

現代アメリカ連邦財政思想の研究

西川 宏

現代アメリカ連邦財政思想の研究

西 川 宏 著



啓 文 社

著者略歴

1932年 京都市生まれ
1955年 同志社大学経済学部卒業
1969年 同志社大学経済学部教授
現在に到る

現代アメリカ連邦財政思想の研究

¥ 2,000

昭和47年4月20日発行

著 者 西 川 宏

発行者 三 宅 淳 三

印刷者 田 中 卯 市

発行所 啓 文 社

京都市左京区田中関田町26

電話京都 (791) 1146 (代)

郵便番号 6 0 6

振替京都 7 8 9 2

まえがき

1930年代以後のアメリカ経済においては財政の指導的役割が強調されており、経済の業績もその事実の真実性を裏づけているのであるが、現実には財政を支配するものは政府の思想であり議会の行動であるから、財政の役割にかんする政府や議会の態度と現実採用された個々の財政政策との相互関連を分析することは興味深いものである。すなわち財政政策思想上の問題として「均衡予算か補整予算か」が興味をもってとりあげられうるのはいうまでもなく1930年代以降であるから、本書はこの意味の「現代」を対象として、主として伝統的な「均衡予算」勢力と新しい「補整予算」勢力との間の闘争の過程を財政思想史的に分析しようとするものである。

本書は筆者の属する「アメリカ経済研究会」が編集した「ニューディールの経済政策」（慶応通信、昭和40年12月）の刊行を契機として、筆者が「同志社大学経済学論叢」に寄稿してきたアメリカ連邦の財政政策思想にかんする論説・研究ノートなど数点を母体としつつ、それに加筆した修正を施してまとめたものである。その構成としては、補整的財政思想の政府による公式の承認をみたとされるケネディ期以前では、補整的財政思想の制度的承認そのものが関心の的であったところから、政府や議会が歳出面と歳入面とを包括した全体としての財政を補整的なものとして把握したかどうかということに注意が向けられる。したがって分析の結果同時に各時期の財政政策がねらいとした本質の理解に到達することになる。補整的財政政策が制度的な沈殿をみたとされるジョンソン期においては、個々の主要な法律的事象を採り上げてその制度的沈殿を証明していくという方法で議論を進めることにした。もちろんこれをもって筆者の希望するところを十分満たしたとは考えられない。種々不備な点がみられ内容は未熟なものであるが、その責任はすべて筆者個人にある。これについては今後とも先学諸氏のあたたかい教示、叱正を仰いで研究を重ね他日再び改訂する機会を得たいと思っている。

最後に本書の刊行までに幾多の示唆や激励を賜ったアメリカ経済研究会の松井七郎先生を初め多くの先輩ならびに友人諸氏に感謝の意を表するとともに、常にあたたかい御指導を賜っている恩師中西仁三先生、宗藤圭三先生にもこの機をお借りして御礼の言葉を述べさせていただきたい。また本書の刊行を快諾され大きな協力を惜しまれなかった啓文社社長三宅淳三氏、ならびに校正その他で非常にお世話になった酒徳清氏を初め関係者諸氏に厚く御礼申し上げたい。

1971年11月

西 川 宏

目 次

まえがき	1
序 章 伝統的財政・予算政策の特徴	7
第1章 ニューディール期の財政政策	14
——「補整的財政」思想の萌芽——	
I 伝統的財政政策の基本的目標	14
II 第1および第2ニューディール期	
財政支出政策における理論的単純性	16
——伝統性の維持と誘い水理論——	
III 第3ニューディール期財政支出政策の混性的性格	23
——革新性の誕生と楽観的補整的財政理論——	
IV 第1および第2ニューディール期	
租税政策における収入目的の追求	31
——消極的租税政策と改良的租税政策——	
V 第3ニューディール期租税政策における非合理性	35
——財政支出政策と対比して——	
VI む す び	37
第2章 「1946年雇用法」の制定とその本質	39
——補整的性格の吟味——	
第3章 トルーマン社会改革思想の発展と均衡予算論争	49
は し が き	49
I ナットソン減税諸法案をめぐる論争とその性格	49
II フェアディールと拡大・縮小均衡予算論争	59
III む す び	68
第4章 アイゼンハウアーの自由主義財政思想	70
——「経済成長政策」の成立と縮小均衡予算——	

