

V ブッシュ政権の財政赤字半減公約と長期的リスク

赤字財政への再転落と財政赤字ファイナンスにおける外国（とくにアジア諸国の公的部門）への依存の深まり——この現実をブッシュ政権はどう捉え、それに対してどのような対策を講じようとしているのであろうか。また、予想される困難がその施策によって首尾よく解消されると期待できるのか、それとも現実認識の一面性や甘さを感じさせるような対策では太刀打ちできない破局が待っているのか。これまでに概観した 1980 年代以降におけるアメリカの財政収支ならびに財政赤字ファイナンスの変遷と近年の状況を踏まえつつ、そうした問題領域に歩を進めることにしよう。

先述の通り、2004 年度予算教書（03 年 2 月）では、テロとの戦いにおける勝利、国土安全保障と並べて長期的な経済成長の確保が優先課題とされ、当面の財政赤字にとらわれずに安全保障関連経費の拡充と大規模減税を断行しようとする政権の姿勢が鮮明に示された。その際、減税については、経済成長を促して税収を増加させるので中長期的にみれば財政健全化に役立つはずだとの議論によって、合理化が図られた。その後をみると、04 年 1 月の一般教書演説で、ブッシュ大統領は、イラク戦争・占領の正当性を唱えつつ対テロ戦争勝利への決意を再表明すると合わせて、大型減税の恒久化を強く主張している。ただし、そこでは、ドル相場下落の現実に対する憂慮から財政赤字を抑制する必要がそれなりに意識され、主として裁量的経費（安保関連を除く）の圧縮によって財政赤字を 5 年間で半減する公約が掲げられる運びとなった²⁸⁾。

その公約に沿って、05 年度予算教書（04 年 2 月）は、減税をバネにした景気拡大・税収増加と裁量的経費の伸びを平均 4%以下に抑える歳出抑制策とによって、04 年度には 5,210 億ドルに上ると推定される財政赤字を 09 年度までに半減させるシナリオ（イラク・アフガニスタン関係の予算は含まれていない）を提示した。加えて、財政規律維持のための施策として、02 年度末をもって失効した裁量的経費に上限を設定するキャップ制と義務的経費に対する PAYGO 原則の再導入も提案された——3 月に歳出抑制法として法案化された——が、PAYGO 原則の方には以前とは違って歳出面だけに対象を限るという修正が施されていた。減税政策に対する束縛、および特定経費の増額が増税に結びつくことを回避する意図から、歳入面を PAYGO 原則の枠外に置く方針が定められたものと判断してよからう²⁹⁾。

06 年度予算教書（05 年 2 月）も前年度教書のスタンスを基本的に踏襲した形である³⁰⁾。

そこでは、ブッシュ減税の恒久化と並べて、裁量的経費の実質的削減——裁量的経費の伸び率（2.1%）を物価上昇率の見通し（2.3%）以下に抑える——が打ち出され、それらを遂行すれば前年に掲げられた「5年間で財政赤字半減」の目標は達成可能だとされた。もっとも、裁量的経費の節減と言っても、国防費（前年度比4.8%増、イラクやアフガニスタンにおける米軍駐留費等を含まず）と国土安全保障費（3.2%増）は聖域扱いが続いたので、抑制対象はそれ以外の政策的経費に限られた。農業、住宅、環境など非安全保障分野では150以上のプログラムの縮小・廃止により名目額でも前年度比マイナス0.5%と、レーガン政権時以来の大鈍が振るわれている。なお、05年度教書で唱えられた財政ルール復活案は上下院の調整がつかずに会期終了で廃案になかったが、06年度教書にも再び同じ案が盛り込まれた。

06年度教書では、何よりもイラク関連経費がかさんだために、05年度の財政赤字は史上最悪だった前年度（4,121億ドル）を上回る見通しだとされた。しかし、米国経済がITバブル崩壊後の停滞を脱したもとの、税収は03年度を底に回復に転じていた。それを好材料とみて、減税の恒久化による減収分を差し引いても相当な税の自然増収が期待できるし、加えて裁量的経費の削減を断行すればということで、赤字半減公約の実現に対して自信が示されたのであった。2010年度までを対象期間とした同教書の財政収支予測によれば、オフ・バジェット収支の黒字が拡大基調をたどるだけでなく、オン・バジェット収支の方も06年度から赤字漸減の改善を示すようになる。もって、統合収支の赤字は05年度の4,266億ドルをピークに年々減少して、10年度には2,000億ドル近くにまで縮小するという（図表16）。

だが、実質GDP成長率が予算の前提となる経済見通しで予想された3%台を維持できな

図表16 2006年度予算教書の財政収支実績と見通し

(単位:10億ドル、%)

