

# 現代アメリカの經濟政策論（七）

——連邦政府における税制改革案——

瀬  
野  
隆

## 目次

- 一 はじめに
- 二 アメリカにおける政治的自由と經濟的自由
- 三 租税国家の危機
- 四 市場への政府介入
- 五 税制改革の必要性
- 六 根本的税制改革の諸目標
- 七 四つの選択
- 八 財務省案の具体化
- 九 財務省案の効果と影響
- 十 おわりに

## 一 はじめに

現行税制の問題点は、すでにカリフォルニア州で議会に提出された提案一三号に関するさまざまな論争や運動の中に、いくつかは提起されている。<sup>①</sup>この渦中において、ここカリフォルニアの州知事となった、現アメリカ大統領のレーガンにとって、現行のアメリカの租税制度は州レベルにおいてだけでなく、連邦レベルにおいても、「あまりに複雑で不公平であり、貯蓄、投資ならびに経済成長を妨げている」という認識を持っているのは当然のことであった。一九八四年の大統領の年頭一般教書演説では「現在の情勢に増税で対処することは応急的な対策であって、実際には経済回復を脅かすことになる」という事実もさえておいても、半世紀にわたって積み重ねられた病弊を癒すには何の役にも立たない。よりよい方法がある。公平かつ簡素であって、成長への刺激となるような、歴史的改革を進めようではないか。私はすべての納税者、高額納税者も少額納税者も含めて、すべての納税者がより公平に扱われるような、税法全体を簡素化するための計画を立案することを、ドン・リーガン財務長官に依頼している。私は、こうした目的と首尾一貫した特別の勧告案を一九八四年一月までに私の手もとに提出して貰いたいと要請している。<sup>②</sup>と述べている。この大統領の要請に应答するように提出されたのが、三巻からなる報告書「公平・簡素、および経済成長のための税制改革」Tax Reform For Fairness, Simplicity, And Economic Growthであって、これは一九八四年一月二七日に提出された「財務省案」<sup>③</sup>と呼ばれている。

アメリカの税制は元来、所得を課税ベースとする所得税、すなわち個人所得税と法人所得税が税制上の歳入調達手

段ないし富の分配手段の根幹ないし中心となっており、したがって他の種類の租税、たとえば所得から貯蓄を除外して消費のみ課税するという消費所得税であっても、消費を課税ベースとする一般売上税やヨーロッパにある付加価値税で代替することは適当でないという考え方が主流となっている。しかしながら、長年にわたって積って来た、あるいは、積みかさねられて来た課税ベースである所得に対する侵蝕 *erosion* が不公平と複雑さを生んでいるだけでなく、税収入をあげるために高い税率構造を採用せざるを得なくなってきた。そこで、これを包括的な *comprehensive* 課税ベースに戻す必要があり、これによって生ずる増収分は、課税最低限の引き上げと税率の引き下げに向けられるべきであるという考え方が生まれたのである。そして、このことによって、低所得者の減税割合を高所得者よりも大きくしつつ、税率を一五%、二五%、三五%という、いわば比例税率にも近い三本建の低い税率構造にすることができるのである。また課税ベースの侵蝕をやめ、これを包括的なものにするためには、それが地方債の利子免税や住宅ローン利子払いのように個人所得税の創設以来、今日まで存在している古い沿革のある個人投資所得や個人支出から、長い間、抜け穴 *loophole* といわれてきた比率減耗控除制度や、つい先ほどの第一期政権の時にレーガン大統領が作ったばかりの加速償却制度のような事業に対するインセンティブ投資制度のような数多くの法人税の特別措置に至るまで、ところ構わず、かつ勇敢に廃止ないし縮小しようというのである。このことによって、公平で簡素な税制ができるだけでなく、法人税率を三三%の一本税率に引き下げることと相まって、租税に対する考慮よりも、純粹に経済的な考慮によって資源の配分が効率的に行われ、経済成長がより促進されるという、経済政策上の効果が重視されるのである。現在、ECが重視している付加価値税については、それが逆進性を有しているために、所得税の全部ないし一部の代替にはすべきではないが、貯蓄、資本形成、生産技術、消費の決定に対して中立という長

所がある一方で、逆進性、物価の一回限りの騰貴、州売上税分野への侵入、膨大な納税協力費用と徴税費がかかること、大きな政府になる可能性（ヨーロッパ諸国に比べてアメリカの租税比率が低いのは付加価値税がないことによる）という短所があるために、慎重に長短を秤りにかけて検討しなければならない、という考え方になっている。<sup>④</sup>

当論文では、私のシリーズの論文「現代アメリカの経済政策論」の(4)として、連邦政府の税制改革を中心に展開したものである。この改革果が三巻にわたる膨大なものであること、一九一三年にアメリカの所得税制が制定されて以来の七一年にわたる税制の検討と改革であること、第二のアメリカ革命であると認識されていること、レーガン政権の最大の政治的経済的テーマであること、などを考慮すれば、その重要性は極めて大きいといわざるを得ない。当論文では、この財務省案の「概観」を中心に様々な方面から論じてみたい。

## 二 アメリカにおける政治的自由と経済的自由

アメリカについて論じる場合、アメリカの国家と国民が共に、「自由」に非常に大きな関心を懷き、それを常に擁護し、発展させようとする、強い意欲と責任感を、アメリカの建国以来の伝統として、現在も保持しつづけていることを忘れてはならない。ミルトン・フリードマンは、アメリカにおける自由について次のように述べている。「アメリカの物語は経済的な奇跡と政治的な奇跡の物語であって、このような奇跡は二組の理念が現実へと具現されたことによつてはじめて可能になった」とし、「この二組の理念は、一七七六年という同一の年に刊行された書物で形成されたという偶然の一致がある」のであって、その一組の理念はアダム・スミスの『諸国民の富』とトーマス・ジェフ

トーマス・Jefferson (Thomas Jefferson, 1743-1826) の『独立宣言』であるとする<sup>⑤</sup>。そして、アダム・スミスについては、「自分だけの利益を追求している個人は、見えざる手に導かれて、本人もまったく意図しなかった目的を促進させることになる。このような個人が意図しなかった目的だからといって、その目的がつねに社会にとってよくないものであるとは限らない。個人が初めから社会の利益を増大させようという意図を持っている場合よりも、自分だけの利益を追求する場合の方が、もっと効率的に社会の利益を増大する場合がしばしばある。わたしは、公共の福祉のために商売していると気取って主張する人びとによって、実際に社会の利益が増大されたという話を聞いたことがない<sup>⑥</sup>」という文章を引用して、スミスの洞察の核心は「人びとの協同が真に自発的なものである限り、交換の当事者たちである双方が利益を得られないのであれば、どんな交換も行われない」という点であって、「すべての人びとが利益を得られるのだから、人びとを協同させるのに、外部からの力とか強制力とかによって自由を侵害する必要などはないわけである」と説明する。もう一つの理念は、ジェファースンの言葉で、「われわれは、すべての人びとが平等に創られ、創造者によっていくつかの侵害されることのない権利を与えられており、それらの権利の中には生命と自由と幸福の追求とに対する権利が含まれていると確信している」というものであって、これは、アメリカ合衆国が、すべての人びとが自分自身の価値観を追求する資格を生まれながらにもっているという原則のうえに樹立された、歴史上はじめての国であるという、彼らの同胞たちの一般的な考え方を表わしたものである、という。そして、彼らの一世紀後に、ジョン・スチュアート・ミルは彼らの主張と同一の主張をさらに端的にかつ徹底した形で次のように述べている。すなわち「個人にとってであれ、集団にとってであれ、その仲間の行動の自由に干渉してもよいと保証されているただひとつの目的は自己防衛だ。……文明社会のどんな人間であれ、ある個人の意思に反してその人に対し

