

深刻化する連邦財政赤字とその持続可能性 Deteriorating U.S. Federal Budget Deficits and Its Sustainability

河音琢郎
KAWANE Takuro

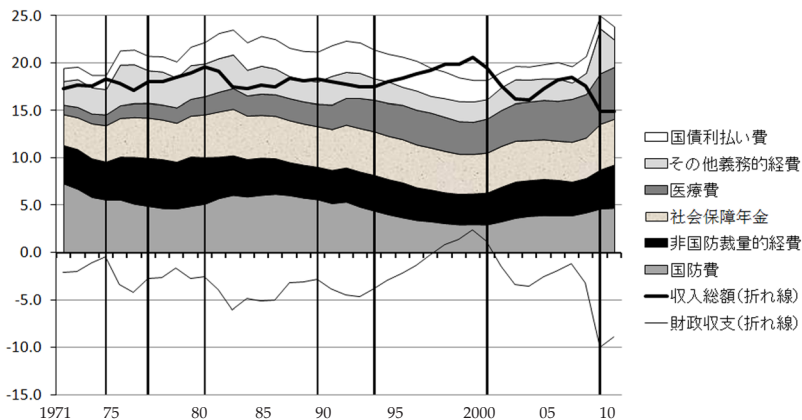
0. 報告の課題

ご紹介いただきました立命館大学の河音です。本日はよろしく申し上げます。

先ほど冒頭、山縣先生から、現在のアメリカのマクロ経済環境及びオバマ政権が直面している課題について、包括的なまとめがありました。また、三重大学の豊福先生からは、今日に至る、いわゆる世界的な金融危機の最大の元凶の一つと断言しているかと思われ、サブプライムローンの仕組み及びその破綻、さらにはそれを前提として、今日の住宅市場の動向ということについてお話がありました。それを受けた形で私からは、アメリカの財政——今回の報告では、州・地方財政はオミットして、連邦財政の問題に限定いたします——との関係で、今のアメリカ経済、政治の状況について問題提起できればと思っています。

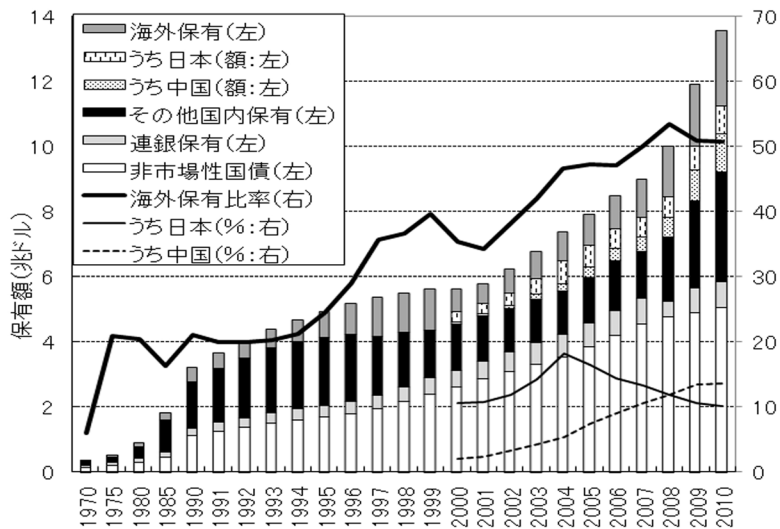
まずは、今日の連邦財政の全体像を確認することからはじめたいと思います。図表1は、フローベースで、アメリカ連邦財政の税収、主要費目別の支出、さらにはその収支ギャップである財政収支の推移を、対GDP比でみたものです。図表1の財政収支の動向からおわりの通り、アメリカ連邦財政は、1970年代以降、90年代末のごくわずかな期間を除いて、一貫して赤字を続けてきました。しかし、2008年9月のいわゆるリーマン・ショック以降、財政赤字の水準は極端に悪化しています。対GDP比で言えば10%前後、金額で言えば1兆ドルを超える財政赤字が、2009年度以降今日まで、3年間にわたって続いている。これは第二次世界大戦終結以来の歴史的な水準です。

図表 1 アメリカ連邦財政の概況: 1971-2011 年度(対 GDP 比、%)