年度	統合収支			オン・バジェット			オフ・バジェット		
	歳入	歳出	収支	歳入	歳出	収支	歳入	歳出	収支
2000	2,025.2	1,789.1	236.2 (2.4)	1,544.6	1,458.3	86.3	480.6	330.8	149.8
2001	1,991.2	1,863.0	128.2 (1.3)	1,483.7	1,516.2	-32.5	507.5	346.8	160.7
2002	1,853.2	2,011.0	-157.8 (-1.5)	1,337.9	1,655.3	-317.5	515.3	355.7	159.7
2003	1,782.3	2,159.9	-377.6 (-3.5)	1,258.5	1,796.9	-538.4	523.8	363.0	160.8
2004	1,880.1	2,292.2	-412.1 (-3.6)	1,345.3	1,912.7	-567.4	534.7	379.5	155.2
2005 (推定)	2,052.8	2,479.4	-426.6 (-3.5)	1,491.5	2,080.0	-588.5	561.4	399.4	162.0
2006 (")	2,177.6	2,567.6	-390.1 (-3.0)	1,584.4	2,144.3	-559.9	593.2	423.3	169.9
2007 (")	2,344.2	2,656.3	-312.1 (-2.3)	1,715.0	2,221.4	-506.4	629.2	434.9	194.3
2008 (")	2,507.0	2,757.8	-250.8 (-1.7)	1,842.5	2,308.1	-465.6	664.6	449.8	214.8
2009 (")	2,650.0	2,882.9	-232.9 (-1.5)	1,949.3	2,412.3	-463.0	700.7	470.6	230.1
2010 (")	2,820.9	3,028.2	-207.3 (-1.3)	2,077.7	2,537.3	-459.6	743.2	490.9	252.3

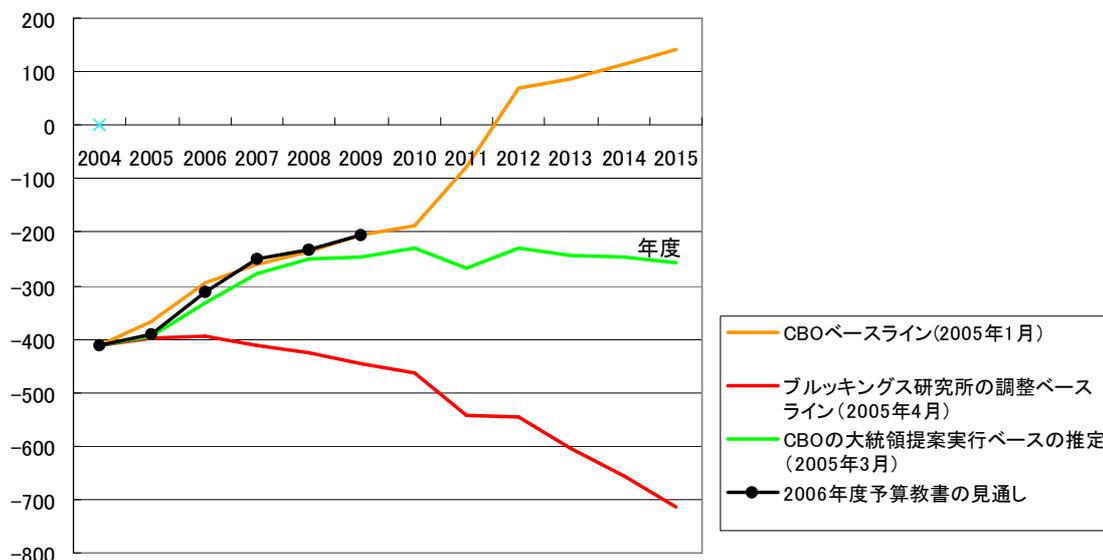
(注) ()内は対GDP比。

(出所) OMB, *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006, Table 1.1, 1.2.*

い可能性が少なからずあるし、その際には税収の過大見積もりが表面化せざるをえない。歳出面では、イラク駐留費を中心とした対テロ戦費が想定範囲を超えて膨らむ公算が大きく、義務的経費の領域でも、教書で提案された公的年金改革が実行に移されれば多額の移行費用が発生しかねないといった不確定要因が存在する³¹⁾。しかも、いまだ財政ルールは復活しておらず、また仮に再導入されるとしても歳入面に関しては何の縛りにもならないものにとどまる気配が濃厚である。こうした状況のもとで財政赤字の削減が予定通りに進まない場合、いかに裁量的経費（国防費・国土安全保障費を除く）の圧縮を強めようと、それでギャップを埋め合わせるのはほとんど不可能に近いのではなかろうか。なぜなら、非安保分野の裁量的経費は、歳出全体のわずか2割を占めるにすぎず、しかも予算教書には厳しい削減を織り込んだ額しか計上されていないからである。

