシャル・セキュリティ年金財政の将来の成否の問題、およびこの制度の国際比較は、今後の研究課題である。

最後の「その他」は省略して、物品税について若干見ておくと、その中身は、おおむね、アルコール税とタバコ税のいわゆる'sin tax'と電話税であり、政府収入に占めるシェアをますます低下させている。物品税に代表される間接税の比重が連邦政府の税収においてきわめて低い比重しか占めてこなかったことが、戦後米国財政のヨーロッパ諸国と区別される顕著な特徴の1つである。1980年代の経過の中で財政赤字と増税のいかんをめぐる議論においてガソリン税または石油消費税の導入または増税が提案され、一気に4000億ドル程度の税収をつくり出す妙案であるとされてきたが、政治の場では実現されていない。同じく、ヨーロッパ型のVATもアイデアが出されているだけで、国民的フォーラムの場にのぼっているとは言えない。

但し、この間接税では戦後米国は独特の「ハイウェイ税」をもってきた。乗用車とトラックの燃料税をはじめ自動車関連の税収は連邦ハイウェイ・トラスト・ファンドとして別置され、全米高速道路網の建設のために earmark されてきた。これは、戦後アイゼンハワー政権下で自動車業界のロビイングが効を奏した結果立法化されたものである。この経験の総括は興味ある課題である。

4. 総括

以上われわれは、戦後米国財政を政府の支出面と収入面での推移を通して検討してきた。ここで若干の総括を与え、その中に80年代のレーガン=ブッシュ政権期の赤字財政を位置づけよう。

政府支出の面では、第1に、軍事支出については、米国の戦後軍事外交政策そのもののつき放した批判的検討は行っていないが、それぞれの時点での米国内におけるコンセンサスが生み出した軍事支出の著増とその民生支出のトレード=オフを確認した。ポスト冷戦の軍民転換が米国財政に与える影響を検討するのが今後の課題である。

第2に確認されたように、戦後米国財政の中身を大きく変えてきたのが人的資源支一般の拡大であり、とくにソーシャル・セキュリティ財政の定着と医療ケアへの財政出動が注目された。この2つの

functionは、近い将来に予想される収支危機によってむしろ関心的であるが、これをたんに米国社会の老齢化一般に帰着させるだけでは実りがない。米国なりの福祉国家への前進の中から生じた問題の独自性を洗い出す必要がある。

第3に、今回の調査でいままさらながら痛感したことは、米国における資源配分に占める公私両セクターの関係をどう把握するかという問題を明らかにすることが、戦後米国財政の検討に際しても不可欠のことだということであった。

例を挙げれば、公教育において連邦政府の役割は控えめであり、州・地方政府と民間セクターが大きな役割を果たしており、連邦政府は高等教育への投資を重視し、研究・開発を優先させる。医療においても、国民全体の医療ケアへのアクセスの拡大を課題としつつも、同時に最先端の医療技術の研究開発を重視し、65歳以上の高齢者と障害者への医療ケアには財政が出動するけれども、大半の勤労者は私的保険会社への加入に委ねることを通則とする。

第4に、それと関連して、連邦政府の歳入と歳出の米国的「質」を浮き彫りにするためには、ヨーロッパ諸国とのトータルな比較が不可欠である。この面でOECDの調査研究を自家菜籠中の物にしてこなかったのが、本稿の最大の欠陥である。個人所得税とソーシャル・セキュリティ税に比重を置き、ソーシャル・セキュリティをオフ=パジェットにする米国と、社会保険税と売上税(消費税)を重視し、社会保障支出に重点を置くというヨーロッパ型との比較検討が今後の課題である。

最後に、以上検討してきたことから、レーガン=ブッシュ政権の政策とその帰結を位置づけて稿を閉じたい。

80年代の米国財政は、「単なる赤字ではなく、大幅な赤字」をもたらした。建国以来の累積債務の3倍以上の国債を発行したことで記憶されるが、それだけ言っても始まらない。それがなぜ生じたのか。

レーガン財政は、何よりもまず、上で見てきたような戦後米国財政の歩みに対する「反革命」として捉えることによって最もよく理解できる。

第1に、レーガノミクスの中心をなす柱は減税であり、共和党政権の3期連続を支えたのは平均的納税者の'tax revolt'であった。この'tax revolt'をもたらしたのは、70年代のスタグフレーションの中で、自己の意思にかかわらず tax bracket の階段を昇られる事実上の増税の悪夢にうなされた平均

