

米国連邦財政赤字について

——レーガン政権下の財政改革——

〔要 旨〕

1. 米国の財政赤字は、レーガン財政が実施に移された最初の2年度(82、83年度)に急速に拡大した。この時期に財政赤字が急増したのは、個人・法人所得税の大幅減税が、強度の金融引締めによる急速な景気後退もあって期待された増収効果をもたらさなかったため、税収が予想外に不振であったことに加え、歳出面では国防費を急速に増大させたことが主因である。この間、医療費等移転的支出が、物価上昇の影響や議会の歳出カットに対する反対もあって十分抑制されなかったことも財政赤字の拡大を拍車した。レーガン政権では、個人・法人所得税の大幅減税が労働意欲を喚起し最終的には増収につながるとの期待をもっていたが、結果的にみれば少なくとも1期目には増収効果は表面化しなかったといえよう。
2. もっとも、財政赤字は経済規模との比較でみれば83年度をピークに徐々に縮小してきており、とくに87、88年度の改善が著しい。こうした改善には、83年以降の景気拡大に伴う所得の増加といった要因も響いているが、レーガン政権下で行われてきた税制、社会保障制度を中心とする改革の効果が漸く顕現化し、赤字幅縮小に寄与しはじめている点も見逃せないところである。また国防支出については、対ソ軍事バランスの回復もあって87年度以降は急速に伸びが鈍化しており、これも赤字縮小の一因となっている。
3. レーガン政権下での財政政策が個人消費に与えた影響をみると、82、83年度の大減税は消費を促進したとみられるが、その後の制度改革により70年代後半以降消費押上げの一因となっていたとみられる個人向け移転支出を抑制する努力を重ねてきている。その効果はまだ十分に現われているとはいえないが、社会保障支出の抑制が今後の個人消費にどのような影響を及ぼすか注目されるところである。一方、法人部門に対しては投資優遇減税によって企業の生産性向上に寄与し、最近における輸出増加の素地を準備したといえよう。この意味では、レーガン政権が当初狙っていた米国経済の活性化が、このところ漸く顕現化しはじめている。
4. レーガン財政で残された課題も少なくない。とくに利払費は、政権1期目の赤字急増に伴い負債残高が急増したことに加え、金利が依然高水準にあることもあって、当分の間歳出圧迫要因になることが予想される。「赤字が赤字を生む」状況を回避するためには、まずその他の歳出を極力抑制していくことが必要であるが、これに加えて物価・為替相場の安定により、長い目でみて金利水準の低下をもたらすような政策運営が望まれる。
5. 財政赤字は、このところ漸く縮小してきたとはいえ、対外不均衡の是正や金融・為替市場の安定化を図るうえでは一段の赤字縮小が依然として重要な課題である。米国の財政再建が達成されるかどうかは、レーガン政権下で示された改革の方向が今後も政権を超えて継続性をもちうるかどうかということと、インフレなき持続的な経済成長を達成できるかどうかという二つの点にかかっているようにうかがわれる。安定成長を達成するなかで息の長い赤字削減努力が続けられることが期待される。

〔目 次〕

はじめに

1. レーガン財政の狙いと問題の所在

2. レーガン財政の赤字拡大要因

(1) 概 観

(2) 歳 入

(3) 歳 出

(国 防 費)

(個人向け移転支出)

(農業関連支出)

(利 払 費)

3. 最近における赤字縮小の背景とその評価

(1) 概 観

(2) 歳 入

(3) 歳 出

(国 防 費)

(個人向け移転支出)

(4) グラム・ラドマン法

(5) 財政構造の国際比較

4. レーガン財政の個人消費等に与えた影響

5. む す び

はじめに

1981年にレーガン政権が発足して以来、米国の財政赤字は急増し、貿易赤字と並ぶ双子の赤字として米国のみならず世界経済にとって重大な関心事となってきた。もっとも最近2年間をみれば、財政赤字は急速に縮小し、レーガン政権1期目とは様変わりの改善を示している。このように財政赤字そのものが大きな振幅を示しているうえ、レーガン政権が行った財政改革が多岐にわたっていることもあって、レーガン政権下の財政政策を総合的に評価するためには、この間の金利、為替に与えた影響も含めて米国経済全体を分析する必要があるが、本稿はとりあえずレーガン政権下の財政政策を振り返り、赤字増大の背景、最近における改善傾向の持続性、および財政改革が個人消費等に与えた影響について検討を加えたものである。

1. レーガン財政の狙いと問題の所在

81年2月、レーガン政権は、政府による経済活動への介入を極力縮小し、民間活力主導型の経済再建を図ることを狙って、「経済再建計画」を発表した。当該計画の実施にあたって柱となっていたのは財政政策である。レーガン政権の財政政策は、①歳入面では、大幅な減税により投資・労働意欲を喚起し、国際競争力

(図表 1)

連 邦 歳 出 入 の 推 移

(億ドル、%)

	ジョンソン 64~69年	ニクソン 70~74年	フォード 75~77年	カーター 78~81年	レーガン I 期 82~85年	レーガン II 期 86~88年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年
歳 入 (増加率 (年率))	1,415 (9.8)	2,163 (7.1)	3,109 (10.5)	4,948 (13.9)	6,547 (5.2)	8,441 (7.4)	6,178 (3.1)	6,006 (Δ 2.8)	6,665 (11.0)	7,341 (10.1)	7,691 (4.8)	8,541 (11.1)	9,090 (6.4)
歳 出 (増加率 (年率))	1,484 (8.7)	2,303 (8.0)	3,711 (15.0)	5,578 (13.5)	8,380 (8.7)	10,194 (4.0)	7,457 (10.0)	8,083 (8.4)	8,518 (5.4)	9,463 (11.1)	9,903 (4.6)	10,038 (1.4)	10,641 (6.0)
財政収支 (GNP 比率)	Δ 69 (Δ 0.9)	Δ 141 (Δ 1.2)	Δ 602 (Δ 3.5)	Δ 630 (Δ 2.4)	Δ 1,833 (Δ 5.2)	Δ 1,753 (Δ 3.9)	Δ 1,279 (Δ 4.1)	Δ 2,078 (Δ 6.3)	Δ 1,853 (Δ 5.0)	Δ 2,123 (Δ 5.4)	Δ 2,212 (Δ 5.3)	Δ 1,497 (Δ 3.4)	Δ 1,551 (Δ 3.2)

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

を回復するとともに、所得の増大を通じて増収を図る、②歳出面では、まず国防費の増額により対ソ軍事バランスを回復する、③その他の歳出については、極力抑制ないし削減し、行政の肥大、過度の福祉国家化を回避する、といった点に要約できよう。

その後の財政収支の推移をみると(図表 1)、レーガン政権第 1 期目^(注 1)では、財政赤字幅が急速に拡大したのに対し、第 2 期目入り後は、とくに 87 年度、88 年度と赤字幅が縮小していることが特色である。

この間の事情をやや仔細にみてみよう。まず第 1 期目では、財政赤字が年平均 1,833 億ドルとカーター政権時代(同 630 億ドル)に比し、約 3 倍に急増した。これを年度別にみると、82 年度に 1,279 億ドルと急増した(前年度 789 億ドル)あと、83 年度にはさらに 2,000 億ドルを超える水準まで一挙に拡大した。その後 84 年度 1,853 億ドル、85 年度 2,123 億ドルと高水準で推移しているが、何といたってもレーガン財政が実施に移された最初の 2 年度における赤字幅の急速な拡大が目立っている。

これを対名目 GNP 比率でみても、第 1 期目は Δ5.2% とカーター政権時代(Δ2.4%)に比し大幅に上昇した。とくに最初の 2 年度は、82 年度 Δ4.1%、83 年度 Δ6.3% と急速な上昇をみている。当該比率は歴代政権と比べても際立って高く、単に絶対額だけでなく、経済規模との比較でみても、かつてなく大幅な財政

(注 1) レーガンが大統領に就任したのは、81 年 1 月であるが、レーガン政権による財政政策が本格的に実施に移されたのは、82 年度(81/10 月~82/9 月)以降であるため、就任時期と財政年度は一致しない(他の政権の場合も同様)。

赤字を記録したといえよう。

もっとも、こうした財政赤字の状況は、レーガン政権2期目入り後急速な改善をみている。財政赤字は86年度に2,212億ドルと既往のピークを記録したものの、その後は、87年度、88年度といずれも1,500億ドル程度まで急速に縮小した^(注2)。対G N P比率でみれば、86年度△5.3%のあと、87年度△3.4%、88年度△3.2% (G N Pは事前推計値ベース)と改善傾向が著しい。

以上のような財政赤字の推移は、レーガン政権以前の財政構造の影響を大きく受けるとともに、当然のことながら、レーガン政権自身の財政政策とも密接な関係をもっている。また、その財政政策のなかでも、とくに個人・法人所得税の減税や社会保障関連の制度改革が米国個人消費および設備投資に与えた影響も無視できないところである。こうした観点からレーガン政権時代の財政の動向を考えると、①政権1期目における財政赤字の拡大はいかなる要因に基づくものか、②2期目、とくに87、88年度における急速な改善の背景は何か、またこうした改善は今後とも持続しうるのか、③減税あるいは社会保障関連の制度改革が、個人消費や設備投資にいかなる影響を与えたのか、といった点が問題となろう。以下ではこれらの点について検討してみたい。

(注2) 87年度の税収増について

87年度の歳入については、86年を最後にキャピタルゲインに対する税制上の優遇措置が撤廃されることとなったことから、個人を中心とする駆込み的な資産売却が86年に集中し、当該売却に伴う一時的な税収増が87年に実現した(政府試算116億ドル)という経緯がある。また、86年税制改革に伴いまず増税措置が87年度に実施され、次いで減税措置が88年度に実施された結果、88年度は制度要因だけで前年度比約280億ドル程度の減収になっているものとみられる(下表)。このため実勢での税収をみる場合にはこれらを除去してみるのが適当であり、こうした観点からみれば、87年度から88年度にかけても財政赤字は表面計数以上に縮小傾向をたどっているといえよう。

86年税制改革の税収効果
(税制改革なかりし場合との比較)

(億ドル)

年 度	87	88	89	90	91	87～91 合 計
税収効果	+ 114	Δ 167	Δ 151	+ 81	+ 120	Δ 3

(注) 米国議会財政委員会試算

(図表 2)

連邦歳出入の対名目GNP比率

(%)