権力が行使される唯一の正当な目的は、その人が他人に被害を与えるのを防ぐという目的だけだ。物理的なものであろうが道徳的なものであろうが、自分の利益のためという目的であれば、十分に正当な理由とはならない。……誰の行動であっても、そのためにその人が社会に対して責任を負わなくてはならない行動は、その人の行動が他の人びとに関係する場合だけだ。しかし、本人だけに関係する行動に関しては、当人の自主独立性は当然の権利であり絶対だ。自分に対して、つまり自分の肉体と精神に対しては、それぞれの個人が主権者である<sup>⑦</sup>というのである。

スミスもジェファソンも、政治権力の中央集権化は一般大衆にとって大きな危険になるとみなしており、二人とも市民を政府の暴政から守って行くことは永遠に必要なだろうと考えていたのである。これこそが、バージニアの権利章典 the Virginia Declaration of Rights, 1776 の目的であり、アメリカ合衆国の権利章典 the United States Bill of Rights, 1791 の目的であったし、またアメリカ合衆国憲法における権力分散化の目的でもあったのである。一三世紀におけるマグナ・カルタの発布から一九世紀末に至るまでの間に、イギリスの体系はいろいろ変化した。それらの変化の背後において推進力になったのも、この同じ目的であった。すなわち、スミスとジェファソンにとって、政府は審判官 an umpire の役割を果すべきであり、政府自身が競技の参加者 a participant になるべきではなかった、ということである。ジェファソンが理想とした政府とは、彼が自分の最初の大統領就任演説(一八〇一年)で表明したように、「人びとがお互いに傷つけ合うのを規制する賢明で質素な政府」wise and frugal government, which shall restrain men from injuring one another であり、「人びとが勤勉に働き自分自身の生活の改善を推進するため、自分なりに自由に調節して行くままに任せしておく政府」which shall leave them otherwise free to regulate their own pursuits of industry and improvement だったのである。アメリカにおけるこのような政治

的自由と經濟的自由の伝統こそ、アメリカの歴史の大部分を占めるものであった、とフリードマンは主張する。そうして、經濟的自由は、政治的自由にとって不可欠な必要条件であった。經濟的自由は強制や中央集權的な命令がなくとも人びとが相互に協力し合うことができるようにさせることによって、この自由は政治的權力が行使される分野を減少させるのである。そのうえ自由市場体制は權力を分散させることによって、政治的權力の集中が引き起こすかもしれないすべての弊害を相殺する効果をもたらす。經濟的權力と政治的權力とが同じ手に握られることほど、暴政への出現を必至にさせるものはない、というのである。

一九世紀のアメリカとイギリス両国では、經濟的自由と政治的自由が結合されたおかげですばらしい黄金時代が出現した。アメリカではそれは、まず農業部門の急激な生産性の増大をもたらし、また同時に発生した工業革命によって、一層、農業革命を推進させることになった。ところが、このような經濟的自由と政治的自由の大きな成功は、皮肉なことに、それが成功したがために、その後の思想家たちにとって、魅力のとばしいものとなった。この時代の狭く制限された政府は、ほとんど中央集權化されていない權力しか持っていなかったために、人びとを危険におとし入れることはなかったが、そのために人びとにもっと都合のよいこともする力を持っていなかった。一九三〇年代の大恐慌に際して、アメリカでは、今までのような、政府の役割は個人が他の個人に強制を加えるのを防ぐ審判官であることだという考え方はなくなり、政府はある人びとを強制して他の人びとを助けるようにさせる義務をもっている親のようなものであるという考え方がはびこることになった。政府介入の必要を強調するこの考え方は、過去半世紀にわたって、アメリカのいろいろな分野の發展を支配してきたのである。この考え方は、すべての段階において政府の權力を増大させ、また地方政府から中央政府へと權力を集中させ、地方の統制を中央の統制へと置き替えてきた。政

府は生活保障と平等との名において、ある人びとから取り上げて他の人びとに与えるという仕事を増大させてきた。政府の政策は、ジェファースンの金言とはまさに逆に、「人びとが勤勉に働いて自分自身の生活の改善を推進していく」とする努力<sup>⑦</sup>を抑制するために次から次へと立案され実施されてきたのである、とフリードマンは判断する。

現代のアメリカにおける経済政策論争は、まさにこのような経済的自由と政治的自由をアメリカ建国以来の伝統の中に見出し、政府の役割と個人のあり方という観点から把握しなければ、税制改革論争の正しい理解に至らないように思われる。レーガン政権の誕生は、まさにこの諸点を前面に打ち出し、強調することによってなされ、また二期目のレーガン政権の圧倒的勝利もまた、ここに、その源泉がある以上、レーガン政権が税制改革に取り組む、強い意欲を知ることができる。<sup>⑧</sup>

### 三 租税的国家の危機

経済的自由の保障こそ、政治的自由の実現にとって必要不可欠な条件であるという理念がアメリカにおいて十分な理解が得られ、支持されるならば、当然のことながら、経済的自由の具体的表現である市場経済の役割は、より一層重要性を増してくることになる。市場における取引自由の原則は、その根底に資本主義経済体制の完全な実施によって守られることになる。資本主義経済体制を支え、維持させ、機能させるものは市場における個人及び企業の自由競争である。単純な経済モデルにおいては、市場は家計と企業との自由な取引関係によって理解できるとするのが、経済学の基本的な考え方であった。なるほど、このような経済モデルは、一九世紀の非常に限定された権力しか持たな



い経済社会では、ある程度モデルとして受け入れることができたかもしれない。しかしながら、現代のアメリカの経済社会においては、国家又は政府の影響は、この単純な家計と企業との市場モデルを無効にさせてしまうほどに大きなものになってきている。このような、自由市場への国家介入を可能にさせるものは具体的には、大規模な国家予算の編成と公共支出である。このような国家予算は、別な用語を用いるならば、大規模な税収入である。現代のアメリカをはじめとする先進諸国は、大かれ少なかれ、このような租税収入によつてはじめて機能する、資本主義経済体制に基づく、租税国家の形態をとっているといつてよいであらう。