出所:CBO [2011a] より作成。

図表 2 保有者別、アメリカ連邦国債残高の推移: 1970-2010 年度(単位:兆ドル、%)



出所:OMB [2011b], Department of Treasury 資料、より作成。

図表2をみますと、こうした状況に合わせて、ストックベースである連邦国債残高も近年急激に拡大の一途を辿っています。

今回の報告では、こうした近年の連邦財政の悪化を招いた要因、そのメカニズムについて考えたいというのが第1の課題です。その際、当然リーマン・ショック以降の景気後退及びそれに対する財政対策がこの巨額の財政赤字を生み出した循環的要因になっているのは事実ですが、それ以外にも、元来からの財政赤字体質ともいべき、構造的な要因があると私自身は考えています。この循環的要因と構造的要因とを区別しながら考えてみたいと思います。

今回の報告での第2の課題は、今日オバマ政権が直面している連邦財政をめぐる問題について考えてみたいということです。オバマ政権が直面している課題は、二つに大別できるかと思います。第1は、なかなか上向かない経済との関係でどのような財政運営を行うか、すなわち経済対策と財政再建とをどう両立させるのかという経済政策上の課題。第2は、冒頭で山縣先生からも指摘がありましたけれども、共和党と民主党との間でいかなる財政運営をしていくのかについて全く一致をみることができないという、政治的課題。これらの点について、現状のトレースに留まることをお許しいただきつつ、お話しできればと思います。

1. 今日の財政赤字巨額化のメカニズム

まずは、第1点目の課題ということで、近年の財政赤字巨額化の要因は何かということです。最初にも申し上げましたとおり、当然この間の金融危機以降の不況の影響は大きい。当然景気が悪くなれば税収は減りますし、失業給付を受ける人口も、社会福祉の給付を受ける人々も増えて財政支出は増えますから、不況の結果、財政収支は悪化する。

また、この不況に対して政府が財政出動で景気対策を行うことによっても財政赤字は拡大します。オバマ政権が成立してまずやったことはアメリカ景気回復・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009、以下ARRAと略します）という景気対策法でした。先ほど山縣先生から紹介

がありましたけれども、ARRAにより、総額7,800億ドル、当時のレートで約80兆円規模の景気対策をやりました。当然それによって財政赤字は膨らんでしまったということです。

しかし、こうした循環的要因もありますが、それとは別の、アメリカ財政が構造的に持ってきた、赤字体質について見ておく必要があります。財政赤字の構造的要因について、以下では3点指摘しておきたいと思います。

第1は、G.W. ブッシュ政権による大幅減税——以下ではブッシュ減税と呼びます——による税収基盤の脆弱化です。ブッシュ政権は、2001年の経済成長・減税調整法（Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001）をはじめ、第1期において毎年のように立て続けに減税立法を実施しました。

再度図表1をご覧くださいと、収入総額の折れ線グラフがありますが、ブッシュ政権の発足した2001年度を境に、大幅に税収水準が低下しているのを見て取れると思います。対GDP比で、戦後の税収の平均水準は18.1%、前政権のクリントンの時代には19.3%であったのが、ブッシュ政権期の税収水準は17%と、大幅に落ち込んでいます。ブッシュ減税によって、アメリカの税収基盤が相当弱体化してしまった。これにさらに追い打ちをかける形で景気後退がきたことで、今日、対GDP比15%という歴史的低水準の税収となっているわけです。

付言すると、ブッシュ減税は、このように税収基盤の脆弱化をもたらしたのみならず、それが時限立法という形で制度化されたため、租税政策上も「負の遺産」を残すこととなりました。ブッシュ政権期に制定されたほとんど全ての減税措置は、2010年末までの時限立法という形で制定されました。だから、ブッシュ政権の減税措置は放っておけば2010年末で期限が切れて、2000年の時点に戻る、つまり2011年以降は増税となるわけです。一旦減税したものを元に戻すのは政治的に難しい。不況の状況ではなおさらです。オバマ政権は、ブッシュ減税の期限切れにどう対処するかという課題に対して、中間層以下の減税措置はブッシュ減税を引き継ぎつつも、富裕層の減税措置は2010年末で終了させるとの立場をとっていたのですが、景気低迷が続いているのと、2010年の議会中間選挙で共和党に大敗北を喫したために、