政 権 担 当 者	ジョ ンソ ン	ニク ソン	フォ ード	カー ター	レ ゴ ン							
					1 期					2 期		
財 政 年 度	64～ 69年	70～ 74年	75～ 77年	78～ 81年	82～85年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年
歳 入	18.3	18.4	18.1	19.2	18.6(Δ0.6)	19.7	18.1	18.1	18.6	18.3	19.4	19.0
歳 出	19.2	19.6	21.6	21.6	23.8(2.2)	23.8	24.3	23.1	24.0	23.6	22.8	22.3
国 防 費	8.6	6.8	5.3	5.0	6.2(1.2)	5.9	6.3	6.2	6.4	6.5	6.4	6.1
物的投資関係	1.7	1.7	2.2	2.4	1.7(Δ0.7)	2.0	1.7	1.6	1.4	1.4	1.2	1.4
人的投資関係	1.4	1.3	1.3	1.4	1.0(Δ0.4)	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9
移転的支出	6.2	8.3	10.8	10.7	12.0(1.3)	12.0	12.7	11.3	11.9	11.5	11.3	10.8
農 業 関 係	0.5	0.4	0.2	0.4	0.6(0.2)	0.5	0.7	0.4	0.6	0.8	0.6	0.4
拠 出 給 付	4.2	5.8	7.6	7.6	8.6(1.0)	8.7	9.2	8.3	8.3	8.2	8.2	n.a.
うち 医療給付	0.3	0.7	1.0	1.2	1.7(0.5)	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	n.a.
非拠出給付	1.3	2.1	2.7	2.6	2.6(0.0)	2.6	2.7	2.5	2.5	2.5	2.5	n.a.
うち 医療給付	0.1	0.3	0.5	0.5	0.5(0.0)	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	n.a.
利 払 い	1.3	1.4	1.5	1.9	2.9(1.0)	2.7	2.7	3.0	3.3	3.2	3.1	3.2
そ の 他	0.1	0.0	0.4	0.3	0.0(Δ0.3)	0.1	Δ0.2	0.0	0.0	0.0	Δ0.2	Δ0.1
財 政 収 支	Δ0.9	Δ1.2	Δ3.5	Δ2.4	Δ5.2(Δ2.8)	Δ4.1	Δ6.3	Δ5.0	Δ5.4	Δ5.3	Δ3.4	Δ3.2

(注) ()内はカーター政権からレーガン政権第1期目への変化幅。

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

2. レーガン財政の赤字拡大要因

(1) 概 観

ここではまずレーガン政権1期目における財政赤字拡大の要因をみてみよう。すでにみたとおり、財政赤字対GNP比率は、カーター政権時代(Δ2.4%)からレーガン政権1期目(Δ5.2%)にかけて大幅に悪化している(悪化幅Δ2.8%)が、これを項目別にブレイクダウンしてみると(図表2)、歳入の減少(名目GNP比変化幅、Δ0.6%)、国防費の増加(同+1.2%)、移転的支出の増加(同+1.3%)、利払費の増加(同+1.0%)等の寄与度が高いことが指摘できる。1期目における財政赤字拡大の要因としては、①歳入面で個人・法人所得税の限界税率を引下げれば、労働意欲の刺激により、最終的には増収がもたらされとの見込みをもっていたが、現実には急速な景気後退もあって税収が停滞したこと、②歳出面で「強いア

メリカ」の確立を狙って、国防支出を82、83年度にかけて急増させたこと、③反面、移転的支出を中心とするその他の支出については、削減ないし抑制する意向であったにもかかわらず、70年代末以降の急速な物価上昇を反映した年金・医療保障等の支給水準上昇や、折からの農業不況に伴う農業向け補助金の増加、あるいは歳出削減に対する議会側の反対などもあって、結果的には十分抑制されなかったこと、④急速な財政赤字の拡大に伴う国債の増発に加え、金利の高水準持続

(図表3)

レーガン政権下での主要税制改革

〈81年経済再建税法〉

個人所得税関係

○税率の引下げ (%)

	80年	81年	82年	83年以降
最 高	70	69.125	50	50
最 低	14	13.825	12	11

○ブラケットの物価連動開始(1985年から)

法人税関係

○加速度償却制度(ACRS)の導入 (年)

	改 正 前	改 正 後
建 物	40-60	15
機 械 設 備	10	5
自動車、トラック等	2-5	3

○投資税額控除率の引上げ (%)

	改 正 前	改 正 後
耐 用 年 数 3 年	3-1/3	6
耐 用 年 数 5 年	6-2/3	10

〈86年税制改革法〉

個人所得税関係

○税率のフラット化 (%)

	86 年	87 年	88 年
最 高	50	38.5	28
最 低	11	11	15
ブラケット数	14	5	2

○人的控除・標準控除の引上げ

- ・人的控除(一人当たり、86年 1,080ドル→87年 1,900ドル→88年 1,950ドル→89年2,000ドル)
- ・標準控除(世帯主の場合、87年 2,480ドル→88年4,400ドル)

○課税ベースの拡大

- ・共稼ぎ控除の撤廃
- ・住宅ローン利子の控除縮小
- ・消費者ローン利子の控除撤廃
- ・個人退職金勘定(I R A)適用範囲制限
- ・キャピタルゲイン控除の撤廃
- ・租税優遇所得に対する課税(いわゆるミニマム・タックス)の強化(20%の代替課税*→21%の代替課税)

* 20%の代替課税とは、租税優遇措置がなかった場合の課税所得に税率20%を乗じて求めた税額と、通常の計算に基づく税額を比較して、前者が上回る場合には代替的に前者を納税額とするもの。

法人税関係

○税率の引下げ (%)

	86 年	87 年	88 年
最 高	46	40	34
最 低	15	15	15
ブラケット数	5	5	3

○課税ベースの拡大

- ・加速度償却制度(ACRS)の加速性緩和
- ・投資税額控除の廃止
- ・租税優遇所得に対する課税強化

(15%の付加的課税*→20%の代替課税)

* 15%の付加的課税とは、租税優遇所得(ただし、1万ドルまたは納付税額のうち多い方を控除)に対し、税率15%を乗じた額を追加的に納付させるもの。

(図表4)

81年税制改革後の歳出入見通し

(億ドル)

年 度		82	83	84	85
歳入	見 通 し	6,268 (19.8)	6,661 (18.9)	7,230 (18.6)	7,966 (18.7)
	実 績	6,178 (19.7)	6,006 (18.1)	6,665 (18.1)	7,741 (18.6)
歳出	見 通 し	7,253 (23.0)	7,576 (21.5)	8,059 (20.8)	8,685 (20.4)
	実 績	7,457 (23.8)	8,083 (24.3)	8,518 (23.1)	9,463 (24.0)

()内は名目G N P比%。

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1983」

(図表5)

見通しに用いられた経済予測

(%)

年 度	82	83	84	85
実 質 成 長 率	+ 0.2 (Δ 2.5)	+ 5.2 (+ 3.6)	+ 5.0 (+ 6.8)	+ 4.7 (+ 3.4)
C P I 上 昇 率	+ 7.3 (+ 6.2)	+ 6.0 (+ 3.2)	+ 4.6 (+ 4.3)	+ 4.8 (+ 3.6)

()内は実績。

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1983」

税が労働供給量ひいては所得の増大を通じて結局は増収につながるということを想定していたためである。事実、税制改革後の税収見通しでは、実額ベースで歳入は増大していくという見通しをもっていた(図表4)。

しかしながら、その後の歳入実績をみると(前掲図表1)、82年度の伸びが大幅に鈍化したうえ、83年度には歳入額そのものが純減しているため、81、82、83年度と3年間税収がほぼ横ばいで推移する結果となった。この点は、当初見通しとも大きく乖離しているが、とくにフォード、カーター両政権時代において歳入の伸びが年平均二桁を記録していたことに比し、際立った対照をなしている。

このような税収伸び悩みは、個人・法人所得税の減税が急速な景気後退と重なったことによるところが大きいとみられる。いま、見通しに用いられた経済予測と実績とを対比すると(図表5)、82、83年とも大幅に成長および物価上昇率が下振れしていることが指摘できる。とくに82年の米国経済は、当時二桁のインフレ

によって利払費がかさんだこと、が指摘できよう。

以下、これらの点について、仔細に検討してみよう。

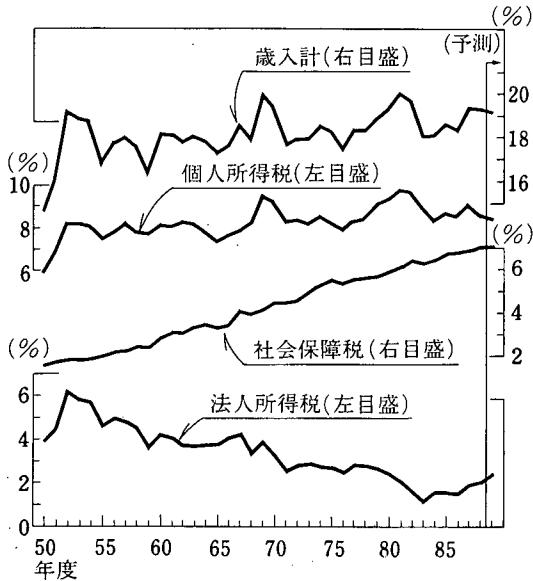
(2) 歳 入

レーガン政権は、任期中に2度の大規模な税制改革を実施した。

このうち81年の税制改革(経済再建税法—Economic Recovery Tax Act of 1981)は、①個人所得に対する限界税率の引下げ、②企業の減価償却の加速化、投資税額控除の引上げ、によって税制面から労働、投資の意欲を高め、景気回復に資するという狙いをもっていた(税制変更の細目は図表3)。財政収支改善への要請がすでになりに高まってきていた当時であってこうした大減税を行い得たのは、減

(図表6)

税目別歳入の推移(名目GNP比率)



(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

を抑制するための強度の金融引締め
の結果、△2.5%とかつてない
大幅なマイナス成長を記録してお
り、こうした景気後退に伴う所得
の伸び悩みが、82、83年度の税收
停滞に大きく響いていたといえよ
う。また歳入の対GNP比率を税
目別にみると(図表6)、82、83年
度と個人・法人両所得税の落込み
が顕著である。この間実施された
大幅な減税は、財政の景気平準化
機能という観点からはそれなりに
寄与したものとみられるが、税收
という観点からは少なくとも短期
的には期待されていた増収効果を
生まなかったといえよう。

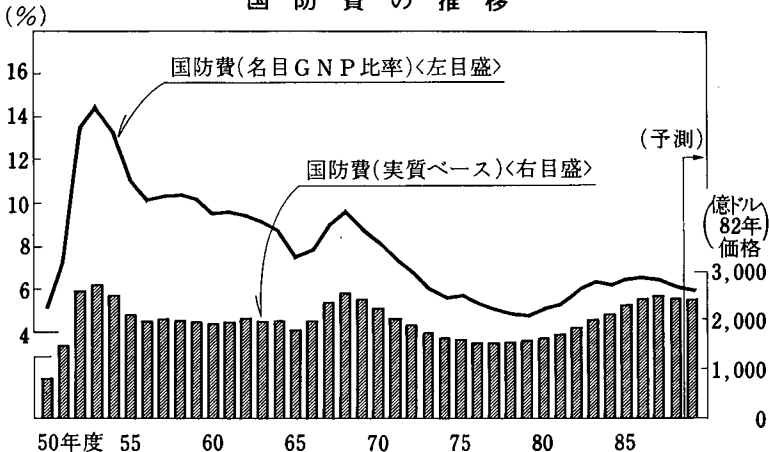
(3) 歳 出

(国 防 費)