ところで、財政面からみて、このような租税国家は本来自由な取引を前提とするはずの市場経済において、公共的・社会的必要性を大義名分として、国家権力を発動し、公権力の下に、強制的に家計及び企業から、その利益の一部を徴収することになる。単純な市場経済モデルにおいて、この国家介入を無視するのは、まさに、この矛盾性のためであつた。この矛盾性を鋭くついで論じたのが、シュムペーターの『租税国家の危機』であつた。一九一八年に書かれたこの書物は、この年が第一次世界大戦の終結した年であつたこと、オーストリア・ハンガリー帝国がシュムペーターの生国であり、ここにあつて、彼が戦時中の近代国家の状況をつぶさに見ていたことなどから、戦争遂行にともなう過大な国家予算の編成と租税収入の獲得のために、苦しむ資本主義経済体制の、この矛盾を正面から見すへていたといえる。様々な国家の財政需要に應ずるために、無制限な租税収入の拡大をめざす可能性を租税国家は有している。シュペーターは次のように言う。すなわち、「国家経済では私経済と異なつて、収入は單純に支出によつて規定されるという命題が、どのように根拠のないものであるかが判る。租税国家の財政的給付能力は、自明の理として、そしてまた、社会主義的共同体についても妥当すると考えられる意味だけでなく、はるかに狭い租税国家に宿命的な

意味で、その限界をもっている。」<sup>⑨</sup>として、「租税国家がこの限界に近づけば近づくだけ、いよいよ大きい抵抗と力の消耗をもって活動する。税法の実施に必要な官僚軍はますます増大し、租税訊問はいよいよ激しく、租税詐術はいよいよ堪えがたくなる。租税国家的組織の意味は私經濟と私生活の自律性のうちに在り、この自律性が尊重されえないことになれば、その意味は失われるという、不合理な力の浪費の図がここに現出する」と主張し、「もし國民の意志が、ますます大きい共同經濟的支出に向つてすすみ、ますます大きい財源が、私人がそのために創り出したわけではない目的に使用され、さらに、ますます大きい権力が國民のその意志の背後に立ち、ついには、私有財産と生活様式にかんする考え方の變化が國民のすべての分野をしめるようになれば、そのばあい、租税国家は超克され、社会は、個人的利己主義のそれとは異なつた經濟的動機を頼りとするようになる。この限界したがってまた生き残ることの不可能な危機は、たしかにくる可能性がある。いささかの疑いもなく、租税国家は崩壊の可能性をもっている」<sup>⑩</sup>といふのである。ここにおいて主張しているシムペーターの、租税国家の危機は、一部はカリフォルニア州においてみられ、そこでは逆に租税収入への削減、つまり州政府支出の抑制と減税によつて、回避された。<sup>⑪</sup>連邦政府における税制改革論争もまた、このカリフォルニアの税制改革と軌を一にするものであつた。シムペーターが主張しているのは、租税国家は、第一にその予算規模をとめどもなく拡大し、税収以上に国家支出を増大させて行く傾向をもっていること、第二に、それゆえに、政府は様々な税目をつくり出し、税率を引き上げ、過酷な徴税をめざして、徴税権という名目の下に納税者から税を取り上げようとする傾向のあること、第三に強大な国家権力を集中した租税国家は、それゆえに私企業体制そのものの変更をせまる傾向をもつということである。

租税国家が、やがては中央集權的な計画經濟への移行に向う傾向を持つものであるとすれば、政治的自由と經濟的

自由を擁護するためには、国民及び政府は常に、これに歯止めをかけておかなければならない、ということになる。とくに、自由をスローガンにして建国したアメリカ合衆国における使命は、まさにここになければならないということになる。

租税国家の危機はまた、別な方面からもさげられるようになってきている。重税はいつの間にか、租税国家の基礎である納税者の納税モラルをむしろむしばむようになる。ジョージ・ギルダーは重税と国民感情について次のように述べている。つまり、「国民は、所得隠しや脱税を好まない。申告しない収入によって金銭的圧迫から逃れた家族もあるだろうが、多くの家族は、この重税のもとで極度の緊張と不安に悩んでいるのが実情なのだ。それは、不公平な、あるいは他人が逃れていると、思われる賦課金を支払っているからか、自分が正しいと思っていることにさからっているからである。いずれにしても、その結果、怒りと士気喪失を引き起す<sup>⑬</sup>」というのである。そして、財務省案を作成したドナルド・リーガン財務長官は「現行の米国税制は複雑で不公平であり、家計と事業の経済的選択に干渉するものである。それはまた、一般の人びとから公平でないと受けとめられている。このような受け止め方は、納税者の納税意欲を殺ぐものであるから、制度の実際の欠陥と同様に重大な問題をはらんでいる。」<sup>⑭</sup>と述べている。租税国家の危機が国民の納税モラルの低下からもたらされているというのである。

資本主義経済体制においては、国家の機能そのものに攪乱の要素があることを認めながらも、なお、その必要な役割を働かせながらも、抑制すべきところは抑制することが現実的に重要な意味をもつことになる。現代の租税国家は、このような意味において、その来本固有に有する崩壊への傾向をみとめながら、国家的レベルにおいても、国民的レベルにおいても、充分な監視の目をもたなければならぬのかも知れない。自由を国是とするアメリカにおいて、

特に強くさげられる政治的自由と経済的自由とりわけ経済的自由の擁護は、まさにこの点にこそ存在するといわねばならない。すなわち、税制改革の動きは、単に課税方法・課税課目・課税率といった税制そのものに対して起っているのではなく、「自由」に最大の社会的価値を置くアメリカが、この「自由」を確保しつづけるために、租税国家に固有に内在する危機を回避する道をいまや開始したということなのである。そうでなければ、「福祉国家の建設」という美名の下に、「大きな政府」が出現し、この政府はやがて、より強大な中央集権国家となり、全体主義・計画経済は、必然的に私経済を崩壊させて、まず「経済的自由」を奪取し、次いで「政治的自由」もまた消滅させてしまうであろうという、おそれがあるからである。この資本主義経済体制の確保が税制改革の最大にして、最高の改革目標であったことを忘れるべきではないであろう。このことを理解してはじめて、レーガン政権が持つ、税制改革への強い意欲と意思、そしてこれを支持する国民の願望が理解されるのである。

#### 四 市場への政府介入

市場が不完全な経済機能を有するということが、市場機構を廃止ないし無視してよいということを意味しない。市場は不完全であり、欠陥があるから、全体的な計画にとつて代つてもよい、あるいは、市場により多く国家ないし政府が介入すべきであるという主張は、自由主義経済体制を信奉する学者や人びとには、非常に危険で許すべからざるを考え方であるように思われる。自由主義経済体制、つまり市場機能が完全でないとしても、その有効性を他のいかなる体制よりも有効かつ効率的であるとする自由主義経済体制の擁護者たちは、市場がいくつかの欠陥を持っている