図表 3 ブッシュ減税とその延長問題

		2010 年	2011 年			有効期間
			失効の場合	オバマ当初案	最終案	
ブッシュ減税	所得税率	10	15	10	10	2012 年
		15		15	15	
		25	28	25	25	
		28	31	28	28	
		33	36	36	33	
		35	39.6	39.6	35	
	キャピタルゲイン税率	15	20	20	15	
	配当税率	15	累進税率	20	15	
	相続税率	0	55	45	35	
ARRA ほか	失業給付期間延長	給付継続	失効	継続	継続	2011 年
	従業員・自営業対象 社会保障税	6.2	6.2	—	4.2	

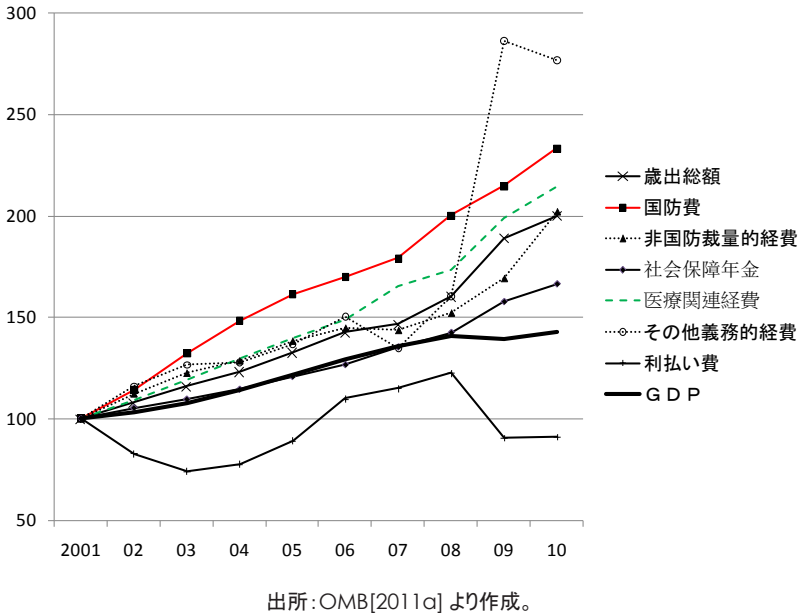
出所: Tax Policy Center [2011] より作成。

対富裕層を含め全てのブッシュ減税の規程を 2012 年末まで延期せざるを得ませんでした。その結果、ブッシュ減税によって敷かれた脆弱な税収基盤は継続し、ブッシュ減税をどうするのかという政策選択は、2012 年の大統領選挙まで持ち越されることとなっています（ブッシュ減税の主要規程とその期限延長の詳細については、図表 3 を参照ください）。

構造的な問題の 2 つ目は、軍事費です。図表 4 は、2001 年度の財政支出水準を 100 として、各財政支出費目の伸び率をみたものです。国債利払い費を除いてほぼ全ての支出費目が GDP の伸びを上回る形となっていますが、中でも一貫して最大の伸びを示しているのが軍事費です。

こうした軍事費拡大の要因としては、ご承知のとおり、2001 年の 9.11 同時多発テロ事件以降の対アフガニスタン戦争、対イラク戦争の影響が大きい。2 つの戦争の戦費を中心にした形でアメリカの軍事費はどんどん膨らん

図表 4 アメリカ連邦財政支出の伸び率の推移:2001 年度 = 100



でいきました。

ちなみに、議会調査局によると、この10年の間に対アフغانستان、対イラク戦争にかかった戦費はおおむね1兆ドルと推計されています。しかし、実際にかかった戦費はさらに大きいとのエコノミストの指摘もあります。例えば、スティグリッツという経済学者は、議会調査局の先の推計には、兵士の帰還後の費用が含まれていないと指摘しています。要するに、アメリカの兵隊が数カ月イラクないしはアフغانستانに派遣され、そこで負傷したり、悪ければ亡くなったりということになる。そういう退役軍人やその家族たちには軍人恩給や遺族年金が支払われる。もしくは、負傷したり、仮に肉体的な損傷は無くても、いわゆる「PTSD」というのですか、精神的な障害を背負って戻ってくる。そういう退役軍人たちの医療費が相当嵩むことになる。こうしたコストも含めると、アフغانستان、イラク戦争の戦費は、