国防支出対GNP比率の推移をやや長期的にみると(図表7)、朝鮮、ベトナム
両戦争時を除けば50年代前半から70年代後半まではほぼ一貫して低下傾向をたど
っている。とくに70年代では実質ベースの国防支出も減少しているため、対GNP

(図表7)

国 防 費 の 推 移



(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

(図表 8)

レーガン政権下の歳出と国防費

(億ドル、%)

	ジョンソン 64～69年	ニクソン 70～74年	フォード 75～77年	カーター 78～81年	レーガン I 期 82～85年	レーガン II 期 86～88年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年
歳 出 (増加率 (年率))	1,484 (8.7)	2,303 (8.0)	3,711 (15.0)	5,578 (13.5)	8,380 (8.7)	10,194 (4.0)	7,457 (10.0)	8,083 (8.4)	8,518 (5.4)	9,463 (11.1)	9,903 (4.6)	10,038 (1.4)	10,641 (6.0)
うち 国 防 費 (増加率 (年率))	666 (7.5)	792 (8.8)	911 (7.0)	1,281 (12.8)	2,188 (12.5)	2,819 (4.7)	1,853 (17.6)	2,099 (13.3)	2,274 (8.3)	2,527 (11.1)	2,734 (8.2)	2,820 (3.2)	2,903 (3.0)
非国防費 (増加率 (年率))	819 (9.7)	1,512 (13.4)	2,800 (18.0)	4,297 (13.7)	6,192 (7.4)	7,375 (3.7)	5,604 (7.6)	5,984 (6.8)	6,244 (4.3)	6,936 (11.1)	7,169 (3.4)	7,218 (0.8)	7,738 (7.2)
歳出に占める 国防費の 比率	44.9	34.4	24.5	23.0	26.1	27.7	24.8	26.0	26.7	26.7	27.6	28.1	27.3

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

比率も急速に低下していることが特色である。こうした国防費の長期的ウェイト低下は、結果として社会保障等他の支出増加の財源を提供していたが、こうした社会保障等にかかる支出の大部分は個人向け移転支出を中心とする義務的支出として定着し、その削減が容易ではなかっただけに、レーガン政権下での国防費増大は、ダイレクトに財政赤字の拡大というかたちで現われることとなった。

レーガン政権時代の国防費の伸びをみると(図表 8)、ほぼ一貫して、国防費以外の歳出の伸びを大幅に上回っているため、歳出全体に占める国防費のシェアも 26.1%(1 期目平均)とカーター政権時代(23.0%)に比し急速に上昇している。なかでも、82年度および83年度の両年度における国防費の伸びは顕著である。すでにみたとおり、この両年度においては、景気の停滞と減税の効果から歳入の伸びが大幅に鈍化していたが、この同じ時期に歳出面では国防費の急増が続いたため、歳入、歳出相まって赤字幅を急速に拡大したといえよう。

このような国防費の増大がこの時期に支持、容認されたのは、①大幅なりセッションという当時の経済環境が、経済波及効果を期待して国防支出の増強を受け入れやすいものにしていただけ、②ベトナム戦争後の国防支出削減の結果、70年代後半に入り米ソ間戦力ギャップの拡大を危惧する声が広範化しつつあったところへ、イランにおける米国大使館占拠事件、ソ連のアフガニスタン侵攻等米国の威信低下を示唆する事件が相次いだため、「強いアメリカ」の復活を求める世論が高まりをみていたこと、によるものである。

(図表 9)

国防関連産業の景気刺激効果(77年当時)

	生産誘発係数	雇用創出力* (人)	生産的労働者比率(%)	軍需比率(%)	国防関連最終需要に占める比率(%)
航 空 機	2.10	22,047	46.2	41.4	25.4
銃 砲	1.89	27,353	n. a.	73.1	14.7
通 信 機 器	2.07	24,789	38.5	23.0	13.2
石 油 精 製	2.42	13,436	61.8	8.9	9.0
その他の輸送用機械	2.28	32,392	75.5	18.2	6.5
上 記 平 均	2.15	24,003	48.2	25.0	合計 68.8
製 造 業 平 均	2.21	26,291	68.0	5.9	

*雇用創出力は最終需要10億ドル当たり。
(資料) 米国労働省「Employment and Earnings」、Robert W.DeGrasse Jr. 「Military Expansion Economic Decline」、米国商務省「Survey of Current Business」等

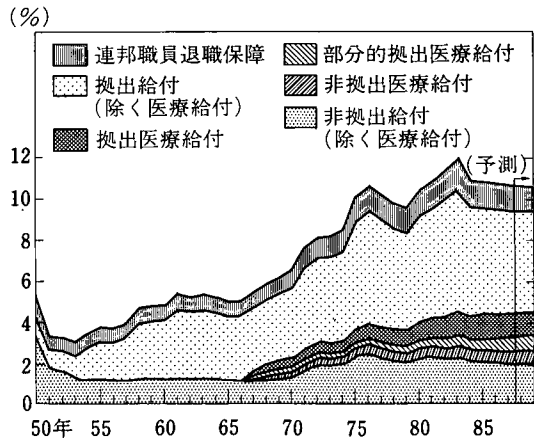
レーガン政権 1 期目の国防費増大は、「強いアメリカ」を求める政治的要請には十分応えたとみられるが、当初期待された景気刺激効果は不十分だったようにうかがわれる。いま、国防関連支出の景気刺激効果をみると(図表 9)、生産誘発度、雇用創出力等の面で、製造業の平均を下回っている。国防支出の場合には、その波及範囲が特定の産業、企業に限定され、他の財に支出された場合より影響度が下回っていた可能性が高いといえよう。

(個人向け移転支出)

個人向け移転支出は人口老齢化の進行や生活水準向上に対する要請の高まり等

(図表10)

個人向け移転支出の推移 (名目 G N P 比率)



(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal year 1989, Historical Tables」

を背景に、戦後ほぼ一貫して増加傾向をたどってきた。現在連邦政府からの移転所得は対名目 G N P 比で 1 割強、連邦総支出に対する比率でも 5 割近くを占めるに至っている(図表10)。もっともその推移をやや仔細にみれば、例えば対 G N P 比率では、83年度まで急上昇しているのに対し、84年度以降は低下から頭打ち傾向となっているのがみてとれる。レーガン政権では、一連の社会保障制度改革により、移転的支出の抑制に努めた

(図表11)

消費者物価と生計費調整(COLA)の動向

(年率・%)

	CPI-W	COLA率
1965～69年	3.4	3.9
1970～74	6.1	11.0
1975～80	8.0	7.3
1981～85	7.1	7.9
80	13.5	14.3
81	10.3	11.2
82	6.0	7.4
83	3.0	3.5
84	3.4	3.5
85	3.5	3.1
86	1.6	1.3
87	3.6	4.2

(注) CPIによるCOLA実施月。

82年以前…各年6月

83年以降…12月

(資料) 米国議会歳入委員会資料「Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means—1987版」

が、その効果は84年度までは顕現化せず、その間赤字幅が拡大してしまったといえよう。

この間の事情を明らかにするために、レーガン政権発足前までの制度の状況を振返ってみよう。個人向けの所得移転プログラムは、そのファイナンスの方法によって受益者負担を原則とする拠出給付(高齢者保障、医療保障等)と、主に貧困者を対象に一般財源から負担される非拠出給付(生活扶助、食料補助等)に大別される。このうち拠出給付については、高齢者保障制度(注3)(年金制度)において70年代を通じて支給水準の大幅

な引上げが実施されたことや、医療保障制度において予想を上回る支出の増加がみられた(注4)ことから赤字化が進展していた一方、非拠出給付についても、ジョンソン政権の「偉大な社会」政策の下で数多くの貧困者救済プログラムが導入されたため、歳出圧迫要因となっていた。

(注3) 高齢者保障制度の推移

労働者に対し退職後の年金支払いや傷病の際の所得を保障する高齢者保障制度(Old-Age, Survivor and Disability Insurance, 以下 OASDI と略)は35年に被雇用者を対象として発足後、非農業自営業者(50年)、農業自営業者(54年)へと徐々にその対象を広げてきたが、80年代に入りカバレッジは9割に達し制度としてほぼ成熟化の段階に入ってきている。この間の収支状況を見ると、70年代後半以後支出の急速な伸びを主因に赤字化するに至っている。こうした事態を招く背景となったのは72年の基金運営方針の転換である。OASDI 基金は発足以来基本的には積立て方式(reserve basis)に基づいて運営されており、ネットの収入増は将来の支給に備え蓄積しておくこととなっていたが、当時この黒字の増大は経済全体にデフレ効果を引きこす(いわゆるフィスカル・ドラッグ)との懸念が指摘されるようになり、72年の社会保障修正法では、税収をそのまま支給として民間に還流する、いわゆる賦課方式(pay-as-you-go basis)が明示的に採用されるに至った。同時に①支給基準の大幅緩和、②物価上昇を上回る生計費調整(Cost-of-Living Adjustment, 以下 COLA)等も実施されたため、支給額は収入を大きく上回る伸びを示すようになった。さらに75年から始まったCOLAのCPI連動は、当初政府側が議会のこうした動きに一定の歯止めをかけるべく導入したものであったが、その直後から逆に物価上昇率(支給額が連動)が常に名目賃金(課税ベース)の伸びを上回る状態が続いたため、かえって収支悪化に寄与する結果を招いた。

83年度まで、個人向け移転支出が対G N P比で上昇してしまったのは、①高齢者保障制度(主として年金)に盛込まれていた生計費調整条項(COLA、Cost of Living

(注4) 医療保障制度の概要

米国民の健康、医療関連支出は、生活水準の向上に伴う健康管理への関心の高まりや医療関連技術の高度化等を背景に増加してきている(健康医療関連支出の対G N P比率、50年代4.6%→70年代8.1%→86年10.9%)が、連邦政府の医療保障支出(高齢者向け拠出給付のメディケアと、貧困者向け非拠出給付のメディケイドに大別)は、65年の発足以来一貫してこれを上回る伸びを示し、国民全体の医療支出を押上げる方向に作用してきた(この結果、国民全体の医療関連支出に占める政府負担率は制度導入前の25%から80~83年平均では42%にまで上昇、表1)。

ちなみに拠出制のメディケアについて支給額の増加を受給者数、価格、一人当たり数量の3要因に分解してみると、すべての要因において他の消費支出を大幅に上回るペースで増加していることがわかる(表2)が、価格や一人当たり数量のこうした高い伸びは、老人医療市場の拡大といった構造要因もさることながら政府医療保障の制度的欠陥、とりわけ①コスト・インセンティブの全く働かない給付額算定方式(実際のコストに病院の利益を上乗せして、その全額を保障)および、②マッサージ、医療機器レンタル、外来患者医療といった緊急度の低い医療サービスについてもその大半を保障する補足的医療保障制度(Supplemental Medical Insurance, 通称S M I)の2者によって少なからず助長されていた。