が、それ以上に政府にはより多くの重大な欠陥が存在する、と現在では主張するようになってきている。つまり、市場には確かに政府の介入を必要とする部門があるけれども、今日のアメリカにおける経済的停滞の原因は、むしろ不完全な政府が完全であるかのように信仰されて、過剰に介入して、市場完全性をより一層増大させ、それがさらに市場が不完全で十分機能していないという主張に根拠を与えてきたというまになっている。しかし、この考え方は本末転倒の論理であって、原因と結果が逆になっていると非難するのが、自由主義経済学者の主張なのである。市場が十分機能しないのは、政府の市場への過剰介入によって、その機能がゆがめられたからであって、その原因は政府にある、とするのである。かくて、ここに誤っているのは政府それ自体と政府が行う施策である、ということになる。政府の誤りを訂正するためには、まず政府予算の見直しから始めなければならない、すなわち、公共投資や政府事業、運営費用等の再検討と規模の縮小、つまり政府支出の削減である。政府支出の削減は政府自らが行うべきであろうが、それは期待できないから、政府収入それ自体を減少させる必要がある。つまり、政府の歳入の主要部分である税収の削減である。減税の必要性がここで叫ばれることになる。政府収入が減少又は一定になれば必然的に、肥大化を続ける政府に歯止めないし抑制を行うことができる。

政府の在り方、行政の質的・量的再検討はおそらく政府の管轄領域を縮小させ、その分だけ「政府からの自由」が獲得ないし拡大することになる。市場は再び、その本来の機能を取りもどす。過大な税金によってゆがめられた市場の価格機能が、ここに復活する。経済取引の自由の拡大は、経済の活性化をうながし、経済成長を一層促進させることになる。政府規制の見直し、減税は、このような意味において、最も必要な当面の課題なのであった。

肥大化を続ける政府を、一般的な意味において、その規模をはかるとすれば、どのような尺度が考えられるであらう

うか。それは量的尺度と質的尺度が考えられる。<sup>⑮</sup> 量的尺度としては政府予算の規模などであり、質的尺度としては規制政策による市場への介入の程度であろう。この質的尺度の単純な比較法としては、財政の規模や法律・法令の数によつてなされる。量的尺度の検討は、より原理的には政府を構成する主体を確立して、その支出と収入を調査するという手続きによつてなされる。一般的には財政規模で中央と地方の合計の、GNPに占める比率が二〇%を超過すればやはり大きな政府に近づきつつあるといえるであろうし、三〇%を越えれば要注意であり、四〇%台になれば社会問題化することになるといえる。

市場への政府介入は課税による価格機能の攪乱と許認可業務による規制という形をとっている。課税による介入は、結果的にはインフレーションを引き起すと、ジョージ・ギルダーは主張している。<sup>⑯</sup> 政府規制についての、経済上の規制に関して、『大統領經濟諮問委員会年次報告』は次のように述べている。すなわち、「過去何十年もの間、連邦政府はアメリカの一部經濟部門の価格と参入条件を規制してきた。この種の規制はしばしば『經濟的規制』とよばれ、運輸、通信、金融部門で広く適用されてきた」とし、「最初に広範囲な連邦經濟規制法規が導入されたのは一八八七年であり、それは同年に議會が州際通商委員會 Interstate Commerce Commission: ICC)を設置して、鉄道と荷主との間で激化していた紛争を解決しようとしたことによつてであつた。その後一九三〇年代末までに他の經濟部門——エネルギーを除いて——の規制の大部分が確立されたが、これらはいずれもICC設立の契機となつた問題と似たような問題を解決しようとする努力の反映であつた。一九三〇年代に作られた規制機関は概してICCとほぼ同様の活動を行い、その結果もほぼ同様であつた。」が、「經濟的規制はいくつかのグループ間の紛争から発生した場合が多い」のであつて、「議會はこの種の紛争の直接的な解決を非常に一般的な権限をもつ獨立機関に委任した」が、「各独

立機関の当初の規制は規制対象産業の利益に奉仕する場合が多かった」のであり、「長期的にみると、多くの経済的規制は生産者の利益にも消費者の利益にもならなかった」のである。そして、「いま一つ別なパターンの経済規制が一九三〇年代に導入された」が、それは「大不況は過当競争の結果であるという考え方が、新規参入、生産、競争を直接制限する多くの法規の根拠となった」もので、「この種の法律のうち最も一般的な法律である国家産業回復法 National Recovery Act は憲法違反と判決された」し、「一九三八年の農業調整法 Agricultural Adjustment Act などのような他の類似の法律は現在もお有効である」のであって、このような「一九三〇年代に成立したいくつかの規制委員会や法律は価格吊上げという意図通りの効果を達成したといえないこともない」が、「だが後の世代はこの効果が望ましいものであったかどうかを疑ったのである」としている。経済規制を正当化する伝統的な論拠は二つあり、「その一つは一部産業の自然独占の潜在的な経済効率を維持することに、第二の論拠は他の産業での過当競争から生ずると考えられる非効率を除去することにある。自然独占は「ある財またはサービスに対する需要の全部を単一企業が最小の総費用で充足できる場合に存在する」が、現在では石油パイプラインのような自然独占が他のパイプラインや他の輸送方法からの競争に直面している。このような「自然独占の要素が今日なお存在する市場においてさえ、政府の介入は必ずしも資源の一層効率的な使用をもたらさないであろう」し、ますます多くのアナリストたちが「市場の不完全さが存在するのと同様に政府の不完全さも存在するから、それを政府の政策選択にさいして考慮する必要があることを認めるようになってきた」のであって、「不完全な市場と欠点のない政府規制のいずれを選択するかということが問題なのではなく、むしろ不完全な市場と不正確でしばしば反生産的な規制のいずれを選択すべきかということが問題となる」のである。また過当競争については、「全く規制されない市場は過当競争を

生み出す」というもので、それは「現在では市場の不完全さの少なくとも四つの源泉に関していわれるようになってきており」、それは「自然独占、不完全な資本市場の下での需要の循環的変動、略奪的な価格決定、不良な品質がそれである」という。しかし、このような考え方は必ずしも絶対的な事実にもとづくものではなく、多くのケース・バイ・ケースによる判断や処置によって、政府規制を排除しうるものであると述べている。<sup>⑬</sup>

市場への政府介入の問題は、結局、政府そのものの見直しと市場機能の再検討の必要性を生み出し、ここにおいて、政府と市場の有効性と限界の確認が行なわれ、時代遅れの規制や効果の疑わしいものへの厳しい選択がなされることによって、解答がみちびきだされることになったのである。このような政府の役割の見直しの動きの中で、特に税制について、その必要性和改革をまとめたのが、先にかかげたのが財務省の改革案であった。

