

## 渋谷博史著『20世紀アメリカ財政史Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』

(東京大学出版会、2005年)

石光 真

IからIIIで序章と終章を除く各巻を概観の上、IVでコメントをする。巻と章の区分は本文と対応するが、それより細かい節は本文の区分とは必ずしも対応しない。

### I バクス・アメリカーナと 基軸国の税制(第1巻)

#### 1. 2つの世界大戦と転位効果(第1章)

##### ① 所得税の導入と19世紀的財政構造

本書は20世紀アメリカ財政の100年を対象としている。したがって話は第1次大戦前から始まる。所得税もなく、関税や個別消費税が中心だった時代、アメリカがまだ「小さな政府」だった時代である。

1913年の所得税導入は、関税引下げの代替措置であり、20世紀初頭の革新主義の影響を受けて、全人口の1%未満の高所得層のみを対象とする金持ち税だったが、「小さな政府」だったので税率は低かった。

##### ② 第1次大戦期の戦時増税

第1次大戦が始まり、財政支出は25倍に増えた。戦費調達のために所得税の控除切下げが行われて有業者の10%が課税された。他方、最高税率が引上げられ、0.5%程度の「最富裕層」が納税額の8割を負担した。大衆課税の度は第2次大戦に比べれば微々たるものであり、実質的には配当所得税であった。法人税は反独占的な超過利潤型

を中心とする大増税で、戦前の革新主義からの社会改革的な発想の影響がある。

##### ③ 両大戦の転位効果比較

しかし第1次大戦による転位効果は、第2次大戦による転位効果に比べると小さかった。財政支出対GNP費は第1次大戦では1913年の2.6%から1927年の3.8%に増えたに過ぎないが、第2次大戦では1940年の9.9%から1955年の17.7%に増えた。第1次大戦後の支出増は軍人恩給や戦時国債利子など、戦争の後年度費用に過ぎなかったが、第2次大戦後は、バクス・アメリカーナの基軸国としての軍事支出と福祉拡充を賄うに至ったからである。

##### ④ 1920年代のメロン減税

1920年代の空気は「平常への復帰」であり、第1次大戦で77%にまで達した個人所得税の最高税率はメロン減税で25%に下がった。

##### ⑤ ニューディールと第2次大戦

1930年代は、大量失業の中で誕生したルーズベルト民主党政権の下で、社会改革派が再び力を得る。最高税率が第1次大戦の水準にまで高められた一方、人的控除が引下げられて大衆課税が始まり、GNP半減にもかかわらず税収は増加した。

第2次大戦に対する財政支出が本格化した1943年度には、軍事支出が財政支出の92%を占める。軍需により利潤回復と完全雇用が実現し、個人所得税の大衆課税と急傾斜の累進税率、法人所得税の高税率が導入される。

2. 1954年税制改革の戦後の枠組み（第2章）

1952年に成立したアイゼンハワー政権は、「小さな政府」をめざす20年ぶりの共和党政権であり、減税を予感させるものであった。しかし1954年内国歳入法典は、第2次大戦のときに導入された重い税を、戦後の平時にも定着させることを納税者に受容させるものであった。

3. アイゼンハワー共和党政権期の財政構造（第3章）

冷戦開始、朝鮮戦争、1954年税制改革という時期の課題は、パクス・アメリカナの基軸国としての軍事力の常備化であった。福祉の拡充も課題になりつつあったが、福祉支出の伸びは抑制した。

1935年社会保障法で導入された社会保障年金は、1950年代に第2次大戦の戦中と戦後のインフレによる目減りを7割以上の給付増で補償し、ようやく定着した。

II 「豊かな社会」とアメリカ型福祉国家（第II巻）

1. アメリカ型福祉国家の分析視角（第4章）

(1) アメリカの基本理念

渋谷はここで、ケインジアン・リベラルが「大きな政府」をこれから展開しようとする1960年に書かれたハイエク『自由の条件』と、「大きな政府」の弊害が明らかになった1980年に書かれたフリードマン『選択の自由』を紹介する。

