

書評

『G.W.ブッシュ政権の経済政策 —アメリカ保守主義の理念と現実』

(河音琢郎・藤木剛康編著, ミネルヴァ書房, 2008年)

埜 武 郎

若手気鋭のアメリカ経済研究者による刺激的な学術書である。評者も、筆者たちと同様の研究フィールドに身を置く若手ながら、その手堅い分析枠組、鋭い洞察力、緻密でリアルな事例分析は、示唆に富んでいる。本書の特徴の一つといえるであろう、従来の「経済政策論」の限界を指摘し、それを克服すべく政治学的メソドロジーや研究蓄積を援用・撰取するという柔軟な姿勢は我が国アメリカ経済研究の something new の名にふさわしい。

本書の中心課題は、2000年のアメリカ大統領選を制したのち2期にわたりアメリカ経済・財政・金融の舵取りを担ったジョージ・W・ブッシュ共和党政権（以下、「ブッシュ政権」と略記する）の経済政策の本質というものを、総括的に分析・評価することである。もっと具体的にいえば、新自由主義をその旗印に掲げるブッシュ政権の経済政策の特徴と歴史的意義を、代表的な個々の政策分野における現実の政策形成過程の詳細な分析・評価を通じて明らかにすることが、本書の試みである。さらに、その分析の成果を踏まえて、ブッシュ政権に次ぐ「新政権」に託された政策課題をも抽出し、その「新政権」の展望を述べることも本書の射程に入っている。このような課題の背景には、アメリカ二大政党制における共和・民主の党派性を超越した経済政策の連続性や断絶性、あるいは「揺り戻し」という観点から、2005年半ば以後レイムダック（死に体）化したブッシュ政権を「時間軸」のなかに位置づけ、その特殊性を浮き彫りにしようという問題意識が生きている。こうした問題意識は、筆者間で共有され、本書の随所で発揮されている。それもそのはずである。本書が刊行された2008年10月、2008年大統領選

(11月4日実施)の直前であり、ブッシュ政権の終焉と同時に、アメリカ国民が切望する「新政権」への移行、“Change”を望む気運が最高潮に達する時期であったからであろう。「オバマ優勢」との見方が支配的になっていくプロセスを横目で見ながら、本書は編まれているのである。それゆえに、現代アメリカ二大政党制に依拠する経済政策論の新地平なるものを切り開こうとする筆者たちの意欲もひしひしと感じる。

本書の構成は、次の通りである。

まず序章では、上述した課題、分析視角、方法論を述べたうえで、第1部「国内経済政策」では、租税・財政政策（第1章）、産業政策（第2章）、社会政策（第3章）、続いて第2部「国外経済政策」では、金融政策（第4章）、通商政策（第5章）、安全保障・経済援助（第6章）の政策分野を扱い、それぞれの分野における政策形成過程のブッシュ的特徴や意義について実証的に検討されていく。終章では、各分野での分析を踏まえブッシュ政権を特徴づけるアメリカ国内外での政策理念・政治戦略・政策手段の本質を抽出し、それらブッシュ的特徴としてのエッセンスが2008年大統領選の争点に与えた影響にも触れ、「新政権」の課題とゆくえを展望するという構成になっている。

以下、各章ごとに概要を整理しておこう。

まず、序章「現代アメリカ経済政策を分析する視角」（河音琢郎）では、その冒頭において上述した本書課題の背景にある、二つの基本認識が掲げられている。第1にわが国において経済学ないし経済政策論の視点からブッシュ政権を包括的に分析した研究は極めて少ないこと、第2に政治・経済の両面においてアメリカは転換を切望し、「新政権」への期待が一層高まって