(表1)

国民の医療関連支出と政府負担率

(年率・%)

	50~59年	60~64年	65~69年	70~79年	80~83年	84年	85年	86年
対G N P比率 (名目)	4.6	5.6	6.3	8.1	9.8	10.4	10.6	10.9
政府負担率	26.6	25.1	33.8	41.1	41.9	40.8	41.6	41.4

↑
メディケア法
成立

↑
社会保障
修正法

(表2)

医療保障支出増加の背景

(年率・%)

	医療保 障支出	受給者 数	価 格	一人当た り数量	うち S.M.I. 支 出	受給者 数	価 格	一人当た り数量
68~75年	20.5	7.8	6.7	4.8	24.2	8.7	6.7	7.1
76~80	19.2	6.8	9.7	1.8	21.9	7.0	9.7	3.9
81~83	17.8	3.1	10.0	4.0	19.9	3.0	10.0	5.9
84	9.8	5.2	6.4	Δ 1.8	11.3	5.4	6.4	Δ 0.7

	個人消 費支出	人 口	価 格	一人当た り数量
68~75年	9.1	1.0	6.2	1.7
76~80	11.3	1.1	8.9	1.2
81~83	8.8	1.0	6.4	1.3
84	8.8	0.9	3.4	4.2

Adjustment)の支給基準となっていた消費者物価指数(以下C P I)が、79年以降82年まで急上昇を続け、これがラグを置いて、83年度まで歳出を上振れさせる要因となったこと(図表11)、②政府医療保障が、コスト・インセンティブの働きにくい過剰保障となる制度的欠陥をもっていたが、こうした医療保障にかかる制度的改革が83年度まで実現できなかったこと、によるものである。後述するように、レーガン財政は、重要な制度改革により、個人向け移転支出の抑制を実現させたが、こうした制度改革には、いずれにしても時間がかかるため、それまでの間歳出抑制が困難だったことが赤字拡大の一因になったといえよう。

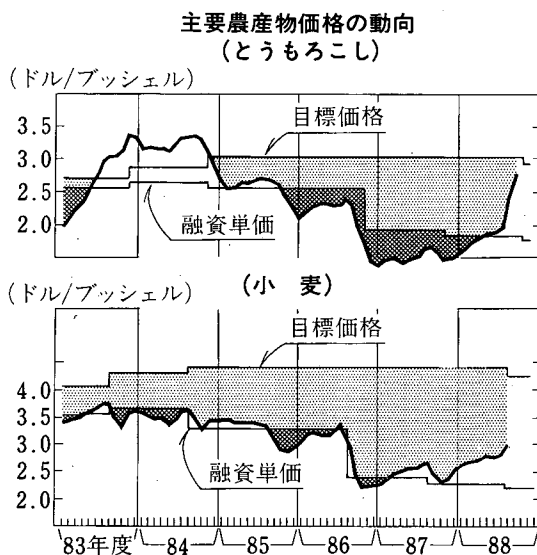
(農業関連支出)

80年代に入って農業関連支出^(注5)が急増したことも赤字の拡大に少なからず寄与した。米国農業関連支出の長期的な推移をみると(図表12)、70年代までは振れは伴いながらも農業就業者比率の低下とほぼ歩調を合わせるように低下してきていたが、80年代に入り就業者が引続き減少傾向をたどるなかでむしろ上昇トレ

(注5) 農業関連支出の概要

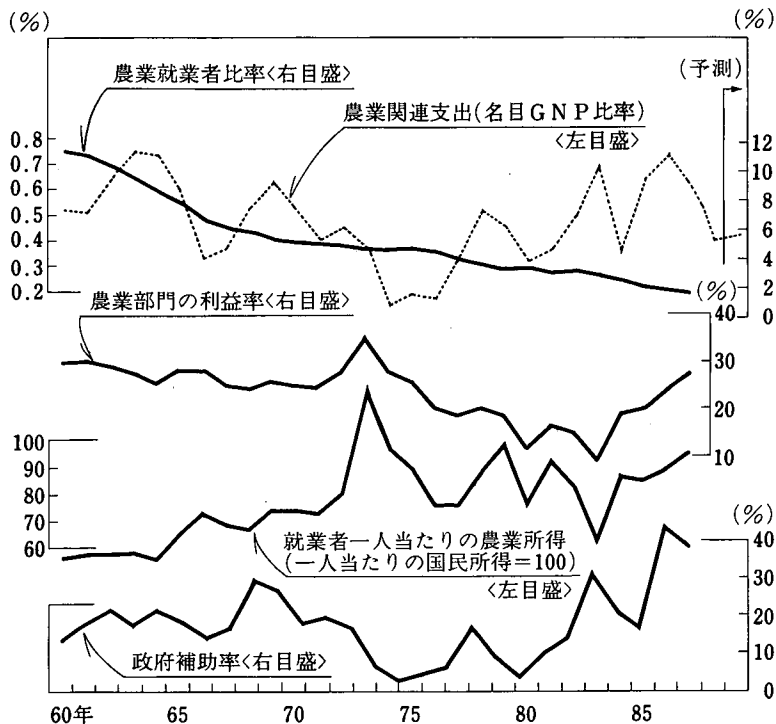
政府の農業関連支出は多岐にわたるが、ウエイトの大宗を占めるのは価格支持、所得保障のための支出である(農業関連支出が既往最高を記録した86年中では、支出の79%を占める233億ドル<ただし、N I P Aベース>*)。ここで当該支出の中核をなす不足払い制度および短期融資制度について簡単に説明を加えておくと、政府はまず、主要農産物について目標価格(Target Price、生産コストをもとに決定)、融資単価(Loan Rate、国際価格水準を勘案して決定)を設定する(これらの価格は毎年見直されるが、その大枠は通常4年ごとに制定される農業法<現在は85年農業法>により定められている)。不足払い制度は、市場価格が目標価格を下回る場合にその差額(ただし、市場価格が融資単価をも下回る場合には、融資単価との差額)を政府が補てんすることにより、農家の受取単価を政府が保障するものである(図では薄いシャドー部が政府の負担となる)。短期融資制度は農家に対し農産物を担保に(担保価格に相当するのが融資単価)通常9か月を限度として融資を与えるもので、市場価格が融資単価を下回る場合には担保穀物を政府(商品金融公社)へ引渡すことにより返済が免除される仕組みになっている(図では濃いシャドー部が政府の負担となる)。

* N I P A : National Income and Product Accounts



(図表12)

農業関連支出と農業部門のパフォーマンス



(注) 1. 農業関連支出のみ年度ベース。

(注) 2. 政府補助率=所得保障・価格支持関連支出/農業所得×100

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for

Fiscal Year 1989, Historical Tables」

米国農務省「Agricultural Outlook」

(図表13)

レーガン政権下での主要農業政策

1. 所得保障枠の拡大

市場価格が政府目標価格を下回る場合に、その不足分がフルに保証される下限価格となっている融資単価(注5を参照)を大幅に引下げ、農家に対する所得保障枠を事実上拡大。

2. マーケティング・ローン制度の導入

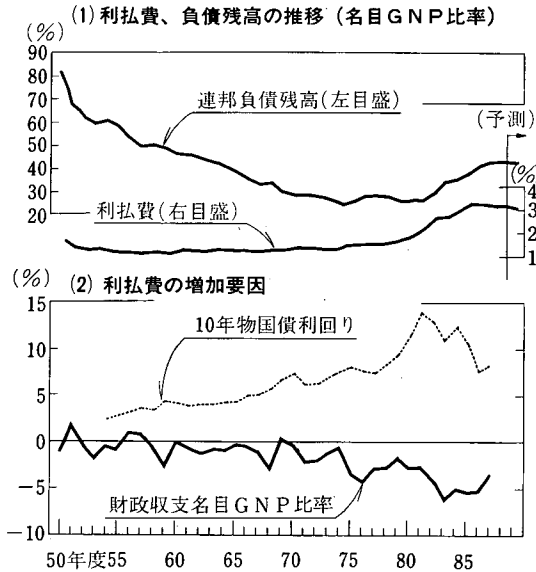
米、綿花等一部の作物について、市場価格が融資単価を下回る場合には市場価格での融資返済を認めるもの。担保農産物で返済される時に比べると市場に対する売り圧力が減殺されないため、融資単価による価格支持力の低下を招来(もっともこれにより安値での輸出が可能となったため、輸出競争力の向上には寄与)。

3. PIK (Payment-in-Kind) 計画

減反参加者に対し相応分の現物支給を行うことにより減反政策をより強化。

(図表14)

利払費・連邦負債の動向



(注) 10年物国債利回りのみ暦年ベース。

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

ンドに転じている。これには80年代前半の農産物市況低迷に伴う農家所得保障の増大という循環的要因も響いているが、加えてレーガン政権下でとられた積極的な農家保護政策も背景になっていたとみられる。

いまレーガン政権が新たに実施した農業政策の骨子をみると(図表13)、いずれも保護水準を一段と高める方向に作用している。80年代における米国農業部門の利益率等をみても(前掲図表12)、農業不況といわれているなかであって利益率、一人当たりの農業所得は、70年代の農業好況時と比較してもさほどの悪化をみていない。

こうしたなかで補助率のみが上昇する姿となっており、農業部門の政府への依存度が高まってきているようにうかがわれる。こうした農業関連支出の増大も財政赤字の拡大に寄与したといえよう。

(利 払 費)

連邦政府の利払費、負債残高の推移(名目GNP比)をみると(図表14(1))、70年代半ばまでは利払費はほとんど一定であり、また負債残高についても戦時国債の償還が進んだこと等から順調に低下傾向をたどっていたが、70年代後半以降、まず利払いが増加に転じ、次いで80年代入り後連邦負債残高も増加に転じている。

70年代後半に利払費が増加したのは、この時期に金利が上昇してきたことによるものであるが、80年代入り後の利払費増大は、高金利に加えて、すでにみたような財政赤字の拡大に伴う連邦負債残高の増加も少なからず響いているとみられる(図表14(2))。その意味でレーガン財政第1期目における収支は、赤字が赤字(利子支払い)を呼ぶかたちで財政悪化の途をたどったという面があるといえよう。

3. 最近における赤字縮小の背景とその評価

(1) 概 観

すでにみたように、米国の財政赤字は82年度、83年度と急速な悪化を示したあと87、88年度に改善しているが、これを対G N P比率でみると、振れを伴いつつも83年度をピークに徐々に縮小傾向をたどっている。この間の収支改善(財政収支対G N P比率の改善幅<83~88年度>、3.1%)を項目別にみると(前掲図表2)、歳入の増加(83~88年度変化幅、+0.9%)、国防費の減少(同△0.2%)、移転的支出の減少(同△1.9%)が大きな寄与をしている。