ハイエクは、自由に対する脅威を、ファシズムでも社会主義でもなく、これから伸びようとしている「分配的正義」に見る。

「比較的短期間に財を築くことを、ある種の活動にたいする正当な報酬形態とは認めない社会が、長期的に企業制度を保持できるかどうかは疑わしい」という、過剰な所得再分配に対する反論の「現実的な根拠」を渋谷は紹介する。「アメリカにおける

福祉国家再編では、ハイエクの論理を体現する制度改革が実行されている」（第I巻p.16）。

そしてフリードマンは、社会保障年金制度の解体と、いわゆる「負の所得税」の導入による狭義の福祉政策の縮小を主張している。

渋谷は社会保障年金に積立方式の個人勘定を導入するクリントン政権の改革案が「現実性をもって議会に検討されるようになった」現状や企業年金の拡大を挙げている。

ハイエクやフリードマンの「大きな政府」批判は、自由な市場経済を前提に、安全網としての福祉国家は認め、ただし「それが肥大化するとかえって人間社会の価値と幸福を損なうことを危惧する」ものである。

(2) 黒人問題と福祉拡充要因

自由、自立を基本とするアメリカ型福祉国家では、就労によって「受給権を稼ぐこと」を基本とするが、ここで就労する条件に劣る者に対する公的扶助が問題になる。構造的貧困が「アメリカ史の最も醜悪なトラウマである人種差別問題と結びついて現象したことが」政治問題となり、福祉拡大への説得力ともなった。黒人問題である。民主党リベラル派は黒人問題を契機に盛り上がった政治状況の中で公的扶助を含む全般的な福祉拡充を求めたのである。

(3) 民間福祉と租税優遇措置

さて、アメリカの年金制度は社会保障年金と雇用主提供年金（労使の拠出が税制上優遇される被用者団体年金保険）で成り立つ。一方医療は、被用者向けの雇用主提供医療保険や民間の個人医療保険をベースに、社会保障年金受給者対象のメディケア（財源は社会保障税）、母子家庭など困窮者対象のメディケイド（財源は一般会計）のみで、社会保険が存在しないところが年金と異なる。雇用主提供年金、雇用主提供医療保険を中心とし、国

家はそれを租税優遇措置によって奨励する、というのが、民間福祉制度を中核とするアメリカ型福祉国家の特徴である。

## 2. 1960年代の「大砲とバター」(第5章)

### (1) ケネディ民主党政権期の財政構造

1960年代前半のケネディ民主党政権は、各地の紛争にも介入できる2-1/2体制を確立し、ベトナム戦争を準備した。1956年に導入された障害者年金を50歳未満にも適用した。アイゼンハワー期には道路補助金を中心に拡大した連邦から州・地方への補助金が、ニューヨーク州のような都市州(南部から流入した黒人が中心市街で貧困層を形成)でのAFDC(母子家庭などを対象とする移転支出)に傾斜し始めた。1964年歳入法で1954年度税制改革後10年目の減税を行い、低所得者ほど減税率を高くした。

### (2) ジョンソン民主党政権期の財政構造

#### ① 「大砲とバター」両立策

1960年代後半のジョンソン政権期は、ベトナム戦争の時代であった。「豊かな社会」は介入の正当化のためにも必要であった。ケネディ政権期にすでに舵が切られていたが、ジョンソン政権期には実際にベトナム戦争と福祉政策(「偉大なる社会」政策)の両面で戦線が拡大する。

連邦補助金は構造的貧困をかかえる都市州の教育と福祉に焦点を当てて配分された。メディケアとメディケイドが導入され、戦後就労世代の退職に政策的引上げが加わって年金給付も急増した。

#### ② 増税案とドル危機

ジョンソン政権が「大砲とバター」両立策を最後まで放棄しなかったために、インフレとドル危機が激化した。1967年11月のポンド危機における英国銀行の金融引締に対し、連邦準備制度は金融引締をせずに買いオペを実施し、国債の多くを直接購入して連邦政府のベトナム戦費調達を助けた。

ジョンソン政権は議会で増税の再審議を求めながら財政支出削減努力をほとんどしなかったために、ドル不安が激化し、金投機が発生し、1968年3月金の二重価格放置が決まり、ドルの基軸通貨としての地位は不可逆的に低下してしまいましたが、ジョンソン政権は1968年6月にとうとう増税を立法化した。基軸国としての軍事介入と国内の福祉拡充を優先して、ドルの基軸通貨としての地位を捨てたのである。