いることは事実であるが、ブッシュ政権を安直に「過去の遺物」「負の遺産」と見なし葬り去ることは政治経済の有機性を無視することになる。むしろそれが残した成果や課題を「新政権」が正確に見極める作業が必要不可欠であること、としている。おそらく、そのような基本認識や評価を前提とすることで、終章「G.W.ブッシュ政権の経済政策と新政権への展望」(藤木剛康)で新政権に残された課題や展望を論じることが可能になるのであろう。次に、ブッシュ政権の経済政策に関する研究動向が経済学、政治学の領域別に整理されている。経済学研究での支配的な動向としては、第1にブッシュ政権の経済政策が新自由主義の延長線上にあると理解するもの、第2にそうした新自由主義路線はアメリカ経済を復権させた市場志向型のグローバリゼーションの進展、金融主導型の経済システムへの転換によって規定されたと理解するもの、を挙げている。本書も、上述した新自由主義政策を、1980年代以後先進国が採用した経済政策の「普遍的トレンド」と解しているが、しかし同時にそのようなトレンドがアメリカ固有の政策形成過程の土壌によって変容されうるという「アメリカ的特徴」にも留意することがアメリカ経済政策研究には重要であると強調している。河音はさらに、「従来の経済政策論の限界」にも触れている。それは、第1に、ブッシュ政権の経済政策を、単に新自由主義の路線に乗せるだけでは、レーガン政権以来の新自由主義との相違が明確にならない。第2に、いわゆる「9.11」同時多発テロ事件以来アメリカの安全保障政策は転換をみせたにも関わらず、経済学は安全保障の問題を主たる分析対象としていない点を指摘する。一方、政治学の研究動向に関して、小野・安井(2005)、坂井(2007)、中山(2006)によるブッシュ政権の経済政策に関する先行研究を紹介し、それらは保守主義分析からブッシュ政権の経済政策を分析するスタイルになっているゆえに、次のような問題点があると指摘している。第1に政権の保守主義的な側面から政策理念や政治戦略にアプローチし、その部分に関心が傾注するあまり、クリントン民主

党政権との断絶性が強調されがちである。第2に経済政策を扱っても政治戦略性・党派性を軸に分析を進め、結果的に政治的争点のみに議論や関心が傾注しがちである。第3に政権の発揮できる裁量が分野ごとに大きく異なっており、例えば税制・予算・通商の分野では議会との権力分有により政権の裁量が大幅に制約されているにも関わらず、議会との相互関係というファクターを見落としがちである。

かくして本書は、この序章を通じて、新自由主義を標榜するブッシュ政権それ自体を断片的に捉えるのではなく、政権を取り巻く「過去と未来」、つまり連続的な「時間軸」のなかで位置づけるという努力を払っている。そして、第1章から第6章で展開される政策分野ごとの分析に基づく政策形成過程の類型化と、2005年後半以後に進んだブッシュ政権のレイムダック化とが、どのような関係にあったのかを明らかにするのである。ブッシュ政権が求心力を失うプロセスを通じて、新政権に継承されるべき部分の見極めや、政策形成過程における党派横断的な価値判断というものを吟味するための枠組みが、この序章でしっかりと明示される。

第1章「租税・財政政策：財政赤字への再転落の含意」(河音琢郎)では、個別分野の先陣を切って租税および財政政策の分野からブッシュ政権が評価される。とくに国内最大の政治的争点とされたブッシュ減税をはじめとする財政赤字の拡大の容認をめぐる議論に注目し、しかも議会予算過程のなかにそれを照らして分析している。その分析からは、財政赤字というアメリカ連邦政府の悩ましい問題が、その量的拡大はおろか、予算過程の財政規律の緩み、議会保守派の財政思想の変容、そして2001年の「9.11」同時多発テロにともなう戦費拡大も積み重なっていっそう先鋭化し、共和党的な「小さな政府」をどのように実現するかという本質的な政策論争が先送りされていた事実を明らかにしている。そのうえで河音は、そうした「ブッシュ政権が残した負の遺産(財政赤字問題：引用者)は2009年に発足する新政権にとって重たい課題」であり、「新政権はその任期中に負の遺産の清算を

小さな政府かニューディール型財政プログラムの温存かというより本質的な政策選択肢として迫られる可能性が高い」(p.65)とも指摘している。このような厳しい財政事情にかんがみ、共和・民主を問わず超党派の立場の穏健派から財政規律を取り戻そうとする動きも確認されるが、しかし、そうした動きも、「予算過程を動かす政治勢力としてはきわめて脆弱な基盤しか持ち得ていない」(p.66)とし、やはり究極には新政権の発足後、本質的な政策選択をめぐる党派対立をへて財政問題の決着をみるであろうと結論づける。

