

III 21世紀冒頭の赤字再転落とその諸要因

20世紀末景気の進行と密接に絡み合いながら目を見張るばかりの収支改善を遂げ、1998年度に黒字転化を果たした米国財政であったが、黒字の期間は長くは続かなかった。2000年度の2,362億ドル（対GDP比2.4%）をピークに財政黒字は減少に転じ、02年度には早くも赤字に逆戻りしてしまう。翌年度には名目額ベースで財政赤字の過去最高値を上回り、04年度にはさらに記録を更新して4,121億ドル（対GDP比3.6%）の赤字となった。90年代の上り勾配をものぐ急角度の下降であった（前掲図表2）。共和党ブッシュ候補と民主党ケリー候補の一騎打ちとなった2000年の大統領選挙で財政黒字の使い道が争点になった事実が、今では異次元の出来事のように感じられるほどの局面変化だ、と言っても大げさではなからう。

では、これほどの財政悪化——オン・バジェット収支の悪化による（前掲図表3）——が、なぜ生じたのであろうか。景気過熱を防ぐ目的でFED（連邦準備制度）は99年8月以降、9ヶ月間に5度の金利引き上げを繰り返したが、この金融引き締めを引き金にして2000年秋から米国株式市場ではIT株バブルの崩壊と株価全般の調整が始まった。それに伴って米国経済の拡大にも急ブレーキがかかり、01年3月には史上最長の20世紀末景気にもついに終止符が打たれるところとなったが、その状況は景気低迷による税収の減少と失業保険手当での増加を引き起こさずにはおかなかった。個人所得税収については、株価高騰がキャピタルゲインを膨らませて財政健全化に寄与した90年代とは逆に、株価下落を反映したキャピタルゲインの急激な縮小が減収の加重要因になる、という事情も重なった。かかる事態、さらには01年秋以降の景気回復テンポが緩やかで雇用回復の遅れが目立った経緯も踏まえて、05年CEA報告は、01～04年度の財政収支悪化のうち約半分は弱含みの経済に原因を求められるとの見解を示した。

実はCEA報告も説くように、21世紀冒頭の財政悪化には、ほかに2つの要因が大きく関わっていた。減税による歳入の落ち込みおよび安全保障関連支出を中心とした歳出の増加がそれで、同報告は収支悪化に対する有責度を前者が1/4強、後者が1/4弱と見積もっている¹¹⁾。両者の動向を概括しておこう。

財政黒字を政府債務の削減に当てるべきだと唱えた民主党ゴア候補に対して、大型減税を通じる黒字の納税者への還付を主張した共和党ブッシュ候補は、大統領就任後ほどない2001年2月、向こう10年間で総額1.6兆ドルの減税を盛り込んだ02年度予算教書の青