## 3. 1970年代パクス・アメリカーナの転換と財政構造(第6章)

### (1) ニクソン・ドクトリンと軍事再編

ドルの基軸通貨としての地位が低下し、軍事においても西側同盟国に分担を求めた。ベトナム戦争にも敗北することになる。これはパクス・アメリカーナの崩壊の始まりである、という認識が当時存在したが、間違いである。軍事費抑制というマイナスを転じて、「深入り」しすぎたベトナムからの撤退、軍人の少数精鋭化、軍備のハイテク化というプラスとなしたニクソン政権の「したたかさ」を見誤ってはならない。湾岸戦争後のハイテク戦争の原点はここにあった。軍備の尖端化はアイゼンハワー政権のニュールック政策と通底するが、日欧の擡頭や中ソ対立という世界構造の多極化を織り込んだところが異なる。

### (2) ニクソン共和党政権の財政構造

軍事支出の抑制は、経済成長による実質税収の増大、1970年代の強インフレ下でのブラケット・クリップによる名目税収の一層の増大と相まって、福祉拡充を容易にした。ニクソン政権は、国民医療保険拒否、企業年金を規制するエリサ法の制定、社会保障年金へのCOLA(自動物価調整)導入、フードスタンプという透明な制度による移転支出のアカウントビリティ増大などで公的制度を合理化し、「偉大なる社会」政策の帰結としての福祉膨張を抑

制しようとしたが、リベラル派の強い政治状況の中で押し流された。1950年代は「大砲」重視、1960年代は「大砲とバター」両立だったとすると、1970年代は「バター」に比重が移動した財政になった。

### (3) カーター民主党政権の財政構造

「大きな政府」政策を持続させたことによる矛盾が最も現れたのがカーター政権期である。ブラケット・クリープによる「議決なき増税」がもたらす増収は、納税者による民主主義的な受容を経ない福祉膨張を可能にした。またインフレ下で大量国債が容易に吸収されて財政規律が崩壊した。さらに1970年代のスタグフレーション下でのブラケット・クリープは実質所得を減少させたので、不満が高まってきた。

## III レーガン財政からポスト冷戦へ(第III巻)

### 1. レーガン税制：アメリカの「納税者の論理」 (第7章)

#### (1) 福祉国家の歴史的転換

レーガン共和党政権の福祉削減、軍備拡張、大減税は福祉国家定着のための手直しだった。

1970年代の強インフレで生じたブラケット・クリープや減価償却不足への納税者の不満に対して、レーガン政権は税率を引下げ、租税優遇措置を拡大した。カーター政権期に明らかになった米軍の弱体化に対しては、軍備を再拡充した。1980年代には大幅な財政赤字と経常赤字が生じたが、減税の成果は1990年代後半のクリントン政権期に現れた。レーガン減税は富裕層の貯蓄・投資からの所得を増大させてクリントンに増収をもたらし、レーガン軍拡は冷戦の終焉によってクリントンに平和の配当をもたらした。

#### (2) 1981年減税

1981年経済再建税法では、税率引下げとともに、

投資促進のための租税優遇措置を拡大した。ブラケット・クリープ対策だったのだが、1979年の連邦準備制度ボルカー議長による金融引締が奏功してインフレが沈静化し、投資目的借入金利子控除などは逆に不平等をもたらした。『マッキンタイヤ報告』(1984年)がタックス・シェルターへの社会的批判を高め、次の税制改革への国民的コンセンサスを形成した。

### (3) 1986年税制改革法

#### ① 主要規定

1986年税制改革では、第1に、個人所得税の最高税率が50%から28%へと22ポイントも下がった。1964年のケネディ減税は所得税率を第2次大戦前の水準に戻すものだったが、1980年代のレーガン政権の2回の減税は1920年代に戻すものだった。

第2に、従来の11%、12%、14%のブラケットは15%に引上げられた。ところが実際には人的控除、概算所得控除という弱者救済の制度が拡充されたため、低所得層には実質的な減税になっている。1970年代のインフレによるブラケット・クリープの最大の被害者がこの低所得層であった。