こうした改善の背景をみると、83年以降の景気拡大に伴う所得の増加といった要因も響いているが、レーガン政権が推進した制度改革が赤字幅縮小に寄与しはじめたという側面も無視できないところである。これを項目別にみると、①84年度以降の歳入の増加には、米国経済の景気拡大に伴う所得の伸びや社会保障税率の段階的引上げも響いてはいるが、とくに回復の顕著な87、88年度については、諸控除を撤廃し課税ベースを拡大するといった86年税制改革の効果が顕現しはじめていること、②国防費については、1期目の積極的な国防支出もあって対ソ軍事バランスが回復しつつあることなどから、むしろ抑制される方向に変わってきていること、③個人向け移転支出についても、一連の社会保障制度改革の実現に伴う支出抑制効果が大きく寄与していること、が特色として指摘できる。もとより残された問題も少なくはないが、最近みられはじめている赤字の縮小が基本的には制度の改正を伴った構造変化に基づくものとみられるだけに、今後こうした傾向の持続することが期待されよう。

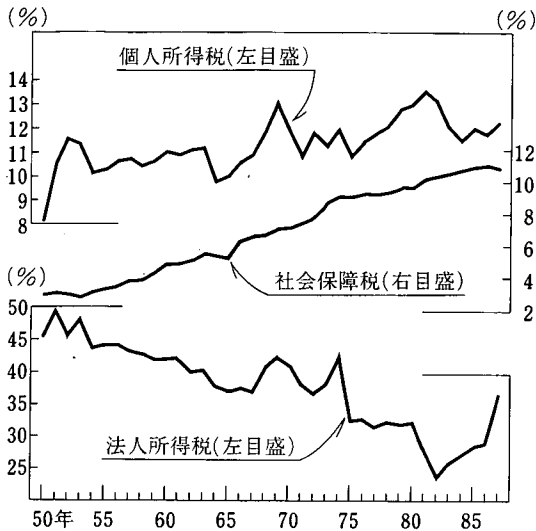
以下、財政収支改善に寄与することとなった内容につき、項目別にやや詳しく分析してみたい。

(2) 歳 入

連邦政府の歳入は、すでにみたとおり82~84年度にかけて伸び悩み、G N P比率では81年度の20.1%から83、84年度の18.1%へと急速な低下を余儀なくされたが、その後は立ち直りをみせており、とくに87、88年度の増収が収支改善に大きく寄与している。歳入はもとより景気変動の影響を受けやすい項目であり、こうした回復傾向が、米国が史上最長の景気拡大を享受するなかでの所得の増大に依存していることはいうまでもない。また、この間社会保障税率が段階的に引上げられたことも少なからず寄与したものとみられるが、これと並んで見逃せないの

(図表15)

実効税率〔NIPA ベース〕の推移



(注) 各実効税率は以下の計算式により算出。

個人所得税：個人所得税収／所得移転前個人所得
×100

社会保障税：社会保障税収／所得移転前個人所得
×100

法人所得税：法人所得税収／企業収益×100
(ただし、税収、収益とも連邦準備銀行分を除く)

(資料) 米国商務省「Survey of Current Business」

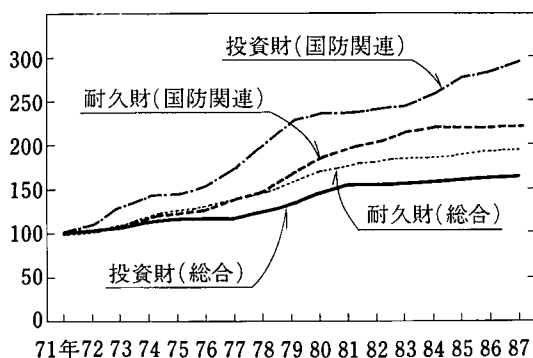
は、このところ税収の所得弾性値が急速に上昇し(60～70年1.05→70～80年1.09→80～86年0.89→87年1.37)、その結果として実効税率が減税前の水準近くにまで回復してきていることである(図表15)。このことは単に所得の増加だけではなく、こうした実効税率の上昇に示されるような租税構造の変化が相まって最近、とくに87、88年度の増収がもたらされていることを意味している。

レーガン政権は81、86年の両制度改革によって所得税の限界税率を大幅に引下げた(個人所得税最高税率、80年70%→88年28%)が、その反面、とくに86年改正ではもろもろの所得控除や税制面での各種優遇措置を撤廃することにより

課税ベースの拡大を図っている(前掲図表3)。こうした課税ベースの拡大が所得弾性値を高める方向に寄与しているとみることができよう。ちなみにカーター政権下でも同様の歳入対G N P比率(ひいては実効税率)の上昇がみられたが、この場合は二桁台のインフレが続くなかで名目所得のみが上昇し、より上位の課税所得層に押上げられることによって税率が全体として上昇する、いわゆるブラケットクリープが主因であったため、国民の負担感が高かったようにうかがわれる。これに対し、レーガン政権下では逆に、①ブラケットを物価に連動させる(85年から)とか、②税率のフラット化を図る(課税区分数は80年の15区分から88年には2区分に減少)ことによりブラケットクリープの影響を極力排除する政策を併せ行っており、こうした租税構造の健全性を確立しつつ実効税率を回復させてきた意義は極めて大きいということができよう。

(図表16)

国防関連物価の推移
(71年=100、固定ウェイト [82年] GNPベース)



(資料) 米国商務省「Survey of Current Business」

(参考) 最近の国防契約の動向

年 度	81	82	83	84	85	86
競争的契約の 総契約額に占 める比率(%)	40.7	41.1	39.8	42.9	48.4	57.2

(資料) 米国内務管理予算局「Management of the United States Government for Fiscal Year 1988」

(3) 歳 出

(国 防 費)

国防費は、すでにみたようにレーガン政権1期目においては財政収支悪化に大きく寄与したが、2期目以降については抑制傾向が顕著になってきている(国防費伸び率、1期目<82~85年度>平均12.5%→86年度8.2%→87年度3.2%→88年度3.0%)。これを対GNP比率でみても86年度の6.5%をピークとして88年度には6.1%にまで低下してきており、こうした国防支出の伸び鈍化がとくに87、88年度における赤字縮小に大きく寄与している。

国防費を巡る政治的な環境をみると、レーガン政権1期目においては、ソ連に対する軍事バランスを回復するという観点から国防支出増大を支援する方向に働いていたが、最近においては、INF全廃条約に代表されるように、むしろデタントへの展望がひらけてきている状況にある。また、財政赤字問題が深刻化する過程で国防費の増加がその一因となったとの認識の下に、他の西側諸国に対して相応の軍事負担を求めていこうとの議論(いわゆる Burden Sharing)が台頭してきている。本年10月初に成立した89年度の国防歳出法案でも、こうした議論に基づく「防衛分担条項^(注6)」が盛り込まれるに至っており、今後は、国防支出の約6割を占めるといわれる海外向け防衛負担(NATO 向け国防支出等)の減少を中心に財政赤字縮小に寄与することが期待される。

この間行政当局も国防支出に対して抑制姿勢を強めており、例えば、本年5月には国防費の消化ペースが予算比速まっていることを理由に一部の支出について

(注6) 防衛分担条項

西側諸国に対し防衛負担を求める目的から89年度国防歳出法案に盛り込まれた条項で、①防衛分担を他国に交渉・要求するための特使設置、②日韓駐留軍人数の上限設定、③空母修理経費の対日請求などが盛り込まれている。

凍結措置(5/20～6/30日)を実施している。また国防財市場が相対的に非競争的であることから生じる調達コスト高の弊害は、産軍癒着問題ともからんで古くから指摘されていた問題であり、これまで価格面から支出額を押上げる要因となっていた(図表16)が、レーガン政権下で、競争方式による国防契約が積極的に導入された点も重要な改善である。この結果競争的契約の占める比率は60～80年代前半にかけ40%前後で推移したあと、80年代後半には6割前後まで上昇してきている。こうした行政面からの努力も長い目でみれば国防支出抑制の支援材料となるろう。

(図表17)

抛出給付の収支推移(名目GNP比率)

(%)

政 権 担 当 者	ジョ ンソ ン	ニク ソ ン	フォ ー ド	カー ター	レ　　ー　　ガ　　ン						
					1　　期					2　　期	
財 政 年 度	64～ 69年	70～ 74年	75～ 77年	78～ 81年	82～ 85年	82年	83年	84年	85年	86年	87年
収　　支	Δ0.4	Δ0.9	Δ2.0	Δ1.6	Δ2.0	Δ2.2	Δ2.8	Δ1.7	Δ1.4	Δ1.3	Δ1.2
歳　　入	3.8	4.9	5.6	6.0	6.6	6.5	6.4	6.6	6.9	6.9	7.0
歳　　出	4.2	5.8	7.6	7.6	8.6	8.7	9.2	8.3	8.3	8.2	8.2
老　　齡　　者　　保　　障	0.1	0.0	Δ0.3	Δ0.3	Δ0.3	Δ0.3	Δ0.7	Δ0.3	0.0	0.1	0.2
歳　　入	2.9	3.6	4.1	4.2	4.7	4.7	4.5	4.6	4.8	4.9	4.9
歳　　出	2.8	3.6	4.4	4.5	5.0	5.0	5.2	4.9	4.8	4.8	4.7
失　　業　　保　　障	0.2	0.0	Δ0.4	0.1	0.0	Δ0.2	Δ0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
歳　　入	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6
歳　　出	0.3	0.4	0.9	0.5	0.6	0.7	0.9	0.5	0.4	0.4	0.4
医　　療　　保　　障	0.0	0.0	Δ0.2	Δ0.2	Δ0.5	Δ0.4	Δ0.5	Δ0.5	Δ0.5	Δ0.4	Δ0.4
歳　　入	0.3	0.7	0.8	1.0	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4
歳　　出	0.3	0.7	1.0	1.2	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8
うち H. I.	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Δ 0.1	0.0	0.2
歳　　入	0.2	0.6	0.7	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3
歳　　出	0.2	0.5	0.7	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1
うち S. M. I.	0.0	Δ0.1	Δ0.2	Δ0.3	Δ0.4	Δ0.4	Δ0.4	Δ0.4	Δ0.5	Δ0.5	Δ0.6
歳　　入	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
歳　　出	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7
連邦職員退職ほか	Δ0.6	Δ0.8	Δ1.0	Δ1.2	Δ1.3	Δ1.3	Δ1.3	Δ1.2	Δ1.2	Δ1.2	Δ1.2
歳　　入	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
歳　　出	0.8	1.0	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3

(資料) 米国行政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

(個人向け移転支出)

