

カーター米新大統領の景気拡大計画

平 山 靖 也

は し が き

カーター米新大統領は、昨年の選挙戦以来、低迷する景気を打開するため景気拡大計画の採用を提唱してきたが、当選後構想を着々と固め、就任直前の1月7日、12名の指導的民主党上下院議員との4時間半にわたる会談ののちに記者会見の席上で大筋を発表した。この大筋はさらに煮詰められた上で、就任後の1月27日、ブルメンソール財務長官、ランス行政管理・予算局長、シュルツ大統領経済諮問委員長によつて下院予算委員会で発表され、次いで1月31日、カーター大統領自身によつて正式に議会に提案された。

この計画は、その提唱以来アメリカ国内はもとより、アメリカ経済の大きな影響を受ける、景気低迷下の世界各国の注目を集めてきたが、結局、1977年度155億ドル、78年度157億ドル、合計312億ドルの規模となつた。本稿は、アメリカの政府資料や新聞雑誌報道を基礎に、計画の経済的背景、基礎となる考え方、内容、効果等の解説を試みるものである。

1. 計画の経済的背景

シュルツ大統領経済諮問委員長は、計画の経済的背景を次のように説明している。

過去40年来最悪の景気後退からの回復は、今までのところ思わしくない。強力な措置が取られないなら、引き続き思わしくないだろう。1976年12月、失業率はピーク時の9%から7.8%に低下しただけである。750万の国民がなお失業中である。インフレ調整後の消費者所得の伸び率は著しく低かつた。工業生産は、辛うじ

て1973年の水準に戻つただけである。企業の設備投資は先行き若干増大しそうだが、回復の進行の維持に必要な活発な拡大の兆候を見せない——1976年第4四半期には1973年の水準をなおかなり下回つた。

これまでのところ、回復は三つの段階を経た。まず、1975年第1四半期から76年第1四半期までの間、議会が1975年に定めた減税と企業の大幅な在庫増しとに拍車をかけられて、回復の足取りは活発だつた。しかし、その後1976年初めから10月ごろにかけて、経済活動の伸び率は着実に低下し、失業は再び増加し始めた。初冬には、回復が完全に弱まつているという懸念が現れた。しかし、10月以降、統計の大部分は、回復が再び進んでいることを示す。だが、それらは、成長のペースが明らかに不十分で、先行ききわめて僅かしか失業が減らないことをも示す。われわれの見通しでも他の大部分の予測者の見通しでも、経済を刺激する連邦の措置が取られないなら、1977年のGNP成長率は3 $\frac{1}{2}$ ~5%である。大部分の見通しは4 $\frac{1}{2}$ ~4 $\frac{3}{4}$ %に集中している。これは十分でない。労働力もその生産性も毎年伸びるから、失業率が変らないようにするだけでも、毎年約3 $\frac{1}{2}$ ~3 $\frac{3}{4}$ %のGNPの成長が必要である。したがって、成長が見込まれるように緩慢であるなら、失業率は僅かしか低下しないだろう。基本的に問題になるのは、現在の回復がまだ自律的経済回復を始動させるほど十分には進んでいないということである。消費者はすでに所得の著しく大きな部分を支出しつつあり、その程度は1972年以来最高である。消費者の所得が伸びる場合のみ、消費は拡大しよう。先行き回復を早めるのに、消費支出の独力の動きに頼ることはできな

い。同様に、企業の在庫増しが先行き拡大の進行を維持する大きな要因となるとは、期待できない。したがって、他の分野、特に企業の設備投資に期待をかけなければならない。設備投資は、低かつた1975年の水準から若干回復したが、その拡大は、他の項目の回復の拡大に比べずつと不活発である。主たる理由は明白で、売上げと所得が企業に設備を拡大させるほど十分に回復しなかつたということである。売上げと生産の拡大がきわめて僅かだつたため、企業の新規設備投資の誘因は今なお全く弱い。直接失業を減少させるためにも、企業投資の強力な伸びに導かれる自律的で持続的な経済回復を始動させるためにも、市場を拡大する追加の刺激が必要である。