第3にブラケットが簡素化した。従来最低11%から最高50%まで14段階あった個人所得税が、15%と28%の2段階になった。8割前後の納税者が15%の低税率ブラケットの適用を受けることになり、個人所得税は多くの納税者にとって実質的には比例税になった。

#### ② 租税優遇措置の存廃

租税優遇措置では、社会的批判の強かった長期キャピタル・ゲイン優遇税制と投資目的借入金利子控除が廃止された。法人所得税についても、減税効果をはるかに上回って課税ベースの拡大が行われた。

一方、雇用主提供年金・雇用主提供医療保険などは、アメリカ型福祉制度の重要なメカニズムとし

て租税優遇措置が継続された。保守派も「医療社会主義」を防ぐためには維持すべしと主張した。

## 2. レーガン共和党政権期の財政構造(第8章)

### (1) 軍備拡張

レーガン大統領はアメリカの国際的威信の回復を期待されて登場した。ニクソン政権期に始まったイージス艦やB1戦略爆撃機といった高度な兵器の開発は、カーター政権では中止されていたが、レーガン政権で復活し、製造、就役が始まった。しかしゴルバチョフ書記長の就任で冷戦の終焉が予感され始め、1985年12月の財政均衡法では削減の半分は軍事支出とした。

### (2) 福祉国家の再編

レーガン政権は福祉支出を「本当の困窮者」に限定しようとした。AFDCの受給資格を厳格化する一方、メディケア、メディケイドを拡大し、妊婦・児童への給付を寛大化した。レーガン政権の福祉削減は、自他が宣伝するほどのものではなかった。減税額のほうがはるかに多かつたし、国防費も増加していたので、財政赤字が拡大した。

### (3) 国債政策

#### ① ウォール・ストリートの協力体制

こうして発行された大量の国債は着実に消化された。連邦準備制度はボルカー議長就任後、国債消化のための低金利政策を一切放棄した。「イーブン・キール」の廃止、「アコード」の徹底である。プライマリー・ディーラーとの事前協議によって国債が確実に引き受けられるという、ワシントン(財務省)に対するウォール・ストリート(金融・証券界)の協力体制が確立した。

#### ② クラウディング・アウト

一方、高金利での大量国債発行の結果として、クラウディング・アウトが生じた。18%という高金利水準の下では平均価格の新築住宅さえも購入す

ることがきわめて困難になり、マイアミ市役所は下水道工事のための資金調達が苦しくなった(議会公聴会での発言)。

## 3. 1990年代の冷戦終焉とアメリカ財政の再建(第9章)

### (1) ブッシュ共和党政権

#### ① 財政構造

ブッシュ政権は、圧倒的な軍事的優位を湾岸戦争で証明したが、アメリカ・モデルの経済モデルとしての優位を世界に示すためには、福祉国家をも強化する必要があった。レーガン政権以来の低税率に福祉膨張圧力が加わり、ブッシュ政権期には財政赤字は解消されなかった。不況で税収も伸びなかった上に、非軍事支出増が冷戦終焉による平和の配当より大きかった。

#### ② メディケイド拡張

最も伸びが大きかった福祉支出は医療・保健である。メディケアは高齢者医療の基本的な部分しかカバーしていない。560ドルまで自己負担、あとは60日目までの入院費用全部、それから30日間の入院費用の3/4を提供するだけで、その後は「一生の予備枠」を使い込む仕組みである。メディケアを「薄い」内容にとどめるためにも、一般財源のメディケイドというセイフティ・ネットで補完せざるをえない。

### (2) クリントン民主党政権期の財政構造

#### ① 財政再建

クリントン政権期には、軍縮が一層進展し、好況の追い風と、やや所得再分配的になった税制で、高所得層を中心に税収が増えた。この増収が減税や歳出増に振り向けられることのないよう、予算に厳しい制約を設けた結果、第2期の1998年には財政黒字を実現した。

活発な株式市況を反映して高所得層がキャピタル・ゲインを実現した。低所得層向けのEITC(勤

労所得税額控除) 拡充によって実質的な累進性が高まった。第1次大戦前ほどの金持ち税ではないにしても、納税者の上位20%が8割近くを負担する個人所得税が財政再建に大きく貢献した。