レーガン政権下での個人向け移転支出は、84年度以降伸び率が大幅に鈍化(年平均増加率、82～83年度10.6%→84～87年度4.4%)しており、またG N P比率でも、それまでの趨勢的な上昇傾向から一転して横ばいないし低下に転じている(前掲図表10)。こうした改善には景気の拡大に伴う失業給付の減少といった循環的な要因も響いているが、レーガン政権下での一連の社会保障制度改革が効果を挙げはじめている点も見逃すことができない。

いま個人向け移転支出対名目G N P比率の減少(83～87年度変化幅、 $\Delta 1.2\%$)を項目別にみると(前掲図表2、図表17)、失業給付(同 $\Delta 0.5\%$)に加え、高齢者保障支出(同 $\Delta 0.5\%$)、非拠出給付(同 $\Delta 0.2\%$)が減少しているほか、これまで急速に上昇していた医療保障支出も頭打ちになる(同 $+0.1\%$)など、ほぼ全般的に抑制されてきていることが指摘できる。このうち失業給付については、景気の拡大に伴う失業率の低下から、失業給付の対G N P比率が低下したものであるが、その他については、次のとおり多かれ少なかれ制度改革が寄与していることが特色である。

ここで個人向け移転支出にかかる制度改革の内容をみると、①まず高齢者保障制度については、事実上給付引下げを行って歳出抑制を図るとともに、長期的にみても収支均衡が維持されるよう制度改革を行っている。②次に、医療保障制度については、支給医療費の算定方式をコスト・インセンティブの働くものに切替

(図表18)

非拠出給付の支給ミス率推移

(%)

年 度		カーター政権下		レーガン政権下			
		80	81	82	83	84	85
金銭補助	A F D C	7.8	7.7	7.0	6.5	6.0	6.3
	S S I	5.0	5.1	4.5	3.9	3.3	3.3
物的補助	メディケイド	5.1	3.5	2.8	2.8	2.7	n.a.
	フードスタンプ	9.6	9.8	9.6	8.4	8.6	n.a.

A F D C：母子家庭向けの所得保障

S S I：高齢者、障害者向けの所得保障

メディケイド：医療費補助

フードスタンプ：食料補助

(資料) 米国議会歳入委員会資料「Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means—1987版」

(図表19)

レーガン政権下での社会保障改革の概要

高齢者保障制度

○税率上げの繰上げ実施

社会保障税率の推移

	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年
改正前	5.40	5.40	5.70	5.70	5.70	5.70	5.70	6.20
〃 後	5.40	5.70	5.70	5.70	5.70	6.06	6.06	6.20

○COLAの半年間繰延べ

○高所得者層に対する給付に課税

○支給開始年齢の引上げ

(現行65歳を2009年に66歳、2027年に67歳へ)

○新規採用公務員の強制加入

医療保障制度

○給付額算定方式の変更

出来高払い方式→定額償還方式

非拠出給付

○受給資格審査の厳格化

えることによって、従来の過剰保障傾向を改善した。③また主に貧困者を対象とする非拠出給付についても受給資格審査の厳格化を通じて不正受給の排除等に努めたことも支出抑制要因として働いているものとみられる。ちなみに代表的な非拠出給付プログラムについて、支給ミスの推移をみると(図表18)、83年以降改善傾向が顕著になっている。

以上のうち、高齢者保障制度および医療保障制度の改革は重要な変更を含んでいるため、以下この点についてやや仔細にみてみよう(改革の詳細については図表19参照)。

高齢者保障制度については、支給額に関する物価調整の半年間繰延べ(6月から12月に、すなわち翌年度に)や高額所得者の年金に対する課税開始等の措置によって事実上給付引下げを行ったことが収支改善に寄与している(83年社会保障修正法)。こうした制度改革の結果、高齢者保障基金の収支は85年度以降急速に黒字化しており、連邦財政収支全体の赤字縮小に寄与している(注7)(図表20)。

83年社会保障修正法は、単に足元の収支改善を図っただけでなく、高齢者保障制度の給付開始年齢の段階的引上げ(現行65歳を2009年に66歳、2027年に67歳に引上げ)を併せ規定することにより、2010年頃から本格化するベビーブーマーの退職に備えて、長期的(75年間)収支均衡が維持されるよう設計された点も大きな特徴点となっている。高齢者保障基金が今後蓄積していくこととなる黒字の規模

(図表20)

最近の一般会計、高齢者保障基金別収支動向

(億ドル)

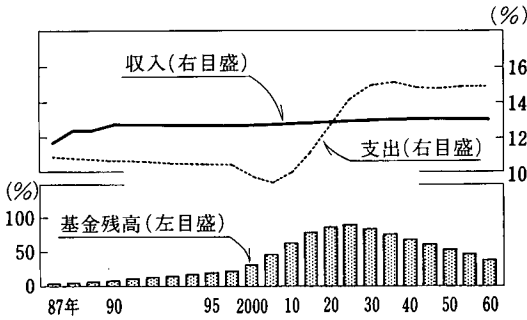
年 度		80	81	82	83	84	85	86	87	88
一 般 会 計	歳 入	4,039	4,691	4,743	4,532	5,004	5,479	5,689	6,407	6,675
	歳 出	4,766	5,430	5,943	6,612	6,860	7,695	8,068	8,100	8,614
	収 支	△ 727	△ 739	△1,200	△2,080	△1,856	△2,216	△2,379	△1,693	△1,939
老 齡 者 保 障	歳 入	1,132	1,302	1,435	1,473	1,661	1,862	2,002	2,134	2,415
	歳 出	1,143	1,352	1,514	1,471	1,658	1,768	1,835	1,938	2,027
	収 支	△ 11	△ 50	△ 79	2	3	94	167	196	388

(資料) 米国内政管理予算局「Budget of the United States Government for Fiscal Year 1989, Historical Tables」

は、年度間のフローベースではベビーブーマーが退職を開始する直前の2010年頃にピークを迎え、雇用者所得対比で約3%(ただし利子収入を含まず、現在の価格水準でみれば約600億ドルに相当)の規模となる。また、ストックベースでは2020年頃に同80%(現在の価格水準に引直しても1.5兆ドル相当)の黒字が蓄積される勘定である(図表21)。

(図表21)

高齢者保障〔OASDI〕基金の長期収支見通し
〔雇用者所得対比〕



(資料) 米国議会資料「1987 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds」

こうした巨額の老齡者保障黒字の用途について最近とみに議論が高まってきているが、この黒字は貯蓄代替としての性格が強いだけに、これを国防支出や医療保障の赤字補てん等に充当するとすれば、民間投資をクラウド・アウトする一方で政府、民間の消費支出を助長する結果となろう。このため将来の年金支給増に備えて確実に原資が確保できるような運用形態で民間投資を中心に資金還流を

(注7) 一般会計の財政収支について

老齡者保障基金の黒字分を除いたいわば一般会計分については、当然のこととして当該黒字分(例えば88年度の黒字は388億ドル)だけ赤字が拡大することになるが、こうした保障基金を除いた部分についても、注2でみたような86年税制改革に伴う一時的収支変動要因(88年度については87年度対比397億ドルの減収要因)を除いてみれば、87、88年度と赤字幅は着実に縮小しており、足元の収支改善は一般会計、老齡者保障基金相まってもたらされているとみることができよう。

行っていくことが基本的には望ましいといえよう。

次に、医療保障制度についてみると、従来は実際のコストに加え病院の利益分をも事実上保障する出来高払い方式(Retrospective Cost-base System)を採用していたため、実際に支出額を決定している病院サイドにおいてこれを抑制するインセンティブが全く働かず、価格や数量の伸びを拍車していたのに対し、83年以降新たに定額償還方式(Prospective Payment System)を導入するという制度変更を行った。新方式によれば、傷病ごとに事前に設定された平均的治療コストしか国庫から支給されないため、治療費の伸びに一定の歯止めをかける要因となっている。

病院の利用状況を当制度の導入前後で比較すると、医療保障の対象となる65歳以上の単位人口当たり入院件数は83年をピークに減少、病院のベッド稼働率も低下するなど、当改革が主に数量面で抑制効果をあげはじめていることがわかる(図表22(1)、注4の(表2))。この結果、政府負担率は83年をピークに頭打ちとなっている一方(注4の(表1))、上昇傾向をたどっていた医療関連サービス業の収益率がこのところ低下するといった影響も出はじめている(図表22(2))。

もっとも、医療保障制度に関しては課題として残されたものも少なくない。例えば補足的医療保障制度は先(注4参照)にみたように自由加入制(加入者は若干の負担金を支払う)のもとで、比較的緊急度の低い医療サービスについても治療費の8割を政府が保障するものであるが、導入時の想定に反して次第に支出の伸

(図表22)

医療保障改革の影響

(1) 病院利用状況の変化

(%)

	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	76～82年平均	83～86年平均
65歳以上の単位人口当たり入院数(前年比)	4.3	1.7	2.3	2.6	4.3	1.0	1.8	2.4	Δ4.4	Δ7.1	Δ3.9	2.6	Δ3.3
ベッド稼働率	74.6	74.4	73.8	74.5	75.9	75.8	74.6	72.2	66.6	63.6	63.0	74.8	66.6

(2) 医療関連サービス業の利益率

(%)