## 五 税制改革の必要性

アメリカにおける税制改革の必要性について、財務省は次のように述べている。すなわち、アメリカの所得税制は一九一三年に制定されたが、当初から、この税制には明確な意図も全体的な計画も存在していなかった。現在の税制はこの所得税制をベースに複雑化し、不公平な課税を増大させてきた。制定当時は、低税率であって、かつ極めて高い所得の四〇万人以下の個人に適用されただけであったが、第二次世界大戦と、防衛には無関係な膨らむ一方の政府支出を賄う必要から、個人所得税はほとんどのアメリカ人によって負担される賦課金となった。そして、第二次大戦中に税率は一層上昇して、そのピーク時には個人所得税率は実に九四％に達したのである。しかし、当初の所得税法に



は重大な欠陥があつたのであつて、この中であるものは是正されたが、他のものは一層悪化してきた。個人所得税の納税申告書提出者が九〇〇〇万人を越える現在、こうした問題に目を向けることが真に必要とされるに至っている。現行税制の根本的な改革のためには、「所得」に課税することを是認するが、「課税所得」を如何に定義するか、つまり「統一的で首尾一貫した所得」の定義を再検討しなければならない、ということである。そうでなければ、所得のいくつかの源泉とその使途は税金を免れ、他のものは二重に課税され、税の不公平感を生み出し、納税者の経済行動を干渉するという、現行税制の矛盾を解決することができない。アメリカの所得税は単に歳入をあげるためだけに用いられているだけではなくて、課税される所得からの免除、所得の調整、実際の必要経費には関係のない事業控除、納税義務の猶予、個人消費支出の控除、税額控除および優遇税率を通じ、多くの各種経済活動を奨励するために用いられている。所得の包括的な定義から外れているものがあるが、それは、ある場合には、所得概念についての不完全な理解や、連邦政府と州および地方政府の適切な財政関係についての時代遅れの觀念に発したものであるが、その根底には、原因は何であれ、多くの場合、公共政策が誤つたものであるにもかかわらず妥当なものだとして受け入れられ、あがめたてまつられてきたからであつた。このような課税所得の定義におけるギャップと矛盾は、それを作り出し、利用しようとしている者を生み出し、彼らに対して、財務省は連邦の歳入における公正と経済的中立性を守るために約七〇年にもわたって闘ってきた。つまり、彼らは抜け穴を発見したり、作り出したりして、それを利用するが、財務省はこれを塞ぐということを繰り返してきたが、その結果、税金回避のテクニクは次第に洗練されるものになり、所得税制の複雑さは果しないサイクルで増幅されてきたのである。

結果としてでき上がった現行税制は、そのために不公平で不必要に複雑なものとなり、納税者にとって理解しがた

く、不信と不満をもたらすものとなっているのである。さらにこの税制は經濟活動に干渉し、市場の力によって經濟資源がその最も生産的な利用のために配分されることを妨げてゐる。そして、おそらく一層悪いことは、税制の複雑さと不公平が、国家としての貴重な資源であるとともに、自発的納税協力にもとづく税制にとっての前提条件である納税者のモラル、この極めて重要でありながら極めて脆い面をもつモラルをいつの間にか害することになっているという事実である。<sup>⑬</sup>カリフォルニア州における税の反乱は、このことを適切にものがたっている。<sup>⑭</sup>

財務省は、以上のような諸点を考慮して、約一年間にわたり、アメリカ税制の徹底的な再検討を進めてきた。この目的は、アメリカの税制の複雑さ、不公平と經濟的な歪みの作用をどうすれば軽減できるかを見定め、税制を經濟成長の促進の手段としうるか、ということであつた。このために、財務省は、財務省部内における長年にわたる税制の経験と、それが經濟に及ぼした効果に関して莫大な蓄積された國民的知識を活用し、部内において起草したものであるけれども、これだけにとどまらず、財務省はまた、公聴会、諸集会和討論、通信書簡と、より公式の声明書などを通して納税者から寄せられた情報、見解および希望を受け入れてきたのである。したがって、この財務省案は単に財務省だけの草案ではなく、すでに國民的性格を有する改革案となっているのである。このような検討を通じて明らかになつたことは、現行の所得税制と一九五四年の内國歳入法の実施以後の、一九五〇年代後半に実施されていた所得税制を比較してみることであつた。現行税制と比べれば、一九五四年の所得税制は、いくつかの重大な問題があつたけれども、多くの点でより單純であり、中立的でより公平なものであつて、これは、ほとんどの納税者から公平なものとみなされ、アメリカの税制の核心である自発的納税協力の維持に役立っていたからである。

一九五四年の連邦所得税法が制定されてから三〇年間に、アメリカ經濟は一層複雑化しているから、この税法を單

に複雑にさせるだけでは充分ではなからう。その長所と短所を正確に認識しなければならない。五四年の所得税法の重大な欠陥の一つは、少数の納税者については九一％に達した限界税率表であつて、これは貯蓄、投資、労働意欲を強く抑える効果を持っていたほかに、この没収的な税率は、苛立たしい税回避案の多くを派生させ、所得税を謎解きの一種に仕立てあげた元凶となつたのである。しかし、この税法の初期の段階においては、利点もあつた。それは、所得分布上トップの一〇％を除いて、それ以下のすべての納税者は、実際、およそ二〇％の、基本的には単一の限界税率で所得税を払つていたのであつて、所得分布のまったくトップにおいてのみ、税率は急激に累進的になつていたのである。そして、この所得税は当時なお第一義的には公けの歳入のために用いられたのであつて、優遇措置を通じて家計と企業を特定の経済活動——そのうちの若干のものの価値は怪しいものだが——に誘導するために用いられたものではなかつたのである。著名な例外はあるが、所得税は、ほとんどの所得を含む広い課税ベースに対して徴収された。所得の正確な算定の上で必要でもない多数の課税除外、調整、所得控除、税額控除による課税ベースの侵蝕は、まだ現在の段階には至つていなかったのである。これらの利点は税制改革案の作成に多くのヒントを与えることになつた。

現行税法についての問題は次のようなものである。まず第一に、一九五五年には納税者の二五％だけが所得控除を項目計上していたが一九八二年には、三五％になつてゐる。このことは、より多くの納税者が課税除外、所得調整、所得控除、税額控除の増殖と拡大によって大量の書類作業が必要となり、彼らの手におえなくなつており、今や、すべての個人所得課税申告書の四〇％以上——および、すべての長い書式（一〇四〇 S）のおよそ六〇％——が有料の専門家によつて記入されるまでに至つてゐることを示している。このようにして生まれたタックス・シエル