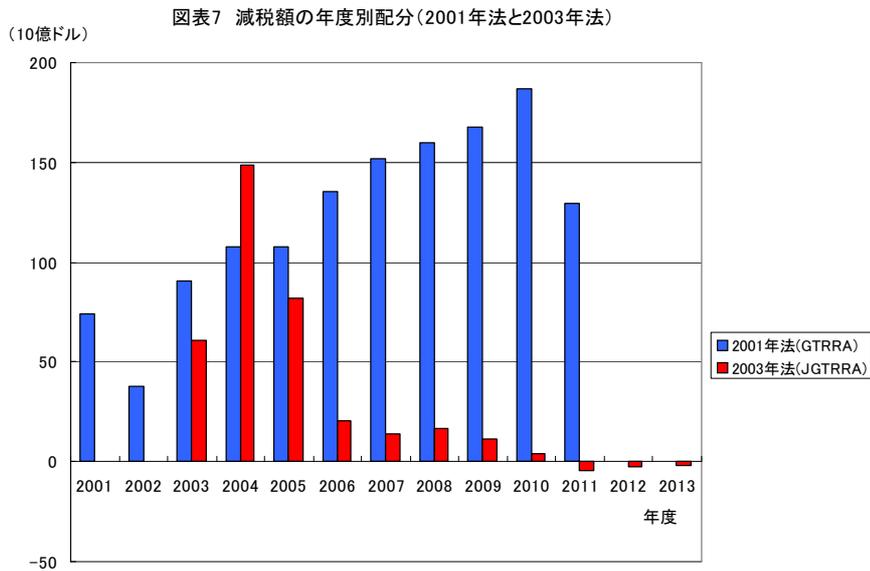
図表 6 2001年減税法(「2001年経済成長および減税調整法」)の骨子

減税項目	減税額
【個人所得税】 ・税率引き下げ: 現行税率(15、28、31、36、39.6 の5段階)の28、31、36、39.6%を、それぞれ25、28、33、35%に引き下げる。2001年7月から段階的に実施、完成は06年1月。 ・最低所得税率の設定: 現行最低税率(15%)の適用者の一部(夫婦共同申告者12,000ドル以下)には、新たに10%の税率を適用。2001年1月に遡って実施。遡及分は9月末までに小切手にて送付(共同申告者で最大600ドル)。 ・児童扶養控除の拡大: 現行500ドルの控除額を2001年1月より600ドルに。以後、段階的に拡大し2010年に1,000ドルに。 ・マリッジペナルティの軽減: 夫婦共同申告者の基礎控除額を2005年から段階的に増やし、5年間で単身者の2倍にまで引き上げる。夫婦共同申告者の所得控除額を2002年から6年がかりで3,000ドル段階的に引き上げる。	4,536億ドル 4,213億ドル 1,718億ドル 635億ドル
【相続税】 ・相続税の課税対象金額を2002年より段階的に引き上げ、2010年には相続税を全廃する。	1,380億ドル
【教育関連の税制優遇措置】 ・教育貯蓄勘定改正: 2001年より年間預入額の拡大(500ドルから2,000ドルに)等。 ・学生ローンの利子控除: 適用可能な対象者の所得上限を2002年から引き上げる。	294億ドル
【代替最低課税(AMT)】 ・AMTによる減税措置減殺の是正: 2001~04年に夫婦共同申告者で控除額を4,000ドル引き上げる。	139億ドル
【その他】 ・個人退職勘定の預入限度額を引き上げる。	572億ドル

(出所) Joint Committee on Taxation, "Summary of Provisions Contained in the Conference Agreement for H.R.1836, The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001," May 26, 2000,より作成。

写真を議会に提出した。CBOの見積もりでは、02~11年度の黒字累計額は5.6兆ドル、うちオン・バジェットの黒字分が3兆ドルであったので(オフ・バジェットの黒字2.6兆ドルは主に連邦債務の削減に充当)、提案の減税に加えて国防や教育の充実策を実施してもなお巨額の黒字が残るはずだとされていた。原案より少し減額修正されて01~11年度の11年間で1.35兆ドルとなりはしたものの、政権発足後わずか4ヵ月にして「2001年経済成長および減税調整法(GTRRA)」の成立をみる。いわゆる「ブッシュ減税」の第一弾である。その主だった特徴をまとめておくと(図表6)、(1)個人所得税率引き下げ、児童扶養控除の拡充、相続税の廃止など、もっぱら家計部門を対象とした減税であった。(2)個人所得税率引き下げや相続税撤廃が段階的に実施される扱いになっていた関係で、見込まれる減税額は後年度ほど大きかった(図表7)。他方、最低所得税率(10%)を創設して新税率区分を01年1月に遡って適用することで、小切手による400億ドルの税金還付が速やかに実施の運びとなった。(3)すべての減税措置は2010年末までの時限的措置だとするサンセット条項が法文に書き込まれた¹²⁾。

ブッシュ減税は、もともとは「小さな政府」イデオロギーに根ざす税制公正化の見地から財政黒字の国民への還元を目指したもので、それに対しては富者優遇や財政規律への悪影響を批判する向きも少なくなかった。加えて選挙後の議会が与野党伯仲の状況だったにもかかわらず、迅速に実現にこぎ着けられたのは、2000年秋からの景気後退を背景に高まった景気対策を求める国民の声格格の追い風になったからにほかならない。所得税減税



(出所) Joint committee on Taxation, "Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R.1836[1], Fiscal Year 2001-2011," 26 May, 2001, および Joint Committee on Taxation, "Estimated Budget Effects of the Conference Agreement for H.R.2, The 'Job and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003'," 22 May, 2003,より作成。

の逆及的適用は、この空気を察知し、景気浮揚への配慮を印象づける措置として提唱されたものであった。その後ブッシュ減税は、特別

減価償却制度など法人税減税を中心とした第二弾（02年3月の「雇用創出および勤労者支援法」）、そして再び個人所得税を主対象とする第三弾（「2003年雇用および成長のための減税調整法（JGTRRA）」）と順次積み重ねられたが、減税理由は時間の経過とともに黒字還元から景気対策に移し変えられ、内容面でも短期的な景気浮揚策に比重が傾くようになっていった¹³⁾。