はしがき	70
I 経済成長政策の採用とその方法	74
II 経済成長政策の必要性和妥当性	82
III 経済成長政策思想の本質	91
IV むすび	97
第5章 1950年代後半における「経済成長政策」追求の論理	99
はしがき	99
I 財政支出提案と政策目標間の優位性	100
II 租税政策「現行税率維持」をめぐって	112
III 「経済成長政策」の展開	118
——その存続の証明——	
IV むすび	130
第6章 ケネディ「補整的財政政策」の生成	133
第7章 ケネディ「経済成長政策」の諸方策とその本質	147
I 経済診断	147
II 投資税額控除計画の効力	150
III 個人所得税「減税と改革」の機構	156
IV 大減税計画の性格と成長政策の必要性	161
V むすび	169
第8章 ジョンソンの「伸縮的」財政政策思想(一)	171
——消費税減税と「伸縮的」経済成長政策——	
I 序——消費税減税の2目的と経済診断	171
II 総需要に及ぼす効果の判別基準	178
——経済的拡張(スラックの解消)——	
III 経済拡張における減税具体案の優位性問題	189
IV 時間的迅速性	195
V 短期安定化政策	198
VI むすび	204

第9章 ジョンソンの「伸縮的」財政政策思想(二)	206
——「1966年租税調整」措置の機構と伸縮性——	
I 租税提案の背景.....	206
II 累進源泉徴収方法の採用.....	210
III 大法人の稼得時納税への急速な移行.....	217
IV 自由業者社会保障税の分割課税.....	221
V 消費税の段階的税率引き下げ延期.....	223
VI 要約と評価.....	228
第10章 ジョンソンの「伸縮的」財政政策思想(三)	231
——投資税額控除の一時停止と回復——	
I 「一時停止」提案の背景	231
II 「一時停止」規定の概要と事業界の反応	233
III 「一時停止」と伸縮性(1)	237
——投資抑制における十分性——	
IV 「一時停止」と伸縮性(2)	249
——迅速性と投資の安定性——	
V 他の選択可能性との比較による評価.....	254
VI 「回復」に際しての規定変更をめぐって	258
VII む す び.....	265
第11章 1960年代末期における連邦予算・	
支出規制の発展とその本質	267
——「1968年歳入歳出規制法」の財政思想を中心に——	
は し が き.....	267
I 連邦支出過程の特徴と問題点.....	269
II 増税・支出規制論争の発展とその性格(1).....	274
——ミルズ支出規制の原理——	
III 増税・支出規制論争の発展とその性格(2).....	281
——ミルズ支出規制の展開——	