第2章「産業政策：地域産業政策からの把握」(山縣宏之)では、産業政策について州・地方政府、大学等研究機関、地元企業の集積による地域レベルでの産業形成と政策の実情を検討し、地域レベルで多様化した地域産業政策の成果を競争力評議会が全米レベルで評価・体系化したことに注目し、それがブッシュ政権のイノベーション重視の産業政策形成に資するものであったことを明らかにする。とくに「大学が産業地域形成上、直接・間接に重要な役割を果たして」おり、「産業地域形成の起点である有力大学が研究活動を行う上で連邦政府配分の研究開発費が重要なファンドになっている」(p.105)と論じている。注目すべきは、産業政策は党派対立の具にされにくく、むしろ超党派の合意を得やすい性質を有していることを指摘した点であり、よって政権の「連続性」の恩恵を受けやすい分野であると、山縣は結論づけている。

第3章「社会政策：オーナーシップの理念と現実」(吉田健三)では、社会政策について論じており、ブッシュ政権のオーナーシップ社会の構想とそれに基づく政策を年金、医療、住宅の分野について考察し、政策理念と実際に行われた政策の帰結との間にギャップが存在することを明らかにしている。そのギャップとは、社会保障年金の個人勘定化が挫折し、健康保険勘定(HSA)の創設にもかかわらず医療問題の深刻化が低所得層だけでなく中間層にまで及び、サブプライム・ローン問題に象徴される住宅金融の綻びが表れたことである。そのうえで吉田は、

オーナーシップ社会の構想が保守派に特有の理念ではなく超党派の性格を備えたものであり、同時にそれはブッシュ政権の発足以前からアメリカ社会に浸透しつつある現実でもあると述べている。

第4章「対外金融政策：資本流入の持続可能性」(菅原歩)では、対外金融政策について検討する。ブッシュ政権期のドル実質実効レートの変動をクリントン政権期のそれと比較しながら検討したうえで、資本輸入、対米証券投資の構造とその変化を地域別・項目別に分析する。またアジア諸国のTB投資、ヨーロッパの社債投資の動きも概観したうえで、2007年時点での資本流入、そして「サブプライム問題」とアメリカ資本輸入の関連について分析している。そのなかでサブプライム問題の直接的なダメージを受けたのは社債であることを指摘し、それは、「アメリカとイギリス・ユーロ圏の間には明確な(金利：引用者)差がなかったにも関わらず、社債では明確な金利差があり、これが収益動機の対米投資を増大させていた」(p.188)と述べている。

そして、資本流入の持続可能性という視点からアメリカの対外金融政策の展望が述べられる。当面は、「ドルレートの下落傾向に対して、ドルペッグ諸国が現在の固定レートを維持し続けるかどうか」(p.193)となるであろうが、「サブプライム問題が生じたにも関わらず、資本流入を維持させるための金利上昇も生じておらず、対ドル固定レート制を採る国々の多くもその制度を維持している」(p.192)ことや、アメリカの大不況にともなう個人消費・輸入の大幅減少は、経常収支の赤字幅の縮小効果をもたらすと述べている。したがって経常赤字の縮小効果との関係で、今後も資本輸入は持続可能であると結論づける。

第5章「通商政策：貿易促進権限と自由貿易協定」(藤木剛康)は、通商政策の分野を扱っている。通商政策の分野も、第1章で扱われた租税・財政政策と同様、議会との調整を不可欠としており、政治争点化されやすい性質をもつ。事実ブッシュ政権の通商政策は、「競争的自由

化」の政策理念に基づき、多国間交渉・地域交渉・2国間交渉という3ステップでの交渉枠組を提唱し世界貿易自由化へのリーダーシップを取ることを目指した。しかしその構想はその壮大さゆえに、議会内でのコンセンサスを取り付けられず、またクリントン政権から「継承」するFTAA（米州自由貿易地域）のイニシアティブも著しく停滞したため、思うようには進まなかった。とくにFTA（自由貿易協定）においては、その前提となる市場経済と民主化を普及させる必要もあり、通商政策と安全保障政策をリンクさせる論理が復活したことを指摘する。より実質的にいえば、途上国などの経済成長と政治的安定を促し、テロ組織や「破綻国家」の脅威に対処するための安全保障政策を遂行する一手段として通商政策が運用されるにいたったと指摘する（p.211）。