一般に赤字半減公約と呼ばれはするけれど、実のところ水増しの感を否めない。とい

(10億ドル) 図表17 CBOとブルッキングス研究所の財政収支見通し



- 1.CBOベースラインは現行法ベースでの財政収支見通し。裁量的経費の据え置き(実質ベース)やブッシュ減税のサンセットを想定。
- 2.ブルッキングス研究所が1に調整(ブッシュ減税の延長、人口増加に伴う非国防裁量的経費の膨張、テロとの戦争に要する経費に見合った国防費の計上)を加えて独自に推定したもの。
- 3.CBOがベースラインに2006年度予算教書で提案された諸事項を組み込む形でおこなった財政収支見通し。

(出所) CBO, "An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2006," March 2005, Table 1-3. Alice M. Rivlin and Isabel Sawhill (eds.), *Restoring Fiscal Sanity: Meeting the Long-Run Challenge*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1995, pp.18-19.

うのも、04年度の財政赤字（実績）は、出発点の数字とされた5,210億ドル（05年度予算教書で予想された04年度の赤字額）より約1,000億ドルも少なかったからである。それを考えれば、公約の内実は09年度までに赤字幅を4割程度、金額にして2,000億ドル近く減らすことだ、との理解になろう。対GDP比で見れば約2%に当たる赤字減らしであるが、92～97年度に対GDP比で4%を超える収支改善が生じた事実を思い合わせるなら、さして意欲的な目標ともみられない。そうした控えめなシナリオですら、実現を疑問視する向きが多いのが偽らざる実情なのである。図表17に図示したとおり、赤字半減の公約期間に関しては、CBOも06年度予算教書と大差のない財政収支見通しを発表している。これに対して、ブルッキングス研究所の推定では、財政赤字は2010年度までずっと4,000億ドル台で推移することになる。ちなみにブルッキングス研究所の推定は、CBOが置いている仮定の非現実性に着目し、CBO推定に独自の修正を加える方法で（人口増加に伴う国防裁量の支出の実質増、テロとの戦争に関連した国防費の膨張傾向、所得税の課税ベース拡大に対する制約等を考慮に入れている）おこなわれたものである³²⁾。

もつとも、たとえアメリカの財政赤字がブッシュ大統領の在任期間を通して4,000億ドル台に高止まりするとしても、対GDP比ではほぼ3%の水準なので、04年度実績（3.6%）よりも悪化するというわけではない。そもそもブッシュ政権の財政赤字に対する警戒心の希薄さは、6%の記録を残した80年代と比較すれば現況はさほど深刻ではないとの思いに由来するのではないか。だとすると、外資流入の途絶やドルの急落といった切迫した場面に遭遇しないかぎり、今後も従来スタンスが維持され、米国政府の財政再建策も、増税を想定せず、国防費の抑制や義務的経費の大幅削減にも本腰を入れないものであり続ける可能性が高い。しかし、それで事がすむわけでは決してない。ブッシュ政権の公約対象期間もさりながら、米国財政はそれ以降により深刻な悪化に見舞われるのが確実視されているからである³³⁾。

前掲図表17のCBO推定2種をみれば、2010年度までは類似の推移をたどるのに、11年度以降は、ベースラインが急改善を遂げるのに対して06年度予算教書の諸提案を組み込んだケースの方は2,000億ドル台の赤字が持続する見込みであり、両者の乖離が急進展するようになる。では、その原因は何かを探ると、圧倒的に大きな比重を占めるのが減税の恒久化である。01年法と03年法に基づく減税を予定の時限を超えて延長適用したとしても、当座の数年間、税収の減少はあまり目立たない。ところが、10年度を過ぎたとたんに減収規模が爆発的に拡大するのであって、何よりもそのために大幅な財政赤字が長期化

することになる（図表 18）、という次第なのである。ブッシュ減税がサンセット条項に即して全廃されるケースなど、米国経済に対する甚大な影響を考えればほとんど想定しにくいので、多かれ少なかれ減税の継続が財政の圧迫要因として長く作用する形にならざるをえないのでは、と思われる。