## ② 資産所得の大衆化

議会公聴会ではキャピタル・ゲイン課税軽減が主張された。保守派による貯蓄および投資促進の租税優遇措置の拡張の論理は、1954年の税制改革以来、一貫して主張されている。それが1980年代から説得力を増したのが、「豊かな社会」における労働者大衆の資産形成のゆえである。企業年金や個人年金のメカニズムを通して、株式市場などでの資産運用の利益を享受する機会が増え、労働者大衆もキャピタル・ゲイン減税の利益を享受するようになった。

## ③ 年金への市場原理拡大

雇用主提供年金は確定給付型から確定拠出型に比重が移動した。背景にあるのが1990年代の株価上昇である。確定拠出型は被用者にリスクを押しつけるだけでなく、リターンを権利を与えるものである。社会保障年金においても一部を確定拠出の積立方式に転換する「個人勘定」案が、廃案になったとはいえ、議論された。

社会保障年金の所得代替率は、モデル計算では低所得層で53%、平均所得層で39%、高所得層で24%であり、上位4割は、社会保障年金に加えて、金融資本市場での資金運用あるいは自らの就労を通して市場経済成果の分与を受けている。

## ④ 医療保障法案廃案

1993年の医療保障法案は、すべての国民は州運営の地域組合か企業組合に加入するという、日本型社会保険の提案であったが、またもや廃案になった。4千万人以上の無保険者がいながら、アメリカ国民は「医療社会主義」を阻止して「選択の自由」を確保することを優先したのである。

## ⑤ 公的扶助の厳格化

低所得層向けの控除は就労インセンティブを与

えるEITCが増えた。公的扶助も未婚の母や不法移民への出来高補助だったAFDCが廃止され、学校を欠席したり逮捕されたりした場合の制裁が可能な固定費補助のTANFが導入された。あくまで、自分で稼ぐ個人を基本とする福祉国家である。

1990年代に義務的財政支出(エンタイトルメント支出)が増大しなかったのは好況の故であろう。

## ⑥ 国債管理

国債利払いはインフレ沈静化の中で、実質値においても驚異的な高さに達し、民主党は利子率の高いときに長期債を発行することを批判したが、財務省は国債発行の定期化のみを心がけてきた。

国債管理に不確実性があると借入コストにプレミアムを加えてしまい、かえってコストが増加するのであって、ディーラーや投資家にとって儲かる金融商品にすることで国債管理の混乱というリスクを回避している、という発想である。ソロモン・ブラザーズ事件に関しても、規制強化はもとめず、従来通り市場メカニズムを重視した。

## IV コメント

本書は、第一に、議会の公聴会での証言という、財政史にとっての一次資料を丹念に読み込んで各階層の主張を詳細に紹介している。実証的な歴史研究である。

第二に、かつて「ガルブレイスやハリントンというリベラル派の役割に重点を置いてい」た筆者の目に、「ハイエクやフリードマンという保守派経済学者が体現する論理が、アメリカ社会の納税者大衆のコンセンサスである」という「構図が見えてきた」ことにより、リベラル派の主張とその根拠、保守派の主張とその根拠の両方を、いずれも等身大の説得力を以て叙述している。

第三に、軍事支出と福祉支出、減税と租税優遇措置、民間福祉と社会保険・公的扶助、自由競争と福祉国家、ワシントンとウォール・ストリートの、

代替関係と補完関係の全体像が、「アメリカ型福祉国家」という統一した視点の下でダイナミックに描かれている。

21世紀初頭のアメリカ財政の最大の課題は、終章で渋谷が的確に指摘しているように、年金問題である。フリードマンが解体を要求した賦課方式の社会保障年金制度は、7.2兆ドルの年金純債務（将来給付を約束した年金の現在価値合計に比しての積立不足額）を累積してしまった。先行世代に

よる後続世代への「議決なき増税」である。年金改革とは、年金純債務をどの世代が負担するかの決定であり、一種の国債管理による、世代間所得再分配の歪みの後始末である。本書が解明してきた、アメリカ型福祉国家の市場整合性拡大という流れからすると、現在ブッシュII政権において検討されている社会保障年金への個人勘定導入は、当然実現すべき次なるステップである。

（いしみつ・まこと 会津大学短期大学部教授）