第6章「援助政策：『自由と民主主義の拡大』と安全保障」（川崎信樹）では、安全保障政策の一つである対外援助政策に議論に焦点が当てられる。対外援助政策は、軍事政策とならんでアメリカ安全保障政策の両輪をなすものである。これは政権の裁量が発揮されやすい分野であり、「9.11」以後のテロ対策や大量破壊兵器拡散という問題に困難を極める一方で、援助政策では着実に成果を出していると主張する。とくに「自由と民主主義の拡大」という理念を明確に打ち出すことによって援助政策のフレームワークも明確となり、「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」（MCA）に代表される民主化と市場経済化を目的とする援助プログラムの創設に成功している点に最大の注目を寄せる。ただし、「自由と民主主義の拡大」の理念が、「テロとの戦い」つまり軍事政策とパッケージ化されて展開されたとも論じる。そこでは、自由と民主主義、そして市場経済システムを欠如した「弱体国家」をなくすことで、アメリカ国家の安全保障が保たれるというロジックが確立され、「援助政策の目的・組織がバラバラであった状態を改善し、その目的と援助プログラムを首尾一貫した形でリンクさせた点で大きな意義があった」（p.265）と評価している。それは「9.11」以後の

経済援助費の大幅増額という形で成果が現れたが、その一方で、援助費がアフガニスタンやイラクに集中しており、それに対して数多くの批判が存在することも指摘している。

終章「G.W.ブッシュ政権の経済政策と新政権への展望」（藤木剛康）では、以上の個々の政策分析を通じて、ブッシュ政権期の経済政策を、「政策理念」・「政治戦略」・「政策手段」の3つの側面から特徴づけ、新政権への課題そして展望が示される。ブッシュ政権は、「小さな政府」「オーナーシップ構想」「自由と民主主義の拡大」といった「政策理念」といった壮大な理念を掲げ、それらの実現させる手法つまり「政治戦略」の特徴は、党派色（保守主義）を鮮明にして結果的に特定の狭い支持基盤に頼る形で保守主義に基づく「大きすぎる物語」（p.287）を強引に展開するものであった。その強引さゆえに、「オーナーシップ社会構想」を皮切りに、政権は議会からの反発を受け、2005年半ばに挫折し、2006年中間選挙での共和党敗北によって政権の求心力は決定的に低下したと、述べている（p.286）。

以上のように、ブッシュ政権の政治過程での「挫折」の実態が指摘される一方で、「政策手段」の側面では政策分野によって評価が分かれている。まず租税・財政政策および社会政策の分野では、「貯蓄・投資支援税制の体系化を中心にアメリカ経済の金融資本主義化に適合的な政策手段の整備が確実に進められた」（p.288）とし、また産業政策の分野についても、「学界や産業界の議論が主導する形で政策理念の転換や政策手段の発展が進んだ」（同）と評価している。援助政策の分野でも、今後もブッシュ政権のそれが大枠として新政権に継承されていくと予測している。一方、通商政策の分野ではFTAの安全保障政策の手段化が民主党から批判されたため忌避されたとし、対外金融政策の分野では、サブプライム問題の発生まで放置状態であったものの、政権との深い関連性は有さないと分析している。

そして藤木は、2008年大統領選挙の論点を、次のように述べている。まず政府の「規模」を

めぐる政策理念が最大の争点になり、それは「オーナーシップ社会構想」も同様の文脈で争点化するとしている。また外交・安全保障政策をめぐっては、民主主義と市場経済のテロ支援国家へ「輸出」というアメリカらしい考え方に関しては両候補で一致しているが、通商政策では、グローバル化をチャンスと考え自由化交渉を積極的に評価するマケイン候補と、NAFTAの見直しを含め国内経済あるいはアメリカ人の労働条件を改善すべきと主張するオバマ候補とで意見が大きく異なっている点に注目している。また、オバマのカリスマ的演説によって触発された「アメリカの統一」メッセージ、超党派政治への呼びかけ、保守派内の統一候補選定の失敗により、政策手段での選択幅が実質的に狭まっており、その結果、2008年選挙は、政策理念での激しい対立と、政治戦略の転換によって特徴づけられると述べている。