第三弾の原案となったのは、03年1月にブッシュ大統領が発表した経済対策であった。10年間で総額6,740億ドルを見込む計画であり、その中心には個人所得税減税（6,540億ドル）、より具体的には配当課税の撤廃（3,640億ドル）と2001年減税の前倒し実施（2,610億ドル）が据えられていた。同計画を取り入れた04年度予算教書では、大規模減税を実施してもなお財政黒字が残るとした02年度教書とは一変して、見通しうる範囲（04～08年度）は財政赤字が続くとの予想が打ち出され、その上で財政規律を棚上げして景気回復を優先する姿勢がはっきり示された。そして、それを合理化する議論として、減税は経済成長の増進を通じて税収の増加、ひいては財政健全化に役立つ、との主張が繰り返された。しかし、議会には民主党を中心に財政赤字肥大への懸念や富者優遇（とくに配当課税の廃止）に対する反感が渦巻いており、結局、03年法の減税規模は03～13年度の11年

図表 8 2003年減税法(「2003年雇用および成長のための減税調整法」)の骨子

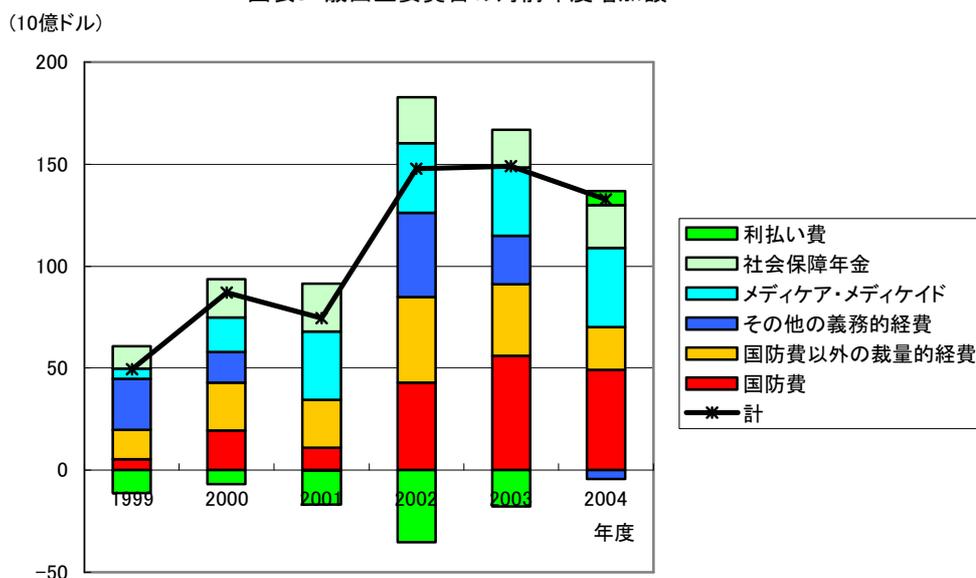
減税項目等		減税額
個人所得税減税		
最低税率適用枠の拡大	…2008年の実施予定分を03年に前倒して実施。ただし、04年末で期限切れとなり、以後は2001年減税法の適用となる。	119億ドル
所得税率引き下げ	…2004年、06年に実施予定の税率引き下げを03年に前倒して実施。	742億ドル
マリッジ・ペナルティの軽減	…2005年以降に予定されていた調整措置を03年に前倒して実施。05年以降は2001年減税法の定めるスケジュールに戻る。	351億ドル
児童扶養税控除額の拡大	…2003および04年に実施予定の控除額拡大(600ドル→1000ドル)を2003年に前倒し実施。05年以降は2001年減税法の適用。	325億ドル
代替ミニマム課税の調整	…2004年までAMT控除枠を4500ドル増額。	178億ドル
キャピタルゲイン税の軽減	…20%もしくは10%の現行税率を2007年まで15%と5%に引き下げる。08年には15%と0%になるが、09年以降はもとの税率に戻される。	224億ドル
配当課税の軽減	…最高38.6%だった税率を軽減し、キャピタルゲイン税率を適用。ただし08年末で失効。	1,257億ドル
企業向け投資減税	…新規設備投資の加速度償却延長等。	101億ドル
州政府への財政支援		200億ドル
2003～13年度の総額		3,497億ドル

(出所) Joint Committee on Taxation, "Summary of Conference Agreement on H.R.2, The 'Job and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003'," May 22, 2003.