歳出面にしても、ベビーブーム世代（1946～64 年生まれ）の大量退職が始まる 2010 年頃から、人口の高齢化に拍車がかかり、それに伴って公的年金や医療保険にかかわる義務的経費の増加テンポが著しく加速する、という問題がある。03 年 12 月に CBO が発表した長期予算見通しによると、社会保障（＝老齢・遺族・障害年金制度）給付のための歳出は、03 年度には GDP の 4.2%に当たったが、制度の変更がなければ、30 年度には 5.9%まで上昇する³⁴⁾（同じ期間に年金受給者 1 人当たりの労働年齢人口は、3.3 人から 2.2 人に減る。その過程で、2018 年には社会保障年金基金の給付額が保険料収入を上回り、2042 年にいたって基金はついに枯渇することになる³⁵⁾。オン・バジェット収支の赤字を補填してきたオフ・バジェット収支の黒字縮小・赤字転換が不可避免的に生じるわけである）。メディケア、メディケイドに対する連邦政府の歳出はいちだんと増勢が激しく、「超過コスト増加率」（＝医療関連歳出の増加率－GDP 成長率）が今後も 1960～2001 年平均の 2.5%で推移するとすれば、その対 GDP 比は 2030 年度には 11.5%（03 年度は 3.9%）に達する。このケースだと、30 年度には歳出全体の規模は GDP の 30%を超え、やはり対 GDP 比で財政赤字は 12.6%（歳入は過去 30 年間の平均である 18.4%で推移すると仮定）、政府債務残高は 126%となる³⁶⁾。CBO も認めるように、現在の歳出政策は長期的にみれば

図表 18 ベースライン財政収支に2006年度予算教書の諸提案が及ぼす影響。

	（単位：10億ドル）										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
現行法下の予算（ベースライン、CBO2005年3月推定）の財政収支	-365	-298	-268	-246	-219	-201	-95	57	69	99	122
大統領提案（2006年度予算教書）がベースラインに及ぼす影響	-30	-34	-10	-4	-28	-28	-173	-287	-313	-346	-378
歳入面の影響	0	-3	-7	-16	-37	-37	-178	-268	-278	-293	-307
2001年および2003年の減税法の延長	0	-1	-2	-7	-19	-13	-152	-241	-251	-265	-277
その他	0	-1	-5	-9	-18	-23	-26	-28	-27	-28	-29
歳出面の影響	29	31	3	-12	-9	-9	-5	19	35	52	71
裁量的経費	32	32	5	-10	-11	-12	-14	-16	-17	-17	-18
国防費	31	34	22	20	28	34	37	38	39	40	42
国防費以外	1	-2	-17	-30	-39	-46	-51	-54	-56	-58	-60
義務的経費	-3	-3	-5	-7	-5	-5	-5	10	11	13	13
利払い費	0	2	4	5	6	8	13	25	41	57	76
大統領提案を組み込んだ場合の財政収支	-394	-332	-278	-250	-246	-229	-268	-230	-244	-247	-256
備考：2006年度予算教書の財政収支	-427	-390	-312	-251	-233	-207					

（出所）CBO, "An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2006," March 2005, Table 1-3.

維持不可能だと考えざるをえない。

単に既存の施策を継続するだけで義務的経費の膨張によって将来的に財政破綻が避けられなくなるのだとすれば、新規立法を適用対象としてきた PAYGO 原則が復活したとしても、その歳出抑制に資する財政規律としての実効性は限られたものでしかありえない、というのが事の道理である³⁷⁾。しかし、今のところブッシュ政権による財政ルールへの提唱には、既存の義務的経費の抑制に的を定めた新ルールの設定は、少なくとも明示的には含まれていない。

もともと、ブッシュ政権として義務的経費の拡大にまったく無頓着でいるわけにはいかず、03年12月に、メディケアの対象に従来は適用外だった外来処方薬代を含めることを主眼としたメディケア改革法を成立させている。メディケアの医薬品給付プランを民間医療保険会社に提供させ、保険会社間の競争を通じて薬価の高騰を抑えようと狙ったものであるが、ただし民間保険会社の参入促進には政府補助金が欠かせない。そうした新制度のコストは最初の10年間には4,000億ドルとみられており、当面メディケアの財政負担は減るどころか増える形になる。一方、メディケア市場における市場原理の拡大に対しては異論も多く、また将来を占う上での中心的な要素と思われる民間保険会社の参入度合いがどうなるかも不透明なので、これでメディケア改革の方向性が決まったというには程遠いのが現状である³⁸⁾。

ブッシュ大統領が05年一般教書演説で提唱した公的年金制度改革にしても、現役世代が社会保障税の一部を個人勘定に積み立てて株式市場などで運用するという確定拠出方式の新型年金をよしとする社会的コンセンサスは、まだ成立していない。また、個人勘定が導入されるとなると、これもメディケア改革の場合と同様、当面の財政負担は拡大する。社会保障税の減収が個人勘定利用者への給付削減に先行するために、追加的財源が必要になるからである。いわゆる移行費用であり、その額は最初の10年間で1兆ドルを超える場合もあるとみられている³⁹⁾。