現在までの累計で3兆ドルにのぼるとの推計をステイグリッツは示していません。

問題は、こうした戦費が「負の遺産」として今後も続くことです。オバマ政権は、イラクからの撤退を公約し、今年2011年内の撤退を決めました。アフガニスタンについては、政権発足当初は増派を主張していましたが、財政状況と国内世論に押された形で、2014年の夏には撤退することを目標にしています。ただ、そうは言っても、いったんはじめてしまった戦争のコストというのは、先ほど少し紹介したような、退役軍人の恩給や医療費の負担などの負の遺産として、今後も残り続けます。

財政赤字体質の第3の構造的要素は医療費です。再度図表3を見ていただくと、軍事費に次いで一貫した支出増加要素となっているのが医療費です。アメリカの場合、先進国に比べて、公的保険がカバーする医療費というのは非常に狭い。にもかかわらず、財政でもって連邦政府が出している医療費はこの図にあるとおりに一貫して伸びている。これは、医療物価の歯止めがかからないからです。薬価や診療報酬など、医療コストが一般物価を大きく上回る形でどんどんインフレーションしている。こうしたアメリカ医療経済の構造については、後に長谷川先生から説明があることと思いますが、医療物価の高騰がアメリカ連邦政府の医療財政支出を膨張させ、最大の財政悪化要因の一つになっている。さらに、中・長期的には、ベビー・ブーマーの退職とともに、こうした連邦医療支出の拡大が相当程度の負担になっていくであろうとされています。

財政赤字をもたらすこうした3つの構造的要因の上に、今回の金融危機に伴う不況、さらには不況対策として採られた金融対策・財政対策が加わることで、今日の巨額の財政赤字が生まれ出されているということです。

2. オバマ政権の財政運営

そうした下でオバマ政権の財政運営はどのようなものであったのか。短期的には、経済的苦境を乗り切るために大胆な財政出動を行いつつ、中長期的には財政再建を目指す、という「両にらみ」が、オバマ政権の基本スタンス

であったし、その両者の比重のかけ方はともかくも、現在に至るも、そうした両にらみを堅持し続けているといえるでしょう。

先ほどもお話しした通り、オバマが政権発足後、まずもってとりくんだのは、ブッシュ政権の金融危機回避策の継承と、ARRA による 7,800 億ドルに上る景気対策の実施でした。大規模な財政刺激によって景気を回復させ、それでもって経済成長を取り戻して財政を回復軌道に乗せるという、そういう構想だったわけですが、結果としては、少なくとも金融危機から 3 年経った現時点では、そのようなバラ色のシナリオどおりにはいかなかった。

オバマ政権の景気対策はどれほど功を奏したのでしょうか。その一例として、図表 5 を基に、ARRA の景気押し上げ効果に関する議会予算局の推計を見てみましょう。議会予算局は、ARRA の経済効果について、低推計、高推計といった幅をもたせて、GDP 成長、失業率、雇用創出への寄与度をそれぞれ算出しています。

図表 5 ARRA の経済効果の推計

	実質 GDP (単位:%)			失業率 (単位:%)		
	低推計	高推計	実績値	低推計	高推計	実績値
2009	0.9	1.9	-3.5	-0.3	-0.5	9.3
2010	1.5	4.2	3.0	-0.7	-1.8	9.6
2011	0.7	2.2		-0.5	-1.4	
2012	0.1	0.3		-0.1	-0.4	

	雇用 (単位:100 万人)			正規フルタイム雇用 (単位:100 万人)	
	低推計	高推計	実績値	低推計	高推計
2009	0.5	0.9	-6.0	0.7	1.3
2010	1.3	3.3	-1.0	1.9	4.8
2011	0.9	2.6		1.2	3.6
2012	0.2	0.7		0.2	0.7

出所:CBO [2011b].