失業についてさらに述べるなら、われわれは、今、追加の労働者が生産する財・サービスを売るだけの市場を企業が持たないため生まれた大幅の「不況による」失業に直面している。1976年12月には、失業者は、経済がかなり繁栄し総失業率が5%だつた1973年の水準を320万人上回つた。この超過分が「不況による」失業者であり、この種の失業者のための施策は経済拡大である。もう一つ、「構造的」失業の問題があり、好況の時さえ仕事に就くのが難しい多くの人々がいる。例えば、1973年には、労働力の約10%しか占めないティーンエイジャーは総失業者の約30%、労働力の14%に当たる20～24才の若い成人は総失業者の23%、労働力の11%にしかならない黒人その他の少数民族は総失業者の21%を占めた。この問題に対しては、技能、訓練、その他の援助を与える、狙いの正確な措置を取らなければならない。もちろん、双方の問題に同時に取り組んでならない理由はない。全般的な経済拡大を求めながら、追加の訓練・技能改善措置を与えることができる。「不況による」失業者を吸収するよう民間経済を拡大しながら、「不況による」失業者にも「構造的」失業者にも一時的な公共サービス雇用を与えることができる。この計画は双方の問題に同時に立ち向うものである。

2. 計画の基本的な考え方

カーター大統領は、計画の基礎となる考え方を次のように要約している。

(a) 継続性と一貫性

消費支出と企業投資の持続的な拡大を求めたため、2年度にわたる計画を策定した。計画は十分な柔軟性を持ち、必要に応じ追加も削減もできる。

(b) 速効性

消費者購買力を直ちに刺激する必要があるため、114億ドルにのぼる所得税の払戻しと社会保障受給者への給付を行う。この措置を議会が早期に認めるなら、この春にも支払いが行われる。公共事業や公共サービス雇用計画は、それほど早くは経済に資金を注入できない。

(c) 公平性

貧困な人々に恩恵を与えることを目標としたから、所得税減税の大部分は低・中所得納税者に向けられる。企業減税は、大企業ばかりでなく小企業についてもコストを軽減し刺激を与えるよう、特にもくろまれている。支出・雇用創出計画は、ハード・コア失業者と、最近の景気後退の最大の打撃を受けた地域社会とに狙いをつけた。

(d) 有効性

計画は、実際にできることしか約束しない。既存の計画の大幅な拡大を短期間に行おうとするものである。これ以上の資金をもつと急速に押し込むなら、拙劣な運営となる危険がある。

(e) 恒久的な予算コストに対する制約

1981年度に連邦予算の均衡を達成することを約束しているので、恒久的な支出増や減税の規模を抑えたい。所得税払戻しや支出計画の多くは一時的なものであり、経済の回復とともに終了する。企業減税や概算控除引上げは恒久的なものであるが、税法を簡素化し企業投資を刺激する方法として勧告する。

3. 計画の内容

計画の具体的な内容は次のとおりである。

(1) 減 税

減税は、景気の早期刺激と税制簡素化・改革計

画の最初のステップという二つの目的を持つ。

(イ) 所得税の払戻しと社会保障受給者への給付

景気刺激は、主として1976年分所得税の払戻しと社会保障受給者への特別給付によつて行われる。

まず、納税者とその扶養家族1人ごとに50ドルの所得税が払い戻される。1976年分所得税の額が50ドルを下回る場合でも原則として全額50ドルが支払われるが、例外として、独身者、扶養家族のない夫婦、扶養家族はあるが賃金俸給を受けていない夫婦の場合には、支払い額は1976年分所得税の額を超えない。この支払いの対象となるのは、7,000万余の所得税申告者であり、これに要する費用は96億ドルである。

次に、所得税申告の必要のない人の救済を目指して、社会保障給付の全受給者に50ドルの特別給付金が支払われる。これに要する費用は18億ドルである。

以上の所得税払戻しと特別給付金支給は、4、5、6月に行われる。したがって、すべて1977年度の支出となる。

消費者は所得税払戻しを一時的なものと考え、支出パターンを変えずに全額を貯蓄に回すだろうから、この種の刺激は効果がほとんどないという主張について、ブルメンソール財務長官は次のように述べている。