IV	政府計画評価による支出規制の諸構想.....	286
V	支出規制闘争の意義と本質——むすび.....	291

索	引.....	295
---	--------	-----

序 章 伝統的財政・予算政策の特徴

最近のアメリカにおける連邦政府の経済政策は疑いもなく国民経済に多大の影響を及ぼしている。それは財政支出や租税、公債など財政上の手段が経済政策の一環として使用されるからにほかならない。しかしそうした財政政策の経済政策化が実際可能になるためには、また可能になるという思想、アイディアが生まれるためには、その必須条件として財政規模の国民総生産額に占める割合が大きくなっていなければならない。戦時を別とすればこの割合が急激に大きくなった境界線として、1929年に勃発した大不況をあげうることは周知の事実である。連邦財政支出だけをとってみても、ジョンソン期の終わりごろにおいては国民総生産額の2割を超過するの¹⁾にたいして、建国時より南北戦争勃発時まで(1812年英米戦争が行なわれた1812~1815暦年は除く)は1~2パーセント、南北戦争後第1次世界大戦への参加まで(1866~1916会計年度)は2~4パーセント、1920年代の10年間は4パーセント、1929暦年は2.5パーセントにすぎなかった。これに関連していえることは、1930年以降においては政府予算の赤字が常態であるの¹⁾にたいして、1930年以前では戦時を別とすれば赤字は例外であったということである。ちなみに1791会計年度から1930会計年度までの123年(1812年英米戦争、メキシコ戦争、南北戦争、米西戦争、第1次世界大戦に関連した会計年度数の合計17年は除く)の収支を調べてみれば、そのうちで黒字を示した年は93年であった。このような意味で1930年代の大不況を境としてその前後に相違がみられるわけであるから、われわれはその大不況を含めてそれ以後の時期を現代とし、本書においてそうした新しい時期の連邦財政思想を分析しようとしている。しかし現代財政思想の特性を究めるためには、とうぜん1930年以前の予算・財政政策思想の概要なり特徴を把握しておくことが肝要であると思われる。

1) P.B. Trescott, "History of Federal Fiscal Policy 1790~1956", J.W. Markham, (ed.), *The American Economy*, 1963. 嘉治元郎監訳 137ページ; Tax Foundation, *Facts and Figures on Government Finance*, 14th Biennial Edition, 1967, p. 32.

さてアメリカにおいて予算が本来の形を整えるようになったのは1921年の「予算会計法」制定のときであったから、それ以前においては予算書つまり予算教書や各種の分析・比較表、具体的には新規債務負担権限要求額、歳入歳出見積額などが提出されることはなかった。しかしこのことから1921年の前後で予算思想が大幅に変化したかというわけではなかった。体系的な予算手段を持たなかったということは、財政の役割が評価されないということの意味するのではない。既述のごとく1812年の英米戦争、メキシコ戦争、南北戦争、米西戦争、第1次世界大戦といった5つの戦争とともに公債の増加が顕著であったが、1921年以前もそれ以後も1930年までは終始一貫して、この公債の償還に予算政策上の注意が集中されたのである。実に予算政策の歴史は公債償還の歴史であるといっても過言ではない。しかしこのように表現されたからといって建国当初つまり1790年ごろの財政・予算思想と第1次世界大戦時のそれとの間に全然変化がみられなかったわけではない。通常世界史的にみて1870年ごろを境に産業資本主義時代から独占資本主義時代への移行がみられるのに対応して、アメリカの財政・予算思想史上においても南北戦争以後ある程度識別しうる変化が生じている。したがって、われわれはいわゆる「1930年以前」をこの時点で二分して、政府の思想を中心に類型的に整理しながら考察を進めよう。

まず建国の当初 G. ワシントン期においてはなにはともあれ連邦信用の確立が急務で、そのためには憲法第1章第8節第1款にうたわれているごとく、国防の強化とともに国債の償還が必要であった。すなわち初代財務長官 A. ハミルトンの「公信用にかんする第2報告」にみられるごとく、30年以内にアメリカの外債を含めて全公債を償還することがねらいとされた。公債が未償還のかがり予算政策としては少なくとも均衡予算が達成されねばならず、黒字は大いに望ましいとされた。1つの世代が次の世代を拘束してはならないと強調していた T. ジェファソンはとうぜん均衡予算と公債償還を奨励したが、そのために経費節減を唱え、連邦政府の活動を最少限に維持すべきことを強調した。か

2) L.H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy 1789-1958*, 1959, p. 11.