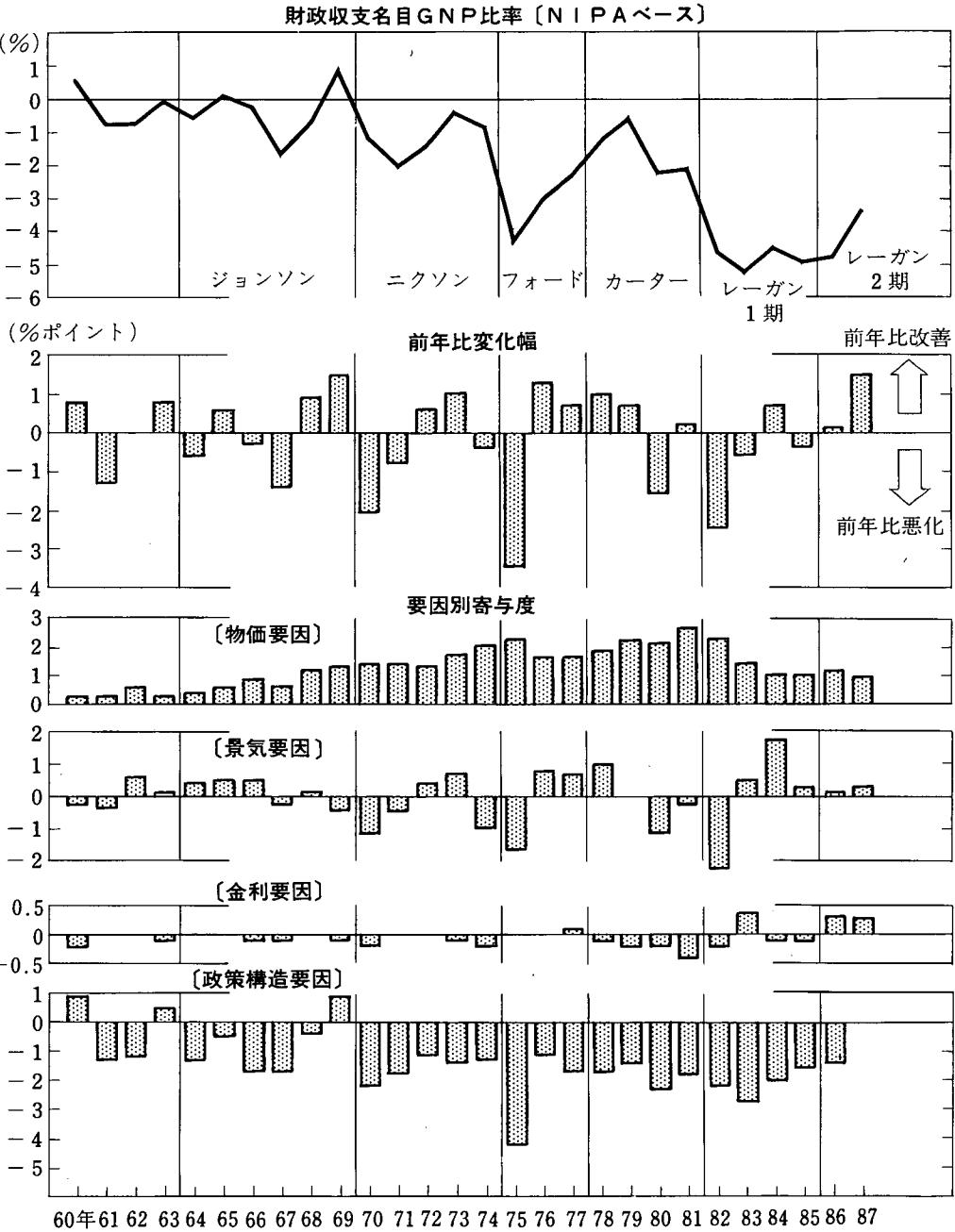
	63～64年	65～67年	68～70年	71～73年	74～76年	77～79年	80～82年	83年	84年	85年
利益率	0.5	0.6	0.8	1.4	1.8	2.1	2.6	3.1	2.9	2.8

ただし利益率=税引前収益/生産(NIPA ベース)

(資料) 米国商務省「Survey of Current Business」、米国議会歳入委員会資料「Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means—1987版」、米国社会保障庁「Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1987」

(図表23)

財政収支の変化要因分解 (名目GNP比率)



びが負担金収入の伸びを上回るようになったため、不足分に対する一般財源からの補てんが逐年増加傾向をたどっている(87年度の一般財源からの負担額、203億ドル)。当制度は国庫の負担により個人消費支出を押上げる典型的な事例であり、財政赤字縮小のためには負担金の引上げ、あるいは保障範囲の縮小等により基金

の収支改善に向けた早急な制度改革が必要とみられる。

以上のとおり、最近における改善には、制度改革の効果が大きいが、ちなみに、財政赤字対G N P比率の改善を物価、景気、金利といった外生的要因と、政策・構造的な要因とに分解してみると(図表23)、87年は、18年ぶりに政策・構造要因が悪化方向に寄与しない画期的な年となった。すでにみたような国防支出削減の可能性、個人向け移転支出抑制のための構造面での改善を勘案すれば今後とも徐々に財政赤字の対G N P比率は低下していくものとみられる。こうした低下傾向をより確実なものにするためには、インフレなき持続的成長を達成することにより、所得の増加を通じて歳入の伸びを確保するとともに、失業給付等の移転的支出あるいは利払費といった歳出の抑制を図ることが適当とみられる。また今後財政赤字縮小が実現していくなかにあっても、高齢者保障基金の黒字については確実に原資を確保しておくとともに、新規の大幅な歳出計画を回避ないしは先送りすることが当面は必要となろう。

(4) グラム・ラドマン法

均衡財政法(通称グラム・ラドマン法)は、レーガン政権第1期目に赤字が急拡大したことをうけて85年12月に成立したが、①91年度までに均衡財政を達成するよう6年間にわたる具体的な収支目標額を定め、②年度初見通しにおいて目標額を100億ドル以上上回る場合には所要額を自動的に歳出カットすること、をその骨子としていた。同法はその後財政収支が86年度2,212億ドルと急拡大し、スタートから目標値が現実味を失ったことや、最高裁判決で自動的な歳出カットにかかる手続が違憲とされたことなどから87年に見直され、均衡財政の達成目標を93年度に先送りする一方で自動歳出カット手続を手直した修正均衡財政法が成立するに至っている。

同法が果たして赤字削減にどの程度効力をもちうるのかは、まだ成立後1年強しかたっていないこともあって明らかではないが、グラム・ラドマン法の審議および成立を契機として、財政赤字問題の重要性が広く認識された点はその後の予算審議に大きな影響を与えたようにみられる。

グラム・ラドマン法成立後の予算審議動向を振り返ってみると、まず旧法の下で審議された86、87年度予算については双方とも行政管理予算局(OMB)、議会予算局(CBO)による当初見通しがグラム・ラドマン法上の目標額を大幅に上回っていた(86年度見通し2,205億ドル<目標額1,719億ドル>、87年度同1,634億ドル

＜同1,440億ドル＞）ため、所要削減額には及ばなかったものの、議会側が自主的に歳出カットを中心とする赤字削減策(各々117億ドル)を捻出した経緯がある。また、修正グラム・ラドマン法の成立をうけて審議された88、89年度予算については、財政収支改善の遅れが昨年10月の株価急落の一因となったこともあって、赤字削減策について議会と政府の間で異例の協議が実施された。両者合意をうけて成立した87年財政調整法では、歳出面で国防費、非国防費について上限 (appropriation cap) を設ける一方で、歳入面でも減税予定の繰延べ等の措置を実施することにより88年度336億ドル、89年度356億ドル(ともに削減策がなかった場合に想定される赤字規模対比での削減額、C B O 試算＜88／2月＞)の赤字削減が実現されるに至った。この結果、88年度についてはこれまで述べてきたように1,551億ドルとほぼ前年並みの赤字にとどまったほか、89年度予算についても異例の速さで審議が進み、自動歳出カットなしでも目標が達成される見通しとなっている。

(5) 財政構造の国際比較

次に、国際比較の観点から米国財政についてその問題点を検証してみると

(図表24)

新 S N A による財政収支国際比較(一般政府ベース)

(%)

85 年	米 国	日 本	西ドイツ	英 国	スウェーデン
〈名目 GDP 比率〉					
支 出	36.9	32.5	45.7	46.5	64.0
うち 消 費 的 支 出	18.3	9.7	19.9	21.1	27.4
投 資 的 支 出	1.6	5.6	2.3	1.9	3.2
移転支出(除対外援助)	11.9	12.7	20.5	17.7	24.9
利 払 い	5.0	4.5	2.9	5.9	8.4
収 入	31.1	31.2	45.4	43.7	59.4
うち 租 税	21.4	21.1	25.0	31.4	37.6
社 会 保 険 料	7.2	8.3	16.2	6.9	12.6
財 政 収 支	Δ 5.8	Δ 1.4	Δ 0.3	Δ 2.9	Δ 4.5
(う ち 中 央 政 府)	(Δ 5.2)	(Δ 2.3)	(0.3)	(Δ 1.9)	(Δ 5.2)
〈収 支 率〉					
消 費 的 支 出／租 税	84.7	48.3	77.9	67.1	72.6
個人向非拠出給付／租 税	17.6	9.4	17.1	23.3	10.0
(同 上 〈1961年〉)	(7.3)	(*8.2)	(17.0)	(11.6)	(10.4)
拠出給付／社会保険料	100.2	110.8	72.3	94.4	115.4
利 払 い／租 税	23.3	22.3	11.5	18.8	22.3
(参 考) 国防消費支出 対名目 GDP 比率	6.6	0.9	2.8	5.1	2.6

(注) 一般政府は中央政府、地方政府および社会保障年金基金を含む。

* 70年

(資料) OECD 「National Accounts 1973-1985」

する。

統計上の不突合を避けるために新SNA(新国民経済計算)ベースに統一するとともに、中央、地方政府を含めた一般政府ベースで日欧主要国と比較すると(図表24^(注8))、名目GDP対比でみた米国の財政規模自体は歳出入とも欧州諸国比かなり低く、相対的にみればまだまだ「小さな政府」が維持されていることがわかる。こうしたなかで日本が米国とかなり似通った構造を示しているが米国の方が消費的支出が高く、逆に投資的支出は低いことが両者の重要な相違点である。米国の場合、投資的支出は日本以外の諸国と比較してもかなり低く、こうした投資的支出の低さが近年指摘されているようなインフラストラクチャーの老朽化・劣悪化を通じて、社会全体の生産性や利益率の低下につながっているとの議論もみられるところである(シカゴ連銀報88年5～6月号参照、図表25)。もとより歳出規模を拡大させていくことには慎重でなければならないが、長期的な観点に立てば、歳出の抑制を図りつつ、そのなかで投資的支出のウェイトを高めていく方策を考えていく必要があるものとみられる。

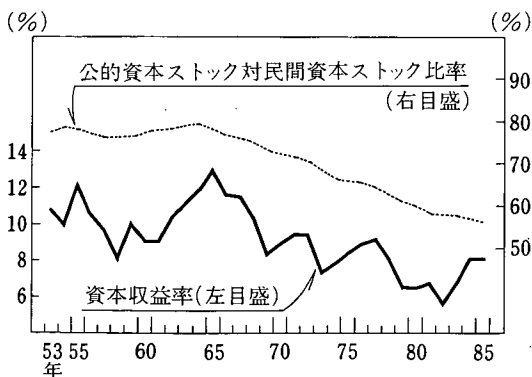
これを財政の健全性という観点からみると財政規模そのものよりも、対応する収入に見合った支出水準になっているかどうかのポイントとなる。このため、収支率を他国と比較してみると、米国では消費的支出と利払費が極めて高く、これらが赤字を生む基本的要因となっていることがわかる。このうち消費的支出の収支率が高いのは、大半が消費財として計上される国防財への支出が多いのが主因

であるが、利払費が高いのはレーガン政権1期目の大幅赤字により負債残高が急増したほか、金利が相対的に高いことが背景となっていることはすでに指摘したとおりである。

やや長い目でみれば、社会保障基金の黒字化によって財政収支は大きく改善する可能性が高いため、負債がスパイラル的に増加し

(図表25)

社会資本ストックと民間部門の資本収益率



(注8) 各国個別の事情により政府間移転<中央政府と地方政府あるいは社会保障基金との間での資金移動>の重要性、位置づけが異なるため、すべてを含めた一般政府ベースで比較する方が適當。