払戻しの効果は経済状態に大きく左右され、現在の環境の中では払戻し金は早期に費消されると信ずる。経済の状態が暫くよい場合には、各世帯は支出を現在および将来の所得に合わせるから、なるほど、消費者の支出と貯蓄の計画は相対的に変らないかも知れない。そのような環境の中では、一時的減税の形で「たなばた式の収入」を受け取る人々は、その一部しか支出せず、残りを貯蓄に回そう。しかし、最近の経済環境はよくもなければ安定もしていない。われわれは、数年間インフレと不況を併せ経験してきた。失業は数十年の間で最高水準にある。大部分の世帯の実質所得に対する期待は、何度も裏切られてきた。賃金引上げが実現した際でさえ、インフレが引上げを急速にむしばみ、多くの世帯の暮らし向きは前より悪くなった。このことは二つの結果を生む。第1に、大部分の消費者は、消費支出を十分と考える水準に保

つことができなかつた。私は、払戻し計画が大きな消費意欲を導き出すと考える。第2に、経済が回復途上にあるため、消費者の先行き期待感も好転している。これも、払戻し金が貯蓄より支出に回る理由となる。

(ロ) 所得税の概算控除の改善

第2の措置は、経済の刺激ばかりでなく税法の簡素化をも目指す概算控除の改善である。これは、広範な税制改革・簡素化計画の最初のステップとされる。

現在、概算控除は、調整粗所得の16%であり、独身者については下限1,700ドル、上限2,400ドル、夫婦については下限2,100ドル、上限2,800ドルである。これでは、税額表を用いる場合でも別に計算を行わなければならない。今回の措置は、独身者、夫婦の概算控除額を現在のそれぞれの上限2,400ドル、2,800ドルに一律化するものである。これによつて、概算控除を税額表に織り込むことが可能となる。

この概算控除の改正による減税の規模は、1977年度15億ドル、78年度55億ドルである。年収が夫婦の場合には1万7,000ドル以下、独身者の場合には1万5,000ドル以下の人だけが、減税の恩恵を受けることになる。減税の大部分は低所得層に集中し、例えば減税規模の65%は1万ドル以下の年収の納税者に向けられる。1万ドルの年収の4人世帯の納税額は651ドルから518ドルに減少し、減税幅は133ドルである。

(ハ) 企業減税

第3の減税は企業減税である。企業は、現在の10%の投資税額控除（新規投資額の10%を法人税額から控除できる。）の2%ポイントの引上げ（つまり、10%から12%への引上げ）か、社会保障税の企業負担分（現在、課税賃金の5.85%）の4%の額の法人税額からの控除を選ぶことができる。双方を選択することはできず、選択は長期間継続しなければならない。これらの税額控除は、1977年1月1日以降操業を開始した設備、同日以降負担した賃金コストに対する社会保障税に適用される。この企業減税の規模は、1977年度9億ドル、78年度27億ドルである。

企業が一樣に現在の投資税額控除の恩恵を受けていないことは、周知である。労働集約的企業、サービス取引に従事する企業、社会保障

税を支払う非営利団体は、投資税額控除に不向きで、その恩恵にほとんどまたは全く浴していないかも知れない。社会保障税の控除が提案されたのは一部このためである。もう一つの理由は、このような措置が直接雇用を促進することである。法人税額が社会保障税額控除額を下回る場合にはその差額が政府から支払われ、したがって、法人税額のいかにかわらず、すべての企業が一樣に労働コストを引下げうる。

(2) 支出計画

(イ) 公共事業

公共事業法による州・地方政府の緊急公共事業に対する助成金の予算権限を、昨年議会が認めた20億ドルのほかに、1977年度分20億ドル、78年度分20億ドル認めるよう、議会に求める。公共事業計画は、すでに州・地方政府の計画ができ上っているにせよ、所得税払戻しなどに比べ支出されるのが若干遅い。このため、支出額の増加は、1977年度2億ドル、78年度20億ドルと見込まれる。

以上のほか、商務長官は、現在、高失業地域に対する配分額を増やすよう配分方式の検討を進めている。

(ロ) 雇用・訓練計画

(a) 公共サービス雇用

民間部門の雇用創出に最重点を置いて、人々を福祉給付から離脱させ仕事に就かせる時機ではあるが、民間経済の拡大によつて多数の失業者が職を得るまでには時間がかかる。その間、失業者のために一時的な公共サービスの仕事を拡大しなければならない。このため、総合雇用・訓練法(CETA)に基づき州・地方政府が雇用・訓練を行つた場合の連邦政府補助金の額を増額し、対象人員を現在の31万人から1977年度末までに60万人、78年度末までに72万5,000人に増やす。この計画による支出増は、1977年度7億ドル、78年度34億ドルである。