くして19世紀初めに8,300万ドルであった公債残高は、1812年の戦争勃発の直前には4,500万ドルにまで減少していた。この戦争により残高は再び1億ドルにまではね上がったが、以後 J. マディソン、J. モンロー、J.Q. アダムス、A. ジャクソンなどの大統領の同様な努力によって、1835年までに元本、利子を含めて完全な公債の償還がなされていた。ジャクソンによれば公債は不幸であるのみならず悪であり不道徳であったから、公債償還の貫徹は愛国的、道徳的な見地から偉大な瞬間として賞讃すべきものであった。³⁾ メキシコ戦争によって4,000万ドルあまりの公債増加がみられたが、その結果テキサス、ニューメキシコ、カリフォルニアの広大な土地を獲得し、またカリフォルニアにおける金鉱の発見、西部地方における鉄道の拡張ともあいまって以後10年にわたり経済は発展したので、南北戦争に至るまでの Z. テーラー、F. ピアース、J. ブキャナンの各大統領はやはり公債償還を奨励した。

以上の考察からして南北戦争以前の農業中心の期間においては、上記2つの戦争やその他の緊急事態のために公債が発行されることはもちろんあったが、不況で収入が少ないときにはとくに支出を節約して緊縮政策を行ない、収入が潤沢であったときはできるだけすみやかに公債償還に努めるという有様であった。したがって関税が連邦政府収入の主要財源であったが、それが収入増加をめざして活用されるということはなかったのである。⁴⁾ すなわち①公債の償還、②平和時の均衡予算、③低水準の公共支出、が予算政策の鉄則であったことがわかる。これは経済思想発展史上いわゆるレッセフェールの予算思想であった。すなわちこのレッセフェールの経済思想が財政領域に適用されるとき以上の3つの公準が生まれることになる。

レッセフェールの経済思想は J.B. セイの「供給はそれみずからの需要を生む」という法則に端的に現われている。供給が必ず需要を生むのであるから、企業家は可能なかぎり雇用を増大し、したがって生産、供給を増大する。かくてこの法則は必然的にあらゆる経済分析において完全雇用を前提とすることに

3) *Ibid.*, p. 20.

4) 野津高次郎著「米国税制発達史」昭和14年 142ページ。

なる。生産は極大であり遊休資源は存在しないから、政府の追加的な機能遂行に際してはさしずめ通貨の造出によらねばならないとなると、活動中の資源にたいする需要の競合がおこり物価が上昇することになるので、これを避けるため予算はとうぜん均衡予算でなければならないという②の要請が生まれる。さらにレッセフェール下の政府支出は、A. スミスの国富論において明らかなごとく、有用ではあるが非生産的であるとされていたことをおもいおこそう。いかに均衡予算が実現されていても高水準の政府支出は完全雇用下では低水準の民間支出を意味するから、この支出種類の転換が経済全体の生産能率を引き下げることが明らかである。均衡予算においても、つまり政府支出の財源を租税であえてまかなっても、それによって消費のみでなく貯蓄したがって投資、生産が阻害されるから、政府支出をなるべく抑制して極大生産からの乖離を可能なかぎり避けるべしという③の要請が生まれる。また遊休資源のない完全雇用状態での公債の発行は、租税の場合とは違って一般に消費を減少させることなく貯蓄ばかりを減少させるから、租税の場合よりも生産を阻害する度合は大きいとされた。したがって①の公債の償還が極大生産からの乖離の除去にいかほど役に立つかが痛感されたのである。ジャクソン期の S.D. インガム財務長官が公債反対の理由として指摘したのは実にこの点であったし、J.K. ボルク期の R.J. ウォーカー財務長官が「公債は賃金が支払われる基金を減少させる」として均衡予算を支持したのもやはりかかる論理によるものであった。⁵⁾

さて以上の公債償還、均衡予算、低水準の公共支出という予算政策の公準は南北戦争以後の時期においていかに変化したであろうか。年代順に諸大統領の公債観を観察してみると、まず A. リンカーンは停戦前すでに「負債は財産の一種である」と公債の存在を合理化したし、U.S. グラント (1869-1877), C.A. アーサー (1881-1885), G. クリーヴランド (1885-1889) などはずべて急速な公債償還に反対し、多額の黒字継続に反対したし、税収削減を要求した。アーサー政権時のフォルガー財務長官は大収入・小支出が事業界・経済界に悪影響を及ぼすとして、「財務省の設置を規定した1789年の法律は、収入増加の計画

5) L.H. Kimmel, *op. cit.*, p. 25.