実質 GDP の押し上げ効果でいくと 2009 年は 1～2%弱、2010 年は結構幅がありますけれども 1.5～4.2%ぐらい、ARRA によって GDP を押し上げる効果があったろうと推計しています。また、失業率についても、2009 年で 0.3～0.5%、2010 年では、これも結構幅がありますけれども、0.7～1.8% 失業率を低下させただろうと推計しています。雇用創出に関しては、2009 年で 50 万人～90 万人、2010 年でいくと 130 万人～300 万人ぐらいの雇用を確保した。ARRA の効果それ自体としてみれば、仮に低く見積もったとしても、相当程度の威力を発揮したといっているでしょう。

ところが、こうした効果にもかかわらず、実質 GDP、失業率、雇用創出の実績はといえば、おおよそ満足に値するものとはなっていないということです。とりわけ、失業率は高まり続け、雇用もマイナスのまま推移している状況です。

すなわち、オバマ政権の景気対策は相当大規模にやったし、景気のフリーフォールを抑える効果はあっただろうが、それにとどまった。そこからさらにもう一段景気を押し上げてアメリカ経済を回復基調に復権させるまでには至らなかった、ということです。それゆえ、こうしたアメリカ経済の低迷を前にして、これまでの経済対策の規模が不十分なのであってさらに財政を拡張させるべきなのか、それとも逆にオバマ政権の景気対策そのものが失敗だったのか、ということが、今日の経済政策で問われることになっているわけです。これが、経済政策の側面から見た、拡張財政（さらなる景気対策）か、財政再建か、という選択肢をめぐるオバマ政権が直面する課題です。

ただし、このようなオバマ政権の景気対策は、政治的にはオバマの失政と評価され、雇用創出をはじめ景気がなかなか思うように向上かない結果、オバマ政権は窮地に立たされることになりました。つまり、2010 年秋の議会中間選挙で民主党が大幅に議席を失い、とりわけ下院議会では政権与党から陥落するという事態を招いた結果、オバマ政権の政策裁量度は著しく制約されることになったのです。

民主党の統一政府からオバマ政権 vs. 下院共和党議会へと政治構図が変化した 2011 年以降、財政再建最優先という共和党の勢いに押される形で、オバマ政権は自由裁量が奪われた形での財政運営を迫られる、という状況に追

い込まれています。こうした政治状況を土台として、今日の財政再建をめぐる議論が展開されているわけです。

とりわけ財政再建をめぐる議論で脚光を浴びたのは、下院を制した共和党指導部が主導した「債務上限問題」でした。アメリカでは、財務省が発行する国債の絶対額、すなわち連邦債務上限額は、そもそもは連邦議会が法律によって定めることとされています。その法定額に近づいてきたので議会がこれを引き上げることが必要になってきたわけです。通常ですと、こうした場合、国債のデフォルトを招くということはまずもってどの政治勢力にとってもあり得ない選択肢なので、国債発行残高が債務上限に近づいてきたら自動的に満場一致で引き上げるといのがこれまでの慣例でした。しかし今回は、共和党側がオバマ政権を窮地に追いやる政治戦術として、大幅な支出削減措置をとらなければ債務上限を引き上げませんよと主張した。こうして共和党が債務上限法を人質に取った形でオバマ政権、議会民主党と財政再建をめぐるバトルを繰り返してきたというのが今年に入っての財政をめぐる政治状況です。

その結果、債務上限問題は、今年の8月1日に予算制御法（The Budget Control Act of 2011）の制定という形で一応の決着をみたのですけれども、その中身を要約したのが図表6です。

図表6 2011年予算制御法の概要

- | |
|--|
| <p>1. 連邦債務上限枠の段階的引き上げ</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 即座（8月時点）に4,000億ドル引き上げ ② 2011年秋時点で5,000億ドル引き上げ ③ 2012年中に1.2兆～1.5兆ドル引き上げ <p style="text-align: center;">（←均衡予算憲法修正）</p> <p>2. 裁量的経費に対するCAP（支出上限枠）を設定</p> <p>3. 超党派委員会による追加削減案の策定</p> <p>→超党派委員会が策定断念の場合、1.2兆ドルの強制一律削減へ</p> |
|--|