この計画の下で、失業者は、病院、精神病施設、国立公園の改善、レクリエーション計画、犯罪多発都市の復興、省エネルギー活動のために能力を用いることになる。

(b) 若年層訓練・雇用計画

総合雇用・訓練法第3章と第4章の若年層計画の対象人員を17万6,000人増やし、42万2,000人から59万8,000人にする。

基本計画は州・地方政府が実施し、また、農村、都市の16～21才の若年層を街頭から連れ出し天然資源やレクリエーション地域の維持、開発の助けとなる有益な仕事に就かせるため、追加計画を実施する。

(c) ベトナム復員兵

ベトナム復員兵の国家への寄与は大きく、またその失業問題は深刻であるから、特別の配慮をする。20～24才のベトナム復員兵の失業率は、同じ年齢の他の人々の12.5%に比べ18%である。政府は、企業がこのような人々に雇用と訓練を与えた場合、期間と人数に応じ奨励金を交付する。

(d) その他の雇用・訓練計画

身体障害者の雇用機会と技能訓練を改善する。このため、総合雇用・訓練法第3章の技能訓練改善計画の対象者を5万8,000人増やし、見習い工計画の支出を2倍にする。

また、移民やインディアンの失業率が高いため、主としてこれらの人々のために、総合雇用・訓練法の下で職場を2万増やす。

(ハ) 不況対策地方交付金

現行法は、一般地方交付金のほか、不況対策地方交付金12億5,000万ドルの支出を定めている。この計画の下では、1億2,500万ドルに、6%を上回る全国失業率0.5%ごとに6,250万ドルを上積みした額が、四半期ごとに2万余の州・地方政府に配分される。1976年第4四半期の全国失業率約8%の水準の下では、この計画のために議会が認めた資金は、すべて1977年4月までに枯渇しよう。

今回の提案は、不況対策地方交付金の機能を拡大するとともに若干修正するものである。すなわち、第1に、計画は、5四半期しかカバーしない現在の予算権限に比べ、毎年度の予算により4年の間予算権限を与えられる。第2に、当面、1977年7月以降10億ドルが新たに配分される。最後に、従来のように、6%を上回る失業率0.5%ごとに6,250万ドルを追加配分する代わりに、6%を上回る失業率0.1%ごとに2,920万ドルを追加配分することとし、追加資金の配分を失業率の変化にもつと敏感にする。

新たな資金10億ドルは、1977年度に5億ドル、78年度に6億ドル支出されると見込まれる。

4. 計画の効果

(3) 関連措置

賃金・物価安定委員会を大幅に強化する。委員会は、政府がボトルネックや品不足の危険を発見し、その防止のための措置を講ずることができるよう、個々の産業の需給トレンドの分析に当たる。また、賃金、物価の推移の監視というもつと積極的な仕事にも当たる。

企業と労働者に対しては、重要な価格・賃金引上げの事前通告を政府に対して行い、政府に進んで協力することが期待される。これについて、カーター大統領は、事態を的確につかみ、時には自粛の説得を行うためだと述べている。

以上の点は、強制的な所得政策は行わないという、カーター大統領の選挙戦以来の公約を正式に確認したものであるが、賃金・物価安定委員会の強化や重要な価格・賃金引上げの事前通告に触れていることは注目に値し、賃金引上げの事前通告の要請はAFL・CIOの反発を買っている。

(1) 諸経済指標の見通し

シュルツ大統領経済諮問委員長は、今回の刺激の結果生ずる諸経済指標の動きを次のように見通している。

1976年第4四半期から77年第4四半期までの実質GNP成長は、5 $\frac{3}{4}$ ～6%となろう。今回の刺激が行われないなら、それは恐らく4 $\frac{1}{2}$ ～4 $\frac{3}{4}$ %に過ぎないだろう。1977年第4四半期までに、失業率はおおむね6.7～6.9%に低下し、1978年にはさらに低下しよう。インフレ率は、刺激措置によつては最小限の影響しか受けないだろう。最近のインフレの緩和は特殊の事情——食品価格と住宅金融金利の下降——によるものだから、1977年にインフレ率の若干の上昇が見られるかも知れない。しかし、この上昇は、刺激計画と何の関係もない理由で生ずるものである。