を準備すべきことをもって財務長官の義務としたのであるが、それ以来時は移って、今や財務長官を苦しめるものは、どこから歳入を（政府の緊迫した需要にたいする十分な歳入を）調達すべきかの問題ではなくして、むしろ人民より取得した政府の需要以上の歳入を、いかにして事業界に返還すべきかの問題である⁶⁾と述べている。かれらによれば国民経済成長の結果公債の負担は軽減するから、人民を不必要な課税から解放することが大きなねらいとなった。また膨脹した収入を放置しておけば必ず法外な浪費が発生することも指摘された。これらのことを総合的に考えると、19世紀南北戦争後のほとんどの期間においては、たえず発生しがちな黒字の財政的処理問題が政府および議会政治家の論争課題であったことがわかる。それと同時にこの期間ではまた、B. ハリソン（1889-1893）期やクリーヴランドの第2期（1893-1897）にみられたごとく、多額の黒字にもかかわらず公共政策の目標としてあらためて節約が確認された点の特徴である。このように急速な公債償還に反対し、さらにあらためて節約を重視する傾向がみられるようになったということは、裏を返せば政府の職能が増大してきたということを意味するものであった。すなわち1887年の州際通商法（Interstate Commerce Act）や1890年のシャーマン反トラスト法（Sherman Anti-Trust Law）の制定など、支出自体はたいして増加させるものでないにせよ、いわゆる規制分野における機能の増大がみられたし、B.B. ヘイエス（1877-1881）、アーサー、ハリソンなどにおいて公立学校教育にたいする補助が強調された。ハリソンはまた節約を重視する中にも、たとえば河川・港湾計画について1回あたりの計画量を減少させより急速な完成を要求するなど賢明な、経済的な方法の採用を強調した⁷⁾。政府活動のこうしたレッスフェール的なものから潤滑油的なものへの変化は20世紀に突入して T. ルーズヴェルトや W.H. タフトなどに引き継がれていった。ルーズヴェルトにおいては通商・産業にかんする法律に積極的な規定がなく否定的、禁止的なものが多かった点遺憾であったし、タフトにおいては真の節減は効率的な組織の結果生まれるもの

6) 野津高次郎著 前掲書 36-37ページ。

7) L.H. Kimmel, *op. cit.*, p. 76.

であった。⁸⁾ここではいわゆる低費用政府と経済的政府とは同じではなくなっていた。このようにして徐々に政府活動増大を伴う節約を実行するため、米西戦争終結時以後第1次世界大戦開始までの17年間の公債償還は2億ドル(14億ドルから12億ドルへ)にとどまった。第1次世界大戦によって1920会計年度の開始時には公債累積額は250億ドルを超過しておりまたまた公債償還が予算政策の大きな目標であったが、W. ウィルソン(1913-1921)はやはり急速な公債償還を欲しなかったし、W.G. ハーディング(1921-1923)は「平時に帰れ」の中にも「たえず収入よりいくらか少ない額を支出すべきこと」を強調したし、C. クーリッジ(1923-1929)は同様に厳格な支出規制とともに「支出を超える度合が大きすぎない水準に収入を保つこと」を目標として均衡予算と公債償還に努めたのであった。⁹⁾そうした意味で第1次世界大戦後1921年、1924年、1926年、1928年、1929年と5回にわたって減税が行なわれ、1926年と1928年のそれを除いて残りのものは景気対策としての効果をも持ったが、その動機においては企業のインセンティブを増大するものでこそあれ、景気対策的なものはなに1つみられなかったのである。¹⁰⁾