ター tax shelter に対して、過去一五年間にわたって、立法府はつぎはぎ細工の解決策を行い、これが生ずる根深い原因を是正しないで、ただ税制の複雑さを増すだけであつた。したがって、今や、再びこの複雑な税制から簡素な税制に戻す必要性があるのである。第二に一九五四年の所得税制にも、確かにいくつかの經濟活動を他の諸活動以上に優遇したが、このような税課除外項目別所得控除、および税額控除の所得控除価格は、当初では個人所得の僅か一八%を相殺しただけであつたものが、一九八二年にはおよそ三四%を相殺するまでになっている。このような課税ベースの侵蝕はしばしば脱税の手段として使用され、不公平感を生み出しているので、これを見直す必要があるといふのである。第三に、包括的な所得の課税ベースが欠けているために、資本と労働を最も生産的に使用するように配分するという市場の働きが二つの明らかに逆行的な影響を受けている。その一つは、課税ベースが小さければ、一定の歳入をあげるためにはより高い税率が適用されなければならないが、この高い税率は貯蓄と投資を抑制して、勤勞意欲を殺ぎ、発明と事業革新を遅らせ、タックス・シェルターへの非生産的投資を奨励し、国民の生活水準と經濟成長率を不必要に低下せしめることになる。もう一つは、税法上の優遇措置を認められた活動が他の活動に優先して行われるようになり、市場よりも税法が、經濟的資源がどのように用いられるかを決定する第一の要因となつてしまつていくといふのである。この結果、労働と資本の使用および消費者の選択に対する税制に起因する歪みは、生産性の低下、生産機會の損失、および消費者の満足度の低下という形で、高いつけを払わせているのである。具体的には、現行税制は資本と事業所得に大きく依存する会社に優遇税制の特典が向けられ、ハイテクノロジー会社にとって不利となつている。したがって、企業が何を——そしてどのように——生産すべきかの決定に税制が市場の力ほどに干渉しない方が、生産的な投資と經濟成長を促進する上でより好ましいから、この税制による經濟の歪曲を直す必要性が

あるというのである。第四に、課税ベースの侵蝕はまた不正を生み出しており、所得の金額が同じ二つの家計があつて、一方は税制上の優遇されている方法で所得を受けたり、または、消費するという理由で税の負担が異なるようなことがあれば、明らかに不公平であり、現実にも重要な優遇税制のあるもの——タックス・シェルターのもとになるもの——は主として高額所得者を利しているので、このような税制の不公平は正す必要があるという。第五に、三〇年前には、納税者本人、配偶者、および各被扶養者に対する個人基本控除は六〇〇ドルであり、さらに調整総所得の一〇〇%の標準控除が、一〇〇〇ドルに至るまで認められていたから、四人家族の世帯は所得が二六七五ドルを越えるまでは税金を払う必要がなかったが、今日においては個人の基本控除は一〇〇〇ドルになっており、より高い課税最低限が標準控除に取って代わっている。ところが、インフレーションによって、非課税の金額、つまり税金が初めて払われるようになる額の実質価値が低下してしまっているので、貧困層以下の所得レベルの世帯でも税金を払うようになっており、また多くの被扶養者をもって大家族の世帯が、他の納税者とくらべて税金の負担が増している。また高齢者とか身体障害者のような平均以上に貧困要因のある家庭グループは、税法上特別措置を受けているが、それはしばしば恣意的で場当りのであり、家庭の必要というよりも、どんな所得の源泉であるかということにかかっているから、このような家族に対する不公平な扱いを改める必要があるというのである。第六に、米国の所得税制度は、もともと、インフレーションの影響を排除するようにはできていないために、一九七〇年代にインフレーションが加速化した時に、実質所得がかわらない納税者が果進的により高い税金を納める階層に押し上げられる結果となった。この高い税率は、結果的に、勤労者の勤労意欲の深刻な減退を引き起こしたのである。さらに、インフレーションの時代には、税金は、まったく見せかけの所得について徴収されることになる。資源の価格が単にインフレーションに

つれて上がっているだけなのに、キャピタル・ゲイン税が支払われ、事業会社は在庫と減価償却資産への実質資本投資を非課税で回収することが認められず、さらに単に予想されたインフレーションを反映するに過ぎないだけの高い利子率が利子受取人の実質所得を誇大に表示する一方で、実質の支払利息への控除額を膨らませる。このようなインフレーションと租税の相互作用で、一層の不公平と歪みが造り出されるから、インフレーションと所得税との關係を再検討する必要があるというのである。第七に近年におけるタックス・シェルター産業のブームで、これは、たとえ完全に合法的なものであっても、税制の中にはっきり目に見える不公平を作り出し、貴重な資本の配分を歪めている。それらは税制の斉合性と公平に対する納税者の信頼感を掘り崩すということが、おそらく最も重要な点であって、タックス・シェルターの欠陥は、典型的には、将来の必要経費であるのに現在の所得控除をすること、課税所得を猶予すること、優遇課税される長期のキャピタル・ゲインへ普通所得を転換することの組み合わせから生ずるもので、こうして、シェルターは納税者が納税義務を遠い将来にずらせることを可能にし、この課税の猶予は換言すれば、連邦政府からの無利子ローンに等しいものとなる。タックス・シェルターとして一般に用いられているのは、パートナーシップ(合名組織)の納税申告で、その典型的な産業は石油およびガス産業と不動産業のパートナーシップである。一九六三年から一九八二年までの間に、個人所得税の納税申告者総数は僅か五〇%増えただけであるが、申告書でパートナーシップでの損失を申告した納税者の数は四一二〇〇〇人から、二一〇万人に四〇〇%も増加している。タックス・シェルター活動のこの増加の結果として、連邦所得税の課税ベース、特に最も高い所得の納税者層に、大きな侵蝕が表われている。一九八三年に、個人納税者が申告したパートナーシップの損失は、個人所得中の三五〇億ドルを課税から隠したと考えられる。この合計額の推定八二%(パートナーシップ損失中の二八六億ドル)

は、損失控除前の総所得が一〇万ドルもしくはそれ以上の納税者によって報告されており、六〇%（二一〇億ドル）は、損失控除前の総所得が二五万ドルを起こる納税者によって報告されており、これらのグループは個人によって申告された損失控除前の全総所得中の、それぞれ九%と四%を占めるものであった。こうして、納税義務を大幅に軽減するためにタックス・シェルターが、どれほど使われているかは、一九八三年の財務省納税モデルからの推定によって一層はつきり記録されており、これによれば、損失前総所得が二五万ドル以上の納税者の九〇〇〇人が、パートナーシップの損失による直接の結果として、税金を一文も払わず、また同じ実質所得をあげた五万九〇〇〇人の納税者は、その納税額を少なくとも半分に減らすことができた、としている。こうしたことから、タックス・シェルターの見直しの必要性が生まれてきているのである。第八に、納税モラルの低下の危険性についてである。アメリカは以前から市民の「納税モラル」、つまり政府活動を賄うために必要な所得税を自発的に払う市民の意欲を誘ってきたが、このモラルは終局的には税制が公平であるという信念に依存している。もし、この信念の基盤が揺らぐようなことになれば、税法に対する自発的な納税協力は危機を迎えることになるから、所得税の公平さが欠けていると思われるようになれば、このこと自体が、現実の複雑さ、経済的歪み、不公平と同様に重大なことである。一九八四年六月に財務省が開催した税制改革に関する公聴会では、多くの証人が、所得がどのように得られ、またどのように使われたかにはほとんど関係なく、事実上、すべての所得について租税が徴収されるべきことを強調した。法に従わない納税者が罰せられないことに加えて、基本の租税構造に欠陥があるから、課税が不公平と考えられるようになる。タックス・シェルターが増大してそれが一般に知られるようになってくると、納税モラルは、とりわけ有害な影響を受けるので、今や、この面からの再検討がせまられているのである<sup>②</sup>。