経済拡大計画の予算コスト

(単位 10億ドル)

事 項	1977年度	1978年度
所得税払戻し・社会保障給付計画		
1人当たり50ドルの所得税払戻し		
所得税の減少	8.2	
所得税額を超える交付金	1.4	
小 計	9.6	
社会保障受給者に対する50ドルの給付	1.8	
所得税払戻し・社会保障給付計画計	11.4	
税制簡素化・改革計画		
現行概算控除の一律概算控除への改正	1.5	5.5
企業減税計画		
投資税額控除の10%から12%への引上げまたは社会保障税雇用者負担分の4%の額の税額控除	0.9	2.7
支 出 計 画		
不況対策地方交付金増額	0.5	0.6
公共サービス雇用	0.7	3.4
公 共 事 業	0.2	2.0
訓練・若年層計画の拡大	0.3	1.6
支 出 計 画 計	1.7	7.6
総 計	15.5	15.7

(2) インフレに及ぼす影響

シュルツ大統領経済諮問委員長は、計画がインフレに及ぼす影響についてさらに次のように述べる。

刺激計画は、過大刺激の危険と過小刺激の危険との間を慎重に歩むようもくろまれた。例えば、刺激が行われない場合の経済成長率が前に見込んだ $4\frac{1}{2}\sim 4\frac{3}{4}\%$ より大きくなるとしよう。その場合、経済刺激措置の追加は、過大な成長率やインフレを生むだろうか。答えはノーである。理由は、われわれが現在直面しているインフレの性格にある。現在の $5\sim 6\%$ のインフレ率は、過度の景気の浮揚、タイトな労働市場、品不足やボトルネックの結果ではない。全く逆である。数百万の求職者がおり、十分な遊休設備がある。むしろ、われわれは、「はずみのインフレ」と呼んでよいものに悩んでいる。物価は、昨日上昇していたから今日も上昇している。1974年と75年の物価急騰のため生活水準がむしばまれた労働者は、年当たりで平均約 $7\frac{1}{2}\sim 8\%$ の賃金や付加給付の引上げを求め、得ている。企業は、コストの増大を価格に転嫁している。物価が賃金を追いかけて、賃金が物価を追いかけている。この種のインフレは、不活発な回復、高率失業、遊休設備を生む政策では是正されることがないし、また将来も是正されないだろう。同様に重要なことは、着実に持続的な経済回復率を取り戻す慎重な経済刺激策によつては、この種のインフレは促進されないということである。われわれは、著しく必要な経済成長率の伸びを生むのに十分であるが、新しいインフレの高波を再燃させる危険を避けるように規模とタイミングが決められた一組の経済回復措置を集大成しようとした。1977年の成長率が、刺激の結果われわれの期待する $5\frac{3}{4}\sim 6\%$ でなく $6\frac{1}{2}\sim 6\frac{3}{4}\%$ になつても、現在の経済停滞は明らかにこれを収容するのに十分である。企業投資や輸出が1977年末と78年にうまく増加するなら、現在計画されているように1978年央以降刺激を縮小させることが、健康な経済の過度の刺激を避ける上で全く適切となろう。他方、民間需要が刺激措置に十分反応せず、われわれがもくろむ自律的拡大が期待どおりに行かないなら、追加の措置を取りうる。一旦犯した過大刺激を撤回するより、必要な場合、1978年末に

刺激を追加する方がはるかにたやすい。

(3) 予算均衡達成との関係

ランス行政管理・予算局長は、計画と予算均衡達成との関係を次のように説明している。

この刺激措置は、短期的には赤字を増大させるだろうが、大統領がしばしば述べてきたように、予算赤字を取り除く唯一の現実的な方途は、経済の健康の改善である。つまり、現在の経済刺激は、われわれが予算均衡を達成できる日を早めよう。