以上のことから南北戦争以後1930年までの期間においては、政府活動の種類や公債償還の速度にかんする具体的な提案についてはとうぜん各種の見解がみられるであろうと想像されるが、おおざっぱにみて財政支出・国民総生産額比率は第1次世界戦争時を別とすれば、すでにみたごとく2～4パーセントとほとんど変わりがなく、全体として①能率を重視した経済性という意味の節約、②均衡予算、③徐々に公債償還、が尊重されたと要約することができよう。それはすでにみたごとく、景気調節的、所得再分配的な機能を含めていわゆる経済にたいする潤滑油的な政府職能の増大によるものである。しかしてかかる潤滑油的な政府支出が重要視されたことは、レッセフェールが支配的であった時期には各種の矛盾が発生しておりそれを除去する必要性があったことを意味しており、その点で現実性を有していた。したがって節約、均衡予算、公債償

8) *Ibid.*, pp. 83-84.

9) *Ibid.*, pp. 90-91.

10) J.A. Maxwell, *Fiscal Policy*, 1955, p. 12.

還という予算政策上の公準は確認されてもその内容が変化していたのである。しかしこれをさらに一歩進めて考察するならば、以上の潤滑油的政府支出が功をおさめた暁には政府支出は低費用が理想であり、急速な公債償還が理想になるだろうと推論されうる。この点において南北戦争以後1930年に至る期間においてもやはりセイの販路法則に基礎をおいた完全雇用経済がたえず前提とされていたことがわかるのであり、かくてわれわれは建国以来1930年までの140年間をつうじて一貫して本質的に同じ内容の節約、均衡予算、公債償還なる3公準が予算政策を支配していたといえることができる。これがいわゆる伝統的な予算政策思想といわれるものであるが、現実的に政府支出の規模が飛躍的に増大し赤字がノーマルな状態とみなされる1930年以降において、この伝統的予算思想が予算政策史上いかなる運命をたどるかに主として関心を集中しよう。

第1章 ニューディール期の財政政策

——「補整的財政」思想の萌芽——

I 伝統的財政政策の基本的目標

アメリカの歴史は1929年を境として拡張期ないし繁栄期と停滞期とに大きく二分されることがある。¹⁾こうした区分の適否はともかくとして、1929年から始まった大不況が、その厳しさにおいても長さにおいても一流のものであったということ、1929年の前後の経済が質的な相違を示しているということが、アメリカの歴史をかく区分しようとする努力の中に現われているのである。千数百万人の失業者と衣食住の可能性を閉ざされた、それ以上の人々が路上にほうりだされ、列を作ってパンを求める姿は、ただいたましさそのものであった。企業者や農民もとうぜんながら救済を待ちこがれており、アメリカの経済はとうてい自力では立ち上がることができそうになかった。かくして未曾有の大恐慌に直面したフーヴァーとルーズヴェルトの不況対策はとりわけ民衆の注目と関心を集めた。なかでもルーズヴェルトの「ニューディール」はしばしばあえて革命の烙印を押されたことさえおもいだされる。いずれにしてもニューディールの財政思想史的意義を高く評価する人々の中には、以前の諸経済政策にはみられなかったような強力な購買力増進政策をルーズヴェルトが遂行したと断定するものが多くみうけられる。したがって本章ではこうした財政思想史的な観点からニューディールがどれほど新しい、一貫した政策をうちだしたかを検討することにしよう。そのような検討をなすためにはとうぜん財政思想史的に合理的な基準が明確にされねばならない。

これに答えるためにわれわれは前章で1930年に至るアメリカ140年間の歴史をふり返ってみた。G. ワシントンが初代大統領に就任した1789年から大不況

1) R.V. Gilbert and Others, *An Economic Program for American Democracy*, 1938, p. 15.