## 六 根本的税制改革の諸目標

税制改革の必要性において要約したように、現行税制の欠陥ないし矛盾を是正するためには、税制の根本的な改革が必要とされていた。すなわち、税制をより簡素に、経済的により中立的であり、経済成長により資するように改めなければならぬのであって、これを達成するための鍵は、真の課税所得を包括的に定義すること、貧困レベルの所得しかない世帯を非課税とすること、そして課税所得に対して、いくらか累進的であるが、所得上昇への意欲をなくし経済成長を妨げる程の高率ではないような税率構造を適用することである。それは結局、所得税は課税ベースが広く、簡素で、かつ公平なものでなければならぬ、ということなのである。このような理念をベースにして、以下、具体的かつ根本的な税制改革の諸目標を次に論じてみることにする。

元来、自由市場経済が有している基本的利点の一つは、経済資源をその最も生産的な利用に配分できる傾向があるという点であった。したがって、どのような課税でも、課税される経済活動を必然的に抑制することになる。それゆえに、理想的な税制はこの市場経済に対して私的な決定については、できるだけ介入や干渉を回避しようとするものである。この経済的中立性は税制の立案に当たっていくつかの単純な規則、つまりあらゆる源泉からの所得は平等に課税すること、納税義務は所得の使途に無関係であることを守ることで推進される。すなわち、租税目的上の所得を包括的に定義する必要があるということである。

課税所得の包括的な定義を採用する第二の理由は、税率が高ければ高いほど、その税制は、経済的選択、つまり労



働、貯蓄と投資、生産技術と企業の資金調達、発明と事業革新の選択により多く干渉し、課税ベースから免除されようとする動きは、高い方により得になり、特定活動についての優遇措置を求める政治的圧力が強められ、タックス・シエルトがより重要性をもってくるから、税率を引き下げ、より多くの所得に課税する方が賢明であるという判断による。また、この改革は租税構造に関するものであって、現行法で得られる歳入額を高めるためではない。いわば歳入には中立である、とする。さらに、同一額の所得者には同一額の所得税を課税すべきであって、この課税ベースからある所得項目を除外したり、特定支出の優遇扱いは公平ではないから、課税ベースの包括的定義を採用する。さらに、納税力のない貧困レベル以下の所得しかない世帯については、納税義務はない。つまり家族に対する公平である。所得階層間での現在の納税負担分布はこれを変更せず、その必要があれば個人の基本控除と税率表の調整で実行できるとする。そうしなければ、経済的中止の原則と等しい所得の者はほぼ等しい税金を支払うべきだという原則が損なわれるからである。

財務省の根本税制改革案の重要な目標の一つは簡素化であった。税制の簡素を定義づけることは困難であるが、一般的に言って、普通の市民に莫大な会計の記録づけを要求するような税制は簡素とはいえないであろう。より簡素な税制とは、所得控除、所得調整、税額控除を計算し、証拠づけるために、領収書や用済み小切手を集め、保持しておかなければならない納税者をより少なくするものである。簡素な税法とは、税金を支払う市民の責任をはたすために、長たらしい、また複雑な説明書に苦勞したり、専門家の援助に頼らざるを得ないようなものではないはずである。政府にとっても税務行政のコストの軽減と税務行政の容易化につながる。さらに公平感を与えることは、租税政策の重要な目標であって、「制度の眼をごまかす」ことによって、正直者が損をするような風潮を改めなければなら

ない。この原因は納税者が納めた所得税が不必要な政府の補助金行政に使用されていることから来ているので、所得税をこのような補助金として使用させないようにすべきである。さらにインフレーションに対して、物価修正 *indexing* を行い、個人所得税における一人当りの基本控除、課税最低限および税率階級の調整を行う必要がある。つまり、耐インフレーション税法の必要性である。また配当として分配される法人所得はまず企業段階で、ついで株主が受け取る時に、二回課税されるが、これは配当の二重課税を生みだしているので、留保されている利益についてのみ法人レベルで完全に課税すればよいとする。そして法人と個人の納税者の扱いにおいてバランスを保つことで、税率の低い方に人為的に法人を個人に変更するような誘因を封じ込める必要がある。すなわち、事業型態に対する中立性がこれである。さらに高い限界税率は労働、貯蓄と投資、および発明と事業革新を抑制するために、經濟成長を主要な目標とするならば、中立的な税制、つまり自由市場經濟に本来備わっている成長への潜在力を阻害しない税制にすべきであるということになる。所得の正確な算定において不必要な控除を廃止することは、一般に税制を簡素化し、水平的公平を促進し、税率の引き下げを可能とし經濟的決定についての現在の歪みを縮小する。しかしながら、異例な医療支出とか被扶養家族の存在などに関しては、所得の算定に影響を及ぼさないとしても、支払能力に影響を及ぼすという点で、所得控除が正当化されるような場合がある。このようなトレード・オフ（二律相反関係）が存在するケースもあることは認めなければならない。

最後に、現行税制から新たな税制への移行が突然かつ急激に行われると、衝突とトレード・オフが生ずるので、漸進的かつ弾力的に導入するよう、公平で秩序ある経過措置が必要である。

根本的税制改革の諸目標は、要約すれば、第一に經濟的中立性を確保すること、第二に税率の引き下げを実施する

こと、第三に政府歳入の中立性を維持すること、第四に経済的状況が等しい者には納税義務は等しい取り扱いをすること、第五に貧困レベル以下の所得しかない世帯が最低生活水準を維持するために納税義務を免除することは家族に対する公平上必要であるとみなすこと、第六に諸所得階層を通じて税負担分布を変えないという所得階層間の公平さを導入すること、第七に税務行政と納税者の納税協力と不当に煩わしくするような規定を廃止し、避けることによって、簡素化を実現すること、第八に市民の納税モラルを高揚するために公平感を与えること、第九にインフレーションによる過大評価を是正するような耐インフレーション税にすること、第十に法人と個人というような事業型態によって損得のない中立性をめざすこと、第十一に中立的な税制を設けることによって経済成長を促進させるようにすること、第十二に新しい税制を採用する中で、その効果と簡素化の間にトレード・オフ（二律相反関係）が存在するケースがあることを認めること、第十三はこのような所得もしくは消費に対する包括的課税への移行は公平で秩序のある経過措置をとること、であるといえよう。<sup>②1</sup>