間に総額 3,497 億ドル (州財政への援助 200 億ドルを含む) と、原案の半分程度におさえ込まれ、焦点となっていた配当課税も全廃ではなく税率軽減で決着をみた¹⁴⁾ (図表 8)。ただし、主要な減税項目の時限措置による前倒し実施が決まり、減税総額の実に 8 割以上が最初の 3 年間に配分される形になったので、05 年度までに限れば大統領提案とほぼ同規模の減税が確保された計算である¹⁵⁾ (前掲図表 7)。

財政収支を悪化させた歳出面の要因としては、国防費を中心とした安全保障関連経費の急増が人目を引く。前掲図表 5 に示されているように、2000 年度には 3,000 億ドルに満

図表9 歳出主要費目の対前年度増加額



(出所) OMB, Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006, Table 8.1, より作成。

たなかった国防費の規模が、04年度には5割以上も膨らんで4,500億ドルを突破している。歳出およびGDPに対する比率も高まって、どちらも90年代央の水準に速やかに回帰した。図表9をみれば、当該期間の歳出膨張には景気循環的要因に加えて、義務的経費の中核をなす社会保障年金とメディケア・メディケイドの持続的な拡大もかなり関わってはいたものの、とくに02～04年度においては何よりも国防費の急増が大きかったことが明らかになる。実はブッシュ大統領が02年度予算教書で国防費の大幅増額（ミサイル防衛システムの開発・配備が中心）を求めた際には、民主党の反対による議会審議の難航が確実視されていた。ところが、01年9月11日に対米同時多発テロ事件が発生するや、事態は急変する。日ならずして超党派の合意が成り立ち、もって国防費（と本土防衛費）急増の幕が切って落とされる展開となったのであった。

9.11事件が起きて間もない9月末に発表された米国国防総省のQDR2001（4年毎の国防計画見直し）は、テロ攻撃を自由そのものに対する戦争だととらえ、その予測不可能性を認識して非対称戦（テロ、奇襲、ミサイル攻撃、サイバー・テロ等）への対処に関心を払うことの重要性を声高に唱えた¹⁶⁾。その直後に、米軍が9.11テロの首謀者をおかきまわっていると思われるアフガニスタンのタリバン政権に対する軍事攻撃を開始、年内に同政権を崩壊に追い込んでいる。

02年1月の一般教書演説¹⁷⁾になると、ブッシュ大統領は、テロリストと彼らに大量破壊兵器を移転している敵性国家に無関心でいれば破滅的な結果を招くと述べ、イラク、イラン、北朝鮮を「悪の枢軸」と名指ししつつ、アフガニスタンで口火を切った対テロ戦争をより積極的に遂行する構えを明らかにする。教書に記された「私は危険が近づいてくるのを座視しはしない」との言葉は、先制攻撃の可能性——冷戦時代の支配的な戦略思考であった抑止戦略からのパラダイム転換——を示唆したものと受け取られた。事実、その後先制攻撃主義への傾斜がみるみる露骨さを増し、同年9月発表の「国家安全保障戦略」において、自衛のためにはテロリストと「ならずもの国家」が大量破壊兵器を使用できるようになる前に阻止しなければならず、「アメリカは、必要とあれば、先制的に行動する」と明言されるにいたった。敵と脅威の性格変化に合わせて予防的に軍事力を行使する道を初めて公式の戦略として位置づけた、いわゆるブッシュ・ドクトリンの登壇であった¹⁸⁾。そして、この新戦略を現実に発動する形で、アメリカは03年3月に対イラク軍事攻撃に乗り出し、1月半の大規模作戦を経て、5月に戦闘終結宣言を発した。

安全保障関連経費の膨張は、以上のごとき戦略思想の変化と対テロ戦争の展開を反映し

たものであった。それが米国財政悪化の一大要因になったわけであるが、ブッシュ大統領は03年度予算教書(02年2月)で、対テロ戦争、本土防衛、および経済安全保障を最優先課題と位置づけ、それらの前進を勝ち取るためにはなら財政赤字を容認する旨を、はっきり言明している。なお、対イラク戦争の開始後3週間の時点で、戦費と戦後処理の一部経費を賄う03年度補正予算が成立をみた。その後はたとえば、周知のようにイラク国内の混乱が長期化するもとで大がかりな米軍駐留も続く経過となったが、ブッシュ大統領の04年度以降の予算教書にはその費用はまったく計上されず、もっぱら補正予算によって対応する形がとられてきた。

追加的に目配りしておかなければならない点がある。90年代の財政好転には財政規律を担保する2つの制度的ルール(キャップ制とPAYGO原則)が少なからず寄与したとみられるが、ひとたび財政の黒字転換が実現するや、状況は様変わりした。財政赤字の抑制という目標の消滅とともに、財政ルール遵守の政治的意志も希薄化したのであろう。主に制度の適用対象外とするやり方で、キャップを大幅に上回る裁量的経費の支出がなされ、義務的経費の拡大と減税についても代替財源の手当て抜きでの実施が繰り返されるようになったのであった。ブッシュ減税と対テロ戦争の開幕にいたって、そうでなくとも目にみえて進行していた財政規律の弛緩に拍車がかかり、02年9月末をもって、すでに形骸化していた2つの財政ルールは期限満了・失効となった¹⁹⁾。