的納税者の「反乱」であった。

もちろん、レーガノミクスを支えたサプライ=サイド=エコノミクスには、限界税率の低下が納税者の勤労意欲を高め、したがって労働生産性の向上と経済成長をもたらし、最終的に税収増をもたらすという理論があったが、グラスルーツのこの'tax revolt'が実際の政治の場では決定的であった。

しかも、その反税気分を促進したのが、税金の支出先が失業救済のような民生支出であり、資源が「働いている者」から「遊んでいる者」に配分されるという確信であった。レーガン=ブッシュ政権の「小さな政府」とは「小さな人的資源支出」のことであった。

さて、1981年レーガン政権発足時の最大の課題は2桁のインフレの克服であった。レーガン政権は連銀ボルカー体制のマナー・サプライ抑制によって高金利状態をつくり出し、レーガン不況と呼ばれた戦後最大の景気後退をもたらした。しかし、2桁の失業率と引換に2桁のインフレを結局克服した。

この景気後退からアメリカ経済を脱出させたのが「1981年経済復興税法」による所得税減税を通しての消費景気と軍事支出の拡大であった。

しかし、事態の実際の経過は減税が税収増をもたらさなかったことを示している。1987年価格で見た実質収入は、81年度7666億ドルから、82年度7382億ドル、83年度6843億ドルと減少している。82会計年度の財政赤字1529億ドル(87年価格)は、第2次大戦以来の巨額さを示した³⁰⁾。

他方、レーガン政権は、ソ連のアフガニスタン侵略に対してすでにカーター政権下で開始を見た米国財政における戦後3回目の軍事支出のサイクルにのった。ここで、レーガン不況からの回復をめざして国防支出にプライオリティを置いたレーガン政権の独自性を見逃すことができない。ところで、レーガン財政において特徴的なことはすでに見たように軍拡と教育投資のトレード=オフを教育投資の犠牲のもとに解決したけれども、医療には手をつけられなかったことである。

レーガン政権は70年代の、とくに'tax revolt'の落とし子ではあったが、より以上に戦後米国財政の趨勢から逃れることはできなかったようである。

(一橋大学経済研究所)

注

- 1) B. Friedman(1988)p. 133(訳 p. 142).
- 2) *Budget of the U. S. Government*. 各年. Mintz(1989)pp. 1285-1286.
- 3) Calleo(1992)pp. 54-55, Sanderson(1989)p. 17.
- 4) Peters(1991)p. 89.
- 5) Domke, Eichenberg, and Kelleher(1983), Russett(1982)およびMintz(1989).
- 6) Calleo(1992)p. 240, n. 31.
- 7) 違憲判決を避けるために、連邦政府の課税権を法的根拠にして制度を導入した経緯からきている。
- 8) Munnell(1977), p. 95.
- 9) *Economic Report of the President*(1993), p. 260(訳 p. 265).
- 10) ここでは立ち入らないが、メディケア、メディケイド成立についての時代背景の分析は、広井良典(1992)第二章第一節を参照。
- 11) 1987年には高齢者の医療コストの45%をメディケアがまかなくなった。*Economic Report of the President*(1992), Box 4-3.
- 12) 広井(1992)p. 48.
- 13) 同上 pp. 46-47 および p. 50.
- 14) OECD(1992)pp. 101-108を参照した。
- 15) *Economic Report of the President*(1993)p. 128.
- 16) ここでは moral hazard とか adverse selection といった問題には立ち入らない。
- 17) *Economic Report of the President*(1993)p. 146.
- 18) OECD(1992)p. 104.
- 19) Fox(1986)p. 208 および p. 210.
- 20) U.S.D.O.C.(1991), No. 217.
- 21) 同上。
- 22) UNESCO作成の先進工業諸国教育支出データは、他の国については政府(公共)支出のみで与えられているが、米国と日本だけは政府・民間込みの統計となっており、意味のある国際比較は日米間でしか行えない。もっとも、日本は、民間支出込みでも先進国最低の高等教育投資水準であるので、比較の意味が薄いかもしれない。
- 23) UNESCO(U.S.D.O.C.(1991)), No. 1444.
- 24) Etzioni(1989)p. 52.
- 25) 人的資源支出の他の2つの様態、所得保障と退役軍人給付は、今回は省略する。
- 26) *Budget of the U. S. Government*(1992), Supplement February, Part 5, Table 10. 2..
- 27) Pechman(1987)p. 2.
- 28) しばしば誤訳されるが、IRSから送られてくるFormに必要な事項を書いて送り返す申告書を tax returns と呼ぶ。「税金還付」などという「訳」がある。
- 29) OECD(1989)p. 182.
- 30) *Budget of the U. S. Government FY 1993*, Supplement February 1992, Part 5, Table 1-3.

