

報告番号	甲 乙 第	号	氏 名	茂住政一郎
主論文題名 : A Prelude to Fiscal Gridlock of the United States: Social Policy, Taxation and Policymaking of the Administration of John F. Kennedy (邦題) 機能不全に陥るアメリカ財政とその端緒：ケネディ政権期における社会政策及び租税政策の決定過程				
(内容の要旨) 本論文の目的は、空前の連邦財政赤字を抱えているにもかかわらず租税政策による対策が困難である一方で、直接社会給付ではなく租税支出によって人々に間接的に社会サービスを与えているとされている今日のアメリカ財政の特徴に鑑み、財政支出の抑制を行う一方で、「ケインズ革命の完成」の一部として評価されているアメリカ財政史上最大規模の減税の一つを行ったケネディ政権期を現代的アメリカ財政問題の端緒と捉え、官僚、大統領顧問、議員といった各政策主体の持っていた意図と政策の実態分析を通じて、新たな見方を提示することにある。当該期の租税政策に言及した多くの先行研究は、この時期に行われた二つの減税を、後に経済刺激策として減税が利用される契機として捉えている。一方、当該期の社会政策に言及する先行研究は、この時期の社会政策を否定的なものと評価している。しかし、この政策パッケージの政策決定過程分析の前提に置かれていたのは、「ケインズ＝赤字財政の提唱者」というシェーマ、そして、財政赤字創出による需要刺激を重要視する大統領経済諮問委員会（CEA）を中心とした経済学者、均衡予算と投資促進を重視する財務省官僚と内国歳入委員長 W. ミルズといった政策主体の財政思想であった。これに対して本稿では、当時の経済や社会の変容、財務省や CEA、ミルズといった政策主体の財政思想、それらに基づいて行われた政策立案やその成立過程を、一次史料に基づいて明らかにしていく。その上で、1960 年代後半以降の継続的な財政赤字発生、スタグフレーションを経て、1980 年代以降緊縮財政が金科玉条のごとく叫ばれることとなった歴史的文脈において、如何にこの時期の政策パッケージが今日までのアメリカ連邦財政政策の形成に影響をもたらしたのか考察していく。 序章においては、今日の財政状況と戦後アメリカ財政史を概観し、ケネディ政権期を現代の端緒と位置づける作業を行った。今日、空前の連邦財政赤字が発生している中で緊縮財政が叫ばれ、州・地方政府段階においては相次いで財政破綻が起こっている。この背後には、経済や社会の状況の変容があるが、これに対応するはずの国家の役割は、租税支出の積極的利用によって人々の目の前から姿を消していると福祉国家研究によって評価されてきた。まさに、財政を通じた国家の役割は麻痺状態に陥っていると考えられる。本章では、その要因は、財政支出に比べて成長しない税収にあり、その傾向は第二次大戦後の減税措置の積極的利用にあることを先行研究整理より見出した。そしてこの契機を、二度に渡る戦後初の大規模減税を行ったケネディ政権期 (1961-64) 年と見出した。この時期の支出増加抑制と減税という組合せは、政府の政策立案が意図的な財政赤字創出への禁忌を突破し、後の減税、支出拡大といった、拡張的財政政策の積極的実施への扉を開いた「ケインズ革命の完成」の一部と評価されてきた。この政策体系は、ケインズ政策批判を通じて、1980 年代には「緊縮財政」に取って代わられた。しかし本章では、ケインズ及び初期アメリカンケインジアンの実際の財政思想を再検討し、彼らは決して赤字財政の提唱者ではなく、むしろ財源調達能力と負担の公平性を備えた累進所得税制に基づく中長期的に健全な財政運営を主張していたこと、この評価とケネディ期の「ケインズ理論」的政策パッケージは大きくかけ離れたものであることを明らかにした。そして、以下の 4 章を通じて、何故以上				

の政策の組合せが採られたのか、何故それが代表的な「ケインズ政策」と評価されるに至ったのか、そして、現代のアメリカの財政構造にどのような影響をもたらしたのかを論じていくことを本稿の課題と設定した。

第一章では、ケネディ政権による社会政策及び予算編成、及び連邦補助金配分案の關係について論じた。ケネディ政権期の現金給付、職業訓練、教育といった分野における新規事業は、先行研究によって、概して弱い貧困解消効果、現金給付偏重と批判され、CWMなどの予算均衡概念に基づく反対、あるいはCEAの減税指向とその代替財源確保のための財源配分抑制にその理由が求められてきた。これに対し本章でまず明らかにしたのは、戦後、1960年代までに、生産設備の自動化や機械化、炭鉱閉鎖や農業大規模化による労働力需要の変化、白人富裕層を中心とした郊外への、非白人低所得層を中心とした都市中心部への人口移動といった、経済、社会の大きな変容の中で、全米的に失業、貧困、教育ニーズの高まりといった問題が発生していた点、それに対応すべき州・地方政府が、税制の多様さと税収の地域間格差、大都市圏の複雑な構造と連邦補助金配分額の州間・事業間格差を理由として、財政運営の困難な状況に直面し、州、政府間関係諮問委員会（ACIR）から、連邦政府による対策の要望が出ていた点である。これらの状況に対応したのがケネディ政権であり、世論調査を利用した人々のニーズを意識した上で、一般・ブロック補助金配分を通じた公的扶助や公共事業、失業給付といった所得保障、及び職業訓練・再教育、医療・教育拡充の立案、これらの事業に対する財源配分の拡大を彼らは考案していた。すなわち、州・地方財政状況を把握し、州・地方政府の裁量の確保を考慮した上で、彼らは当時の社会問題への対応を試みていたのであり、当該期の政策運営が、社会政策拡充期ではあるものの、介入主義的な「創造的連邦主義」で、レーガン政権期以降今日の「新連邦主義」の萌芽と評価されているジョンソン政権期とは異なる経路を辿った可能性があったということを示した。