出所：ホワイトハウス資料

第1に、債務上限については段階的に引き上げる。8月合意の時点で4,000億ドル引き上げ、その後、今年中に追加的に5,000億ドル引き上げるための法律を上程する。さらに来年の大統領選挙が終わるまでに1兆2,000～1兆5,000億ドルの引き上げのための法律を同様に上程する。こうした形で三段階のプロセスを経て引き上げるということです。

このうち、後の二段階については議会での立法が必要ですから、一見すると共和党が上限引き上げを拒否できるかのようにみえますが、そうはなっていません。というのも、議会が債務上限引き上げを否決した場合には大統領が拒否権を発動できるということになっています。普通は大統領の拒否権発動は、通った法案についてなされるものですが、ここでは議会が通過させなかった法案に対して大統領が拒否権を発動することで債務上限は引き上がるということになっています。そういう意味では、債務上限については三段階で引き上げますということで大統領側が一応言質を勝ち取ったという形になっています。

8月合意の第2は、その代わり、財政再建のための削減措置をとりなさいよということです。2012年度以降の向こう10年間、裁量的経費といわれる経費に関して、国防費と一般の民生費と半々という形で支出額に上限枠が設けられました。

第3は、財政赤字削減のための超党派委員会の設置による追加削減策の策定です。8月合意だけでは財政赤字の削減幅としては小さいので、議会に超党派の委員会を設け、そこで追加的な財政赤字の削減措置について考えましょうということです。しかし、超党派委員会が出すべき報告書の提出期限がちょうど今週だったのですが、超党派委員会は合意案を策定することができず、報告書の提出を断念する結果となりました。

断念した場合には、さらに1兆2,000億ドル分の追加財政削減措置を講じることが定められています。ただし、これらの追加削減措置が実際に適用されるのは2013年度からです。ですから、追加削減について言えば、これからやってくる問題ではあるんだけど、当面の予算策定には関わらないという意味で、問題の先送りという性格が強いと言われています。

3. まとめに代えて

要約しますと、現在アメリカ連邦財政が抱えている課題は、大きく分けると2つある。

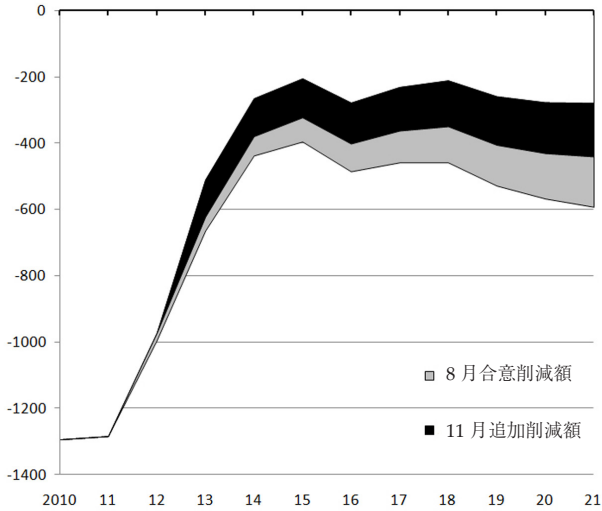
第1は、景気対策と財政再建の関係です。景気低迷が続く現在、ある程度の景気対策に踏み出す必要があるけれども、議会で主導権を握った共和党側がそれを拒否しているため、さらには中長期的な財政再建という課題に制約されて、なかなか景気に対し大胆な財政対策が打てない。この点が一つの大きな論点となっています。

第2の論点は財政再建の中身です。今回の報告では駆け足になってしまいましたが、財政再建の中身をめぐっては、医療費、年金をはじめとした大規模な支出削減を求める共和党と、増税の必要性を訴える民主党との間で完全に対立しているという状況です。具体的な財政再建策の決着をどう図るのかということが、8月の財政合意や、その後の超党派委員会の活動などで問われたわけですが、いずれも抜本的な解決を見ず、問題は先送りされたと言わざるを得ない。例えば、図表7を見てください。いずれも議会予算局による財政赤字の将来推計ですが、図表7-1は、今回の8月合意、さらには11月の超党派委員会での赤字削減策が断念された結果実施される一律削減による赤字削減の規模を示したものです。これに対して、図表7-2は、今回の赤字削減合意には盛り込まれなかった諸要因、すなわち、第1にブッシュ減税をはじめとした時限減税立法の扱い、第2にイラク、アフガニスタンからの撤収による戦費削減、それぞれが将来の財政赤字に及ぼす影響をみたものです。前者に比べて、後者の影響がきわめて大きいことが分かるかと思えます。