(4) 国際的な意味合い

ブルメンソール財務長官は、計画の持つ国際的な意味合いについて次のように述べている。

主要諸国が現在の政策を続けるなら、先進諸国の成長は若干弱まるだろう。その結果、開発途上国にとつても、産品の市場が弱まることとなろう。日本と西ドイツの経済は1976年より若干低いだけの率で成長すると見込まれるが、他の主要国の幾つか——イギリス、フランス、イタリア、メキシコ——では安定化措置が取られているため、当面、成長がもつと緩慢になろう。相対的に強い立場にある諸国が持続的成長やインフレ抑制と矛盾しない範囲で速やかに拡大を遂げることが、必要である。日本、西ドイツ、アメリカの成長促進の寄与の程度は過大評価されやすいが、この三大国の実質GNPの1%の増大は、1977年合わせて40億ドルの輸入需要の増加を生み、その中の60%、つまり24億ドルが直接弱い立場の諸国を潤す。国際経済環境を改善するため、アメリカは、強い立場の海外主要国が、われわれがアメリカのために提案しているのと同じような規模の経済刺激を行うよう、勧奨している。

5. 計画に対する国内の反響

エコノミストの間では、リベラル派の『タイム』誌エコノミスト委員会委員、ロバート・ネーサンと保守派のニクソン政権大統領経済諮問委員長、ポール・マクラッケンが、意外な味方同志となつて、計画は規模が小さすぎて必要な刺激を経済に与えないと主張している。計画は新規設備に対する投資の拡大の明確な誘因を含んでいないと不満をもらす銀行家や企業家もいる。ファースト・ナ

シヨナル・バンク・オブ・シカゴのチーフ・エコノミスト、ユージーン・バーンバウムは、この減税はぞつとするようなもので、そのようにできの悪い刺激なら刺激を行わない方がましだと述べている。全米市長会は、都市を助けるのに十分でない」と述べた。ジョージ・ミーニーの率いるAFL・CIOはきわめて辛らつで、計画を、「カーター大統領が昨年の選挙戦中示したとわれわれが理解している目標からの退却」と呼ぶ声明を発表し、選挙戦中見せたカーター大統領との蜜月の終了を思わせた。AFL・CIOが念頭に置く目標は本年中に失業を1½%ポイント減少させることであり、そのために、1977年度だけで300億ドルの刺激を行い、その大部分を減税よりも直接、連邦雇用計画に振り向けることを求めている。意外なことに、カーター大統領が選んだF・レー・マーシャル労働長官も、計画の規模は小さ過ぎ、しかも減税に傾き過ぎていると述べている。以上は刺激が小さすぎるという不満であるが、刺激が必要ないとする批判も少なくなく、なかでも、選挙戦中カーター大統領を批判していたが彼の当選後一時和解を伝えられたバーンズ連邦準備制度理事会議長批判は、特に注目に値する。彼は、下院銀行委員会での証言で、アメリカの景気は改善に向っているから刺激は不要であるし、所得税払戻しという方法は政府の借金で2～3週間小売り売上げを増やすだけだから非効率的だと述べ、全面的に批判を加えた。

以上のようにさまざまな批判があるものの、計画は民主党議会指導者の支持を得ており、余り修正を受けずに議会で承認されそうだとする見方が有力である。いずれにせよ、この計画はアメリカにとつても世界各国にとつても重要な意味を持つ

政策であり、議会におけるその今後の帰趨が注目される。
(1977. 2. 15記)

(追記)

1. カーター大統領は、本稿完成後の2月22日、さきにフォード大統領が提出した予算教書の修正を議会に提出したが、その際、景気拡大計画の規模の見積りは、1977年度157億ドル、78年度159億ドル、計316億ドルに改められた。次に、改訂箇所だけを示す。

(単位 10億ドル)

事 項	1977年度		1978年度	
	当	改 訂	当	改 訂
概算控除の改正			5.5	5.7
企業減税			2.7	2.4
不況対策地方交付金	0.5	0.7	0.6	0.7

2. 2月17日、下院歳入委員会は、カーター大統領の減税案を次のように手直した。

- (1) 50ドルの所得税払戻しについては、年収3万ドル以上の者を対象から除外し、2万5,000～3万ドルの者に対し払戻し額を減額する。
さらに、社会保障受給者に対する所得税払戻し金と給付金の重複支給を避ける。
- (2) 概算控除については、独身者の場合一律2,400ドル（カーター案に同じ）、夫婦の場合一律3,000ドル（カーター案は2,800ドル）とする。
- (3) 企業減税については、社会保障税額控除の新設だけを認め、投資税額控除の引上げは認めない。

(筆者は大臣官房参事官)