参考文献

Berkowitz, Edward D.(1987), *Social Security After Fifty: Success and Failures*, New York, Greenwood Press.

- Blinder, Alan S., and Robert M. Solow et al.(1974), *The Economics of Public Finance*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- Bluestone, Barry, and Bennett Harrison(1982), *The Deindustrialization of America: Plant Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry*, New York, Basic Books(中村定訳『アメリカの崩壊』日本コンサルタントグループ, 1984年).
- Bryant, Ralph C., Gerald Holtham and Peter Hooper eds.(1988), *External Deficits and the Dollar: The Pit and the Pendulum*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- Burch, Martin, John Gardner and Douglas Jaenicke eds.(1985), *Three Political System: A Reader in British, Soviet, and American Politics*, Manchester University Press.
- Calleo, David P.(1992), *The Bankrupting of America: How the Federal Budget is Impoverishing the Nation*, William Morrow and Company, Inc..
- DeGrasse, Robert W.(1983), *Military Expansion, Economic Decline*, New York, Council on Economic Priorities(藤岡惇訳『アメリカ経済と軍拡——産業荒廃の構図』ミネルヴァ書房, 1987年).
- Dertouzos, Michael L., et al.(1989), *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., MIT Press(依田直也訳『Made in America』草思社 1990年).
- Domke, William K., Richard C. Eichenberg, and Catherine M. Kelleher(1983), "The Illusion of Choice: Defense and Welfare in Advanced Industrial Democracies, 1948-78," *American Political Science Review*, Vol. 77, pp. 19-35.
- Due, John F., and Ann F. Friedlaender(1981), *Government Finance: Economics of the Public Sector*, seventh edition, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc..
- Economic Report of the President(1991-93)*, U. S. G. P. O.(毎日新聞社エコノミスト臨時増刊『米国経済白書』1991-93年).
- Etzioni, Amitai(1989), "School Reform: A Serious Challenge for Business", *Challenge*, May-June.
- Fox, Daniel M.(1986), *Health Policies Health Politics: The British and American Experience 1911-1965*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Friedman, Benjamin M.(1988), *Day of Reckoning: The Consequences of American Economic Policy Under Reagan and After*, New York, Random House(三木谷良一訳『アメリカ最後の選択』東洋経済新報社 1989年).
- Goldstein, Joshua S.(1988), *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- Greider, William(1987), *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs the Country*, New York, Simon & Schuster.
- Heilbroner, Robert L., and James K. Galbraith(1990), *The Economic Problem Ninth Edition*, Engelwood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Heilbroner, Robert L., and Peter Bernstein(1989), *The Debt and the Deficit: False Alarms/Real Possibilities*, New York, W. W. Norton & Co..
- 広井良典(1992)『アメリカの医療政策と日本——科学・文化・経済のインターフェイス』勁草書房.
- Hooper, Peter, and Catherine L. Mann(1989), *The Emergence and Persistence of the U. S. External Imbalance, 1980-87*, Princeton Studies in International Finance, No. 65, October 1989.
- Jorgenson, Dale W., and Kun-Young Yun(1991), *Tax Reform and the Cost of Capital*, Oxford, Clarendon Press.
- Kaim-Caudle, P. R.(1973), *Comparative Social Policy and Social Security*, London, Martin Robertson Co..
- Kamlet, Mark S., David C. Mowery, and Tsai-Tsu Su(1988), "Upsetting National Priorities: The Reagan Administration's Budgetary Strategy," *American Political Science Review*, Vol. 82, pp. 1293-1307.
- Korb, Lawrence J.(1979), *The Fall and Rise of the Pentagon: American Defense Policies in the 1970s*, Westport, Conn., Greenwood Press.
- Levy, Michael E. ed.(1971), *Containing Inflation in the Environment of the 1970's*, New York, The Conference Board, Inc..
- Marmor, Theodore R., and Jerry L. Mashaw(1988), *Social Security: Beyond the Rhetoric of Crisis*, Princeton University Press.
- Marris, Stephen(1987), *Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk*, updated ed., *Analyses in International Economics* No. 14, Washington, D. C., Institution for International Economics(大来佐武郎監訳『ドルと世界経済——日米欧は何をすべきか』東洋経済新報社, 1986年).
- Miller, Gerald J.(1991), *Government Financial Management Theory*, New York, Marcel Dekker, Inc..
- Minsky, Hyman P.(1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, A Twentieth Century Fund Book, New Haven, Conn., Yale University Press(吉野紀・浅田統一郎・内田和男訳『金融不安定性の経済学』多賀出版, 1989年).
- Mintz, Alex(1989), "Guns versus Butter: A Disaggregated Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 4, December 1989.
- Mundell, Robert A. and Jacques Polak eds.(1977), *The New International Monetary System*, New York, Columbia University Press.
- Munnell, Alicia H.(1977), *The Future of Social Security*, Washington D. C., Brookings Insutitution.
- Myers, Charles W. eds.(1987), *Social Security: A Critique of Radical Reform Proposals*, Lexington, Mass., D. C. Health and Company.
- Myers, Robert B.(1985), *Social Security*, Third Edi-