以上が、各章の概要である。これを踏まえ若干であるが評者の総評コメントと、疑問に感じたこと、「要望」というべきかもしれないが、述べることにしたい。

まず、本書の総評コメントを述べておこう。

第1に、酷評に満ちたブッシュ政権とは何であったか、もはや「過去」に葬り去られようとしている政権の実像を冷静に紐解く鍵として「政策形成過程」を位置づけ、その分析手法としての有効性を示そうとする姿勢に評価したい。それゆえ、個別の事例研究をただ羅列するのではなく、つねに包括的な視点からブッシュ政権の理想と現実を、議会との関係も視野に入れながら照合し、経済政策を分析・評価するという作業は重労働ではなかっただろうか。

第2に、議会（政治過程）との関係で分析を進めている点だが、実にリアルである。じつは評者も、ブッシュ政権については教育政策の視点から関心を払っていた。教育改革を公約に掲げて2000年大統領選挙で勝利したブッシュ政権が就任後すぐに着手した一つが、教育改革であった。保守派の重鎮ボイナード下院議員（現在は共和党下院内総務）がその主導役を担い、公立私立を問わず小中学校間や教員間に競争原理を導

入し教育再生を図るという初等中等教育改正法案（1965年初等中等教育法の授權法案）である“*No Child Left Behind*”が2002年1月可決された。教育は、財政、通商などの分野と同様、政権の裁量よりも議会との関係が重要となる政策分野の一つであるが、事実、教育を最重要課題と位置づける民主党の審議協力、超党派の動きによって、この教育改革法案は可決した。まさに本書がいうように、政権の「実績」は、議会との関係または政策分野によって大きく左右されることは事実である。

一方、疑問もいくつか残る。まず第1に、第1章「租税・財政政策」において、ブッシュ政権の「負の遺産」としての財政赤字体質の温存について検討されているなかで、「制度面での財政規律の放置に加えて、ブッシュ政権は、かつては共和党保守派の専売特許であった均衡予算のスローガンを放棄し、保守派の変質を完成させ、財政規律を担う政治主体の不在という状況を招いた。財政規律を担う制度と政治主体が存在しない下で、予算過程は増分主義的予算政治の横行する状態が続いている。」(p.64)と論じている。しかし、例えば2006年中間選挙で大勝を収めた民主党のうち、財政規律を重んじるいわゆる「ブルードッグ」が、河音のいう「政治主体の不在」の補完的存在になりえなかったのであろうか。あるいは、その中間選挙の時点ですでにレイムダック化していたブッシュ政権に議会民主党は見切りをつけ、よって予算過程にも特段の関与もせず、2年後に迫っていた大統領選で民主党政権への「揺戻し」戦略に重きを置いていたのであろうか。

第2に、第2章「産業政策」の後半において、連邦政府の研究開発費の構造変化について議論されるなかで、大学等研究機関（以下、大学）への配分が議論されているが、民間企業への配分があまり議論されていない。一般にアメリカでは、大学は基礎・開発研究を、民間企業は応用研究を各々担っており、連邦政府はNSFなどを通じて両者に配分している。軍需もここに含まれている。もちろん大学に配分され、それが地域産業セクターへの「技術移転」を生み出す

書 評

パターンもあろうが、民間企業に直接配分された場合の産業地域形成インパクトにも言及してほしかった。欲をいえば、「パテント政策」という文脈になるが、1980年「バイ・ドール法」のブッシュ政権での動きや成果も視野に入れて

もよかったのではないか。

ともあれ本書は、我が国でのアメリカ経済研究の新地平を切り開く労作であることに異論はない。最後になるが、各筆者に敬意を表したい。