以上の結論から浮上する論点の一つが、連邦政府の税制を通じた財源調達能力である。第二章では、ケネディ政権期に行われた二つの税制改正のうち、62年税制改正の再検討を行った。50年代後半の連邦所得税制は、過剰な高税率と狭い課税ベースで構成され、水平的・垂直的公平性及び累進性の弱体化という問題を抱えていた。そこで、財務省租税調査局（OTA）とCWMらの協力の下、以上の問題に加え、財源調達、景気循環伸縮性、投資、消費、資源配分の効率性を重視した「一括りの包括的税制改正」が考案され、その後の提案が59年までに合意に至っていた（59年合意）。しかし、ケネディ政権発足までに、景気後退、国際収支の悪化、固定資本投資の遅れといった問題が発生していた。そこで、経済顧問らがその対策として提案した投資税額控除に加え、減収相殺、包括的税制改正への「布石」、財源調達能力維持目的の措置として、後に提案される予定であった「一括りの包括的税制改正」からいくつかの租税構造改定措置が組み合わせられ、小規模な増税として、61年税制改正案が提案された。しかし、製造業界を中心とした反対により、投資税額控除による減収額は縮小したものの、耐用年数表追加、租税構造改定措置縮小のため、62年改正は結果として減税として成立することとなった。62年改正に対して先行研究は、減税による財政赤字創出が行われるようになった契機、あるいは緩慢な財政期に行われた投資促進減税、レーガン政権期の税制改正を意識した改定措置部分に対する肯定的な評価を与えてきた。だが実際には、包括的税制改正は63年に減税として提案され、その際、62年改正は「減税」への布石であったとされ、減税による経済刺激による税収

増加が強調された。以上から本章では、59 年論議の合意を消失させ、本来の「布石」の実現が失敗したことにより、減税の積極的利用の先駆けへとその姿を変えた税制改正という位置づけを 62 年改正に与えた。

そして、64 年税制改正の成立過程を追ったのが第三章である。ここでは、CEA らをケインジアン、財務省を財政保守主義者やサプライサイダー、ミルズを減税実現の立役者とする評価に立脚して政策決定過程を追う先行研究に対し、ケインズの租税思想と各政策主体の財政思想を再検討した上で成立過程を追跡し、この税制改正の再評価を試みた。ミルズや財務省側の租税思想は、59 年合意にあるような、「一括りの包括的税制改正」を支持するものであり、ケインズの租税思想に似ていた。これに対し、CEA のそれは実際のケインズの思想とは大きく異なり、「完全雇用予算余剰」を減税や支出増加という「財政的配当」によって如何に縮小するかを重視するものであった。このため、61 年の段階で、59 年合意や財務省の租税思想に沿った、減税とは大きく異なる包括的税制改正案が作成されていたが、62 年以降の政治経済情勢の変化の下、税率引下げの後に租税構造改定措置を実施するという、減税という側面を強く押し出した二段階アプローチを CEA が強く主張しはじめた。結果、CEA に対する財務省とミルズの妥協として、消費と投資の刺激、累進性と公平性の改善を掲げた二段階アプローチが採用され、「一括り」ではない税制改正が大規模減税として 63 年に提案された。しかし、結果的に改定措置部分はほとんど実現せず、税率引下げを中心とした大規模減税としてこの税制改正は成立した。そして、ケインズの思想を無視した CEA による「ケインズ革命の完成」の一部との触れ回りにより、後のレーガン期、ブッシュ減税など、経済刺激策として減税が取り上げられる際に頻繁に言及される、代表的な減税となったのである。

これら二つの減税の結果、ケネディ政権期を通じて財政支出が抑制され続けた過程を第四章では論じた。産業界や農業界からの赤字財政支出拡大による一般基金運営政府事業拡大への反対、政権内での政府事業拡大に対する見解の相違などにより、61 年から 62 年にかけて財政支出は抑制される傾向にあった。62 年には税収が伸び悩み、累積債務上限額の引上げ分が国防費支弁に利用され、非国防支出への財源調達が困難となった。そして 63 年以降は、減税として提案された 63 年税制改正の代替財源確保、及び税制改正の迅速な議会通過を目的として、第一章で重視されていた事業に対する支出が予想以上に抑制されることとなったのである。

終章では、以上の各章の結論をまとめ、今日のアメリカ財政上の問題に如何なる影響をもたらしたのかを論ずることを試みた。