- tion, Homewood, Illinois, McCahan Foundation, Richard D. Irwin, Inc.
- Niskanen, William A. (1988), *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*, New York, Oxford University Press (香西泰訳『レーガノミックス—アメリカを変えた3000日』日本経済新聞社, 1989年).
- OECD (1988), *Why Economic Policies Change Course: Eleven Case Studies*, Paris.
- (1989), *Economies in Transition: Structural Adjustment in OECD Countries*, Paris.
- (1992), *OECD Economic Surveys United States 1991/1992*, Paris.
- 大淵利男・上杉栄市・大淵三洋 (1992) 『租税の基本原則とアメリカ租税論の展開』評論社.
- Pechman, Joseph A. (1985), *Who Paid the Taxes, 1966-85?*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- (1987), *Federal Tax Policy*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- Peters, B. Guy (1991), *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*, Cambridge, Mass., Blackwell.
- Russett, Bruce M. (1982), "Defense Expenditure and National Well-Being," *American Political Science Review*, Vol. 76, pp. 767-77.
- Sanderson, Susan W. (1989), *The Consumer Electronics Industry and the Future of American Manufacturing*, Washington, D. C., Economic Policy Institute.
- Sawhill, Isabel V., eds. (1988), *Challenge to Leadership*, Washington, D. C., The Urban Institute Press.
- Shoven, John B., and Joel Waldfogel, eds. (1990), *Debt, Taxes, and Corporate Restructuring*, Washington, D. C., Brookings Institution.
- 渋谷博史 (1986) 『現代アメリカ財政論』御茶の水書房.
- 渋谷博史 (1992) 『レーガン財政の研究』東京大学出版会.
- Skidelsky, Robert, ed. (1977), *The End of the Keynesian Era: Essays on the Disintegration of the Keynesian Political Economy*, New York, Holmes and Meier.
- Stein, Herbert (1969), *The Fiscal Revolution in America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- (1984), *Presidential Economics: The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and Beyond*, New York, Simon and Schuster (土志田征一訳『大統領の経済学—ルーズベルトからレーガンまで』日本経済新聞社, 1985年).
- Stockman, David A. (1986), *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*, New York, Harper & Row (阿部司・根元政信訳『レーガノミックスの崩壊』サンケイ出版, 1987年).
- Trevithick, J. A. (1992), *Involuntary Unemployment: Macroeconomics from a Keynesian Perspective*, London, Harvester Wheatsheaf.
- U.S. Department of Commerce (1991), *Statistical Abstract of the United States 1991*, 111th edition, Washington D. C..
- Volker, Paul V. (1987), et al. (1974), *International Monetary Cooperation: Essays in Honor of Henry C. Wallich*, Essays in International Finance, No. 169, Princeton, NJ., Princeton University.
- Wachter, Michael L., and Susan M. Wachter eds. (1984), *Removing Obstacles to Economic Growth*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Ward, Michael D. (1984), "Differential Paths to Parity: A Study of the Contemporary Arms Race," *American Political Science Review*, Vol. 78, pp. 297-317.
- White, Joseph, and Aaron Wildavsky (1989), *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, Berkeley, University of California Press, Russell Sage Foundation.
- Williamson, John, and Marcus H. Miller (1987), *Trades and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy*, Policy Analyses in International Economics 22, Washington D. C., Institution for International Economics.
- Zysman, John (1983), *Government, Market, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, New York, Cornell University Press.