ていくとはみられないが、それにしても金利支払負担は当分の間歳出を圧迫することが予想される。「赤字が赤字を生む」状況を回避するためには、やはりその他の歳出をできる限り抑制するとともに、物価・為替相場の安定により、長い目でみて金利水準の低下をもたらすような政策運営が必要とみられる。

このほか、個人向け移転支出のうち社会保障支払い以外の非拠出給付(貧困者向けの所得保障等、一般財源から負担される給付)が比較的高い点も注目される。レーガン政権下において受給資格審査の厳格化等により非拠出給付の抑制が図られたのも、こうしたことが基本的背景となっているといえよう。

4. レーガン財政の個人消費等に与えた影響

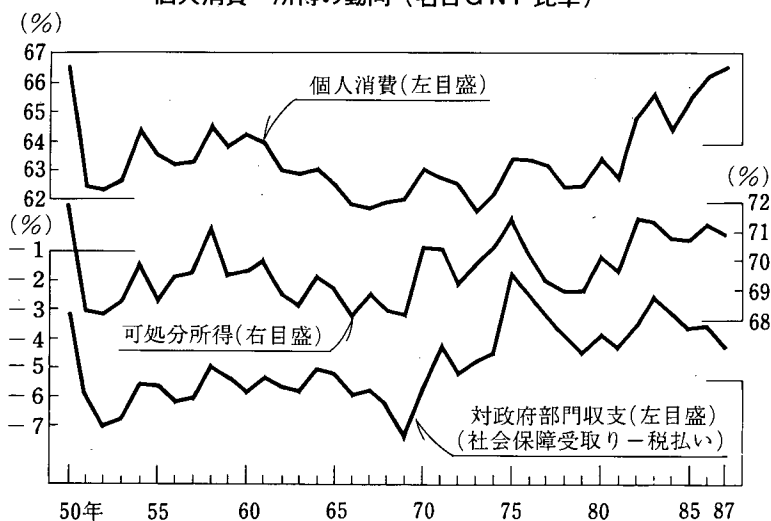
これまでのところレーガン財政第1期目の赤字拡大とその後の改善についてみてきたが、いうまでもなく、この間レーガン財政は米国経済に大きな影響を与えている。レーガン政権の行った財政改革は多岐にわたっており、現時点ではその影響の全貌について分析することは難しいが、ここではレーガン財政の特色をなす税制および社会保障関連の制度改革が個人消費および設備投資に与えた影響を簡単に検討してみたい。

すでにみたとおり、個人所得税制については、82、83年度の大規模減税が財政赤字の拡大を促進した反面、86年における制度の手直しにより歳入は回復傾向を示しはじめた。かたがた84年以降は一連の社会保障制度改革により、移転的支出の増加にも歯止めがかかりつつある。こうした財政制度と個人消費の関係をみると(図表26)、82、83年度における大規模減税は消費を促進する方向に働いたものとみられる。82年においては、実質G N Pがマイナス成長を記録したなかにおいて、個人消費は81年並みの伸びを示しているうえ、83年にかけてはさらに伸びを高めているため、82、83年とG N Pに占める個人消費支出のウェイトが急速に上昇している。こうした個人消費支出のウェイト増大がいわばその後の貿易赤字拡大の要因となったといえよう。

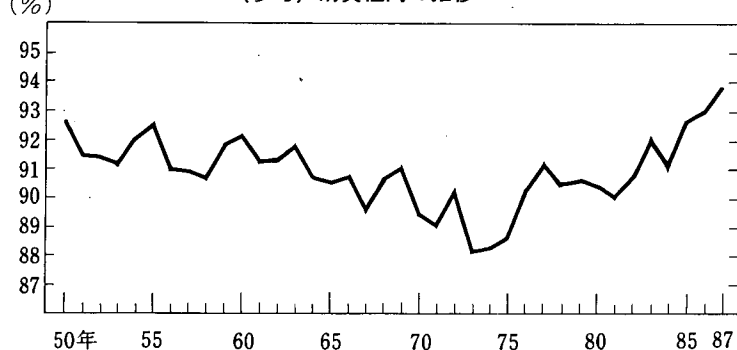
もっとも個人消費との関係においては、83年以降における社会保障制度改革も重要な意義をもっているとみられる。米国の個人消費を対G N P比率でみると、70年代後半以降次第に水準を上げており、同時期に消費性向も上昇してきている。このような消費の上方トレンドには社会保障税なканずく高齢者保障制度(年金制度)が一因となっているとみられる。年金支給額については、72年修正法

(図表26)

個人消費・所得の動向 (名目GNP比率)



(参考) 消費性向の推移

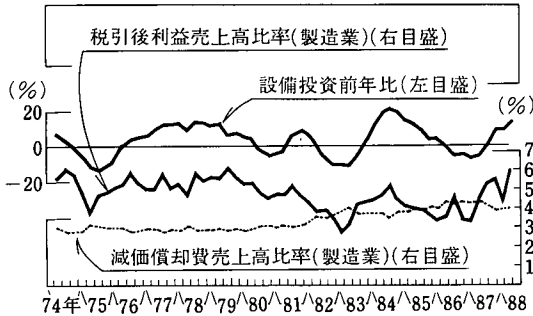


(資料) 米国商務省 「Survey of Current Business」

により75年以降生計費調整がCPIと連動されることになったため、公的年金制度が急速に充実することとなったが、その反面社会保障税支払いサイドでは、社会保障税を一種の強制貯蓄とみなしている可能性が高い。この場合には納税者は手元に残された可処分所得から老後に備えて貯蓄へ回すインセンティブは後退し、代わって消費する割合が上昇することとなろう。一方、社会保障給付を受取ったサイドでは、当然のことながらその大部分を消費することとなる。このため社会保障制度が充実すればするほどマクロ的にみると、いわば消費促進的になる面があると考えられる。70年代後半以降の消費の増大には、こうした社会保障制度の充実(=社会保障支出の拡大)が多かれ少なかれ響いていたようにうかがわれる。レーガン財政では、84年以降社会保障支出の抑制を実現しつつあり、こうした制度改革を通じて消費抑制の効果を狙っているといえよう。その効果は、まだ

(図表27)

設備投資の動向



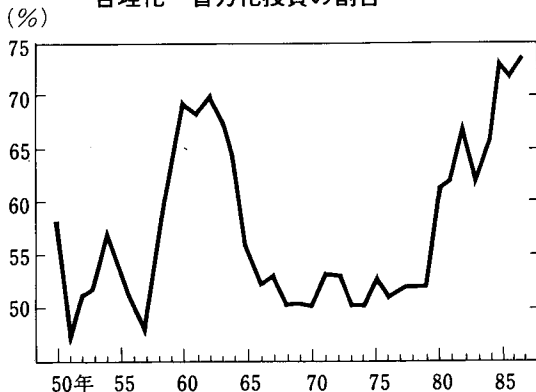
(資料) 米国商務省「Quarterly Financial Report」等

おり、正確にはレーガン財政がこれらを通じて設備投資に与えた影響をも含めて総合的に分析しなければならないことはいうまでもないが、ここでは税制面からの直接的な影響に絞って試してみることとしよう。

米国製造業の設備投資は、83年第1四半期をボトムに85年第2四半期までの間、年率13.9%の高い伸びを示した(図表27)。このように企業の設備投資が盛上がりを見せたのは、83年以降の景気の回復に伴って企業収益が大幅に改善したことも響いているが、レーガン税制による投資減税も大きな要因になったとみられる(加速度償却制度導入による減税規模<81~85年累計、商務省試算>941億ドル、投資減税の詳細は前掲図表3)。

この時期の設備投資の動向をやや仔細にみると、83~85年にかけて、合理化投資、生産性向上投資を中心に増大している(図表28)。この間の設備投資は既存設備の新鋭設備への切替え、生産システムの改良等を中心に行われたことが特色で

(図表28)

米国製造業の設備投資に占める
合理化・省力化投資の割合

(資料) マグロウヒル社「設備投資計画調査」

十分に顕現しているとはいえないが、今後の社会保障支出の抑制が個人消費に及ぼす影響が注目されるところである。

また、設備投資面についても主に税制面から大きな影響が及んだとみられる。もちろん設備投資には税制のみならず金利や為替といった要因も直接・間接に影響して

あるが、ドル高、高金利といった状況下においてこうした設備投資活発化の動きがみられたのは投資減税の効果がそれなりに大きかったことを示唆するものといえよう。

いま、米国の労働生産性をやや長期にみると(図表29)、80年代前半にかけてその上昇が著しい。かたがた労働組合組織率の低下、労働争議の減少等にみられるような

(図表29)

米国の労働生産性変化率の推移

(年率・%)

	労働生産性	賃金コスト	ユニット・レーバ・コスト
60～70年	2.7	4.6	1.9
70～75	2.8	8.2	5.3
75～80	1.8	9.2	7.3
80～85	4.1	5.9	1.7
85～87	3.5	2.3	Δ 1.2

(注) 景気要因を除去していない米国労働省発表ベースの値。

(資料) 米国労働省「Monthly Labor Review」

労使関係の変化に伴い、賃金上昇が抑制されてきていることとも相まってユニット・レーバ・コストも急速に低下している。こうした生産性の上昇には、83年以降の景気拡大という循環的要因に加えて、米国産業界がドル高の時期に経営体質の強化を図ってきたことも重要な背景となっているが、これにはレーガン財政による投資減税が設備投資を促進し、これが直接、間接に生産性向上に寄与したという側面は無視できないよううかがわれる。

昨年後半以降、米国の輸出が回復に転じ、本年入り後貿易赤字は急速に縮小しているが、これにはレーガン財政による投資減税とこれに伴う米国製造業の国際競争力回復がひとつの重要な要因になっている。この意味で投資減税は財政赤字の拡大をもたらしたものの、当初意図したとおり米国経済の活性化には少なからず寄与したといえよう。

5. む す び

以上みてきたようにレーガン政権下での財政政策は、第1期目において未曾有の赤字を生んだ反面、社会保障、税制等における制度改革の成果から、最近ではかなり収支の改善がみられており、これらは今後も財政赤字削減に寄与していくものとみられる。もとより、連邦負債の急増から利払費の増勢には依然歯止めがかかっていないうえ、目先貯蓄貸付組合の信用不安に伴い支出増大の可能性があるといった懸念材料もあって、今後の財政収支の動向にはなお予断を許さないものがあるが、現在みられはじめている改善傾向を定着させることは、単に米国経済にとってだけでなく、世界経済にとっても重要な課題である。その意味では、レーガン政権時代に示された改革の方向が、今後も政権を超えて継続されていくことが米国の財政再建を達成していくうえで重要なポイントとなろう。

同時にまた、財政収支は、景気循環的な要因にも大きく左右される。安定的な

歳入増を図るとともに、移転的支出や利払費の増大を抑制するためには、為替や物価の安定を維持しつつ持続的な経済成長を達成するというマクロ政策運営がこれまでも増して重要になってきている。インフレなき持続的成長を続けるなかで、米国の財政赤字が縮小していくことが期待される。