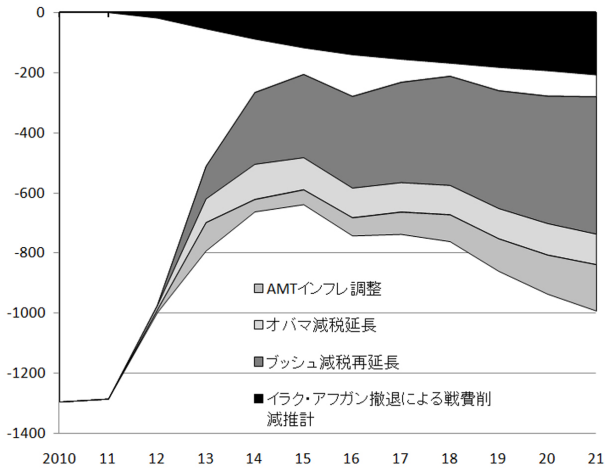
つまりは、財政再建の将来に関して言えば、未だ議論の決着をみていない不確定要素が大きい。その意味で、8月合意で敷かれた財政再建策は、先送りという性格が強いかと思います。おそらくこうした状況は、来年の大統領選挙まで続くのではないのでしょうか。

以上で私からの問題提起とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

図表 7-1 8月合意に基づいた財政赤字の将来推計(単位:10億ドル)



図表 7-2 租税立法の延長、戦費推計を盛り込んだ財政赤字の将来推計



出所: CBO[2011c] より作成

参考文献

- 河音琢郎 [2006] 『アメリカの財政再建と予算過程』 日本経済評論社
- 河音琢郎 [2012] 「財政政策——巨額の財政赤字をどうするのか」 藤木剛康編 『アメリカ政治経済論』 ミネルヴァ書房
- 河音琢郎・藤木剛康編著 [2008] 『G・W・ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実』 ミネルヴァ書房
- ゲールズビー, オースタン [2011] 「ゲールズビー米大統領経済諮問委員長が語る米経済の現状及び赤字と債務」 『フォーリン・アフェアーズリポート』 7月
- Altman, Roger C. and Richard N. Haass [2010] “American Profilingacy and American Power: The Consequences of Fiscal Irresponsibility,” *Foreign Affairs*, Nov. / Dec.
- Congressional Budget Office (CBO) [2011a] *The Budget and Economic Outlook: FY2012-2022*, Jan.
- [2011b] *Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from January 2011 through March 2011*, May.
- [2011c] *The Budget and Economic Outlook: An Update*, Aug.
- [2011d] *CBO Analysis of August 1 Budget Control Act*, Aug.
- Congressional Oversight Panel (COP) [2011] *March Oversight Report: The Final Report Oversight to the Panel*, March 16.
- Joint Select Committee on Deficit Reduction [2011] *Statement from Co-Chairs of the Joint Select Committee on Deficit Reduction*.
- Krugman, Paul [2011] “Obama is Missing,” *The New York Times*, April 11.
- The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform [2010] *The Moment of Truth*, Dec.
- Office of Management and Budget (OMB) [2011a] *Historical Tables: The Budget of the United States Government: Fiscal Year 2012*.
- [2011b] *Analytical Perspectives: The Budget of the United States Government: Fiscal Year 2012*.
- Penner, Rudolph G. [2011] “The Budget Process,” *Testimony before the House of Representatives, Budget Committee, U.S. Congress*, Sept. 21.
- Posner, Paul and Jón Blöndal [2012] “Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations,” *Governance*, January.
- Rivlin, Alice [2011] “Rescuing the Budget Process,” *Testimony before the House of Representatives, Budget Committee, U.S. Congress*, Sept. 21.
- Tax Policy Center [2011] *Compromise Agreement on Taxes*.