## 七 四つの選択

税制改革の必要性を、現行税制の欠陥と矛盾の再検討によって摘出したが、財務省はこれによって十三項目にもとめる根本的税制改革の目標をかかげた。このような諸目標を達成するために、財務省はさらに、純粋な比例税率、「修正」比例税率、消費所得税、および付加価値税ないしは連邦小売売上税などの一般売上税の四つの基本的選択に焦点をあてて分析している。<sup>②2</sup>

これによれば、純粹な比例税は現行税法よりもはるかに包括的な課税ベースと、比例の低い税率という、二つの特徴を共有しているもので、現行の同じ所得の世帯での税負担の不平等、經濟決定への干渉、成長の抑制、現行税制を毒している複雑さ、などを減少させるものである。所得の正確な算定にとって必要でないような、多くの課税除外・非課税措置、所得控除および税額控除が含まれているため、純粹な比例税の場合よりも、現行制度の方が高い税率を必要としている。さらに比例の税率は、急激に累進する税率に固有の問題、たとえば所得を束ねること、独身者と夫婦の間の差別、税率を下げるために所得を人為的に家族成員に移動させようとする誘因などを緩和する長所がある。しかしながら、純粹な比例税には厄介な分配上の問題が存在することを忘れてはならない。すなわち、単一で完全に比例的な税率というものは、所得に課せられるものであれ、消費に課せられるものであれ、税負担を、最高所得層から、低もしくは中の所得階層の納税者に大きく移動させることを意味する。現行の法律についてみると、二万ドル以下の所得の世帯は、全体の所得のうちの一三・七％を受け取り、全体の個人所得税収入のうちの五・五％を扱っている。純粹な比例税率は、たとえ貧困レベル以下の世帯に対する課税を避けるために寛大な個人基本控除と課税最低限を定めたとしても二万ドル以下の所得層の世帯が払う税金のシェアを全体の九・五％にまで高めることになる。他方、この純粹比例税率は、五万ドル以上の所得階層が払う税金の個人所得税のうちにおけるシェアを現行法の五九・九％から四八・九％に大幅に下げる。別な表現をすれば、五万ドル以上の所得の納税者は、歳入に関し中立の比例税率のもとでは、現行法の場合よりも一八％少なく払えばよい、ということになる。逆に二万ドルから五万ドルまでの所得階層は、現行法の場合よりも五分の一度多く払うことになる。このように比例税率は納税義務の大きな再分配をもたらすために、財務省はこれを導入するのに反対であるとしている。

第二の案として、財務省は、現行法よりも包括的な所得の定義と、中庸の累進的な低い税率とを組み合わせることに、簡素化、経済的中立性、等しい所得の世帯に対する等しい税制上の扱い、経済成長の促進などの利点を、分配上の公平を損なわないで実現することができるといふ、修正比例税率案を支持する。修正比例税率という用語は、拡大された所得課税ベースにも消費課税ベースにも同様に用いられ、これら二つの課税ベース間に内在する唯一の相違は、貯蓄の取扱いに関するものである。すなわち、消費所得に対する租税の場合は、純貯蓄については控除が許されるのに対して、通常の所得税の場合はそれが無いということである。どちらの方法でも、課税ベースを定義する場合に答えなければならない問題の多くは同じである。課税される所得または消費を包括的に定義する利点は、それが一般的に簡素化になり、また公平にもなり、さらに経済的中立をもたらしということである。しかしながら、修正比例税率には困難なトレード・オフが関係している。すなわち、公平という見地からすれば、どの所得レベルについても、万遍なく比例税率が適用されればよいというものではないことが示されている。他方、租税の公平という点と、高い限界税率による経済の抑制効果を避けるという点からは、最高の限界税率は過度にわたってはいけないということが要求される。そこで、一般的に、財務省が提案している税率構造は、課税経済の拡大された定義に適用された時、現行法のもとで行われている税負担の分配に類似するものとなることを目的としているが、基本控除および課税最低限の引き上げによって、貧困レベル以下の所得の納税者はほとんど、所得税の負担を全く免除されることになるのが例外としてある。修正比例税率案の重要な側面としては、税率の区分が大いに減るということであって、各税率は、現行法の場合よりも、はるかに広い範囲の所得幅について一定であるために、修正比例税率制度は、ほとんどの納税者にとって比例税率制度と大差ないものとなるであろう。もちろん、歳入を犠牲にすることなく限界税率を

相當に低くするためには、課税ベースを現行法よりもはるかに包括的に定義しておく必要があることはいうまでもない。また、現在非課税となっている所得の源泉および所得の使途については、考え方の上では、明らかに所得の中に含まれるべきである。ただごくわずかの場合として、その額をどう評価するかという問題があり、この理想の実現を不可能にする場合がある。さらに、所得を正確に算定するのに必要でない特別税額控除と所得控除は廃止されなければならない。また、所得の種類、すなわち、課税される賃金・給与、非課税の付加給付、利子、長期のキャピタル・ゲイン等によって、実効税率上の格差をつけないことが要求される。所得税の簡素化は、第一に、個人基本控除と課税最低限の引き上げによって多数のアメリカ人が納税者名簿から外され、第二に、いくつかの所得控除項目は廃止されるか、最低限度額をこえる分についてのみ控除され、第三に、ほとんどの税額控除をあつさり廃止することによって、実現される。

消費所得税の導入に関しては、次のようである。まず、消費もしくは消費所得に対する個人税は、すべての貯蓄を非課税とし、負債の返済については控除を許し、すべての借入金と貯蓄の引き出し課税する形で徴収されるもので、ほとんどの消費所得税案は、個人に基本控除を認めることと、累進税率表とを仮定しているから、消費所得税はもしそれが望ましいならば、累進税とすることができ、所得控除の項目計上も、現行の税法と同様に認めることができる。この消費所得税には二つの行政上の利点があり、その一つは、個人消費に基づく課税が発生主義課税に固有の問題を避けているので、所得税よりも簡単であること、二つには消費は現在価値のドルでなされるから、消費所得税のベース算定はインフレーションによって歪められない、ということである。さらに、経済的利点としては、第一に、所得税は納税者が将来の消費のために貯蓄するよりも現在時点で消費するよう仕向けるので貯蓄を不利にする

が、消費に対する課税は、ある状況の下では、現在の消費と将来の消費のための貯蓄の間の選択を歪めることはないこと、第二に人の一生という点からみた場合、消費所得に対する課税は、所得税が人生の比較的早い時期に所得を稼ぐ者、または、それを比較の後期に消費する者に対してより重い負担を課すけれども、消費所得税はこれによらず、より公平であるということである。このような消費所得税に対する課税には、明らかな利点があるものの、財務省はそれをもって所得税に代えることも、また所得税の補完とすることも提案しないが、それは次のような消費所得税の欠陥と困難があるからである。第一に、現在すでに相当な富が存在しており、これらの富はすでに税引後の所得によって貯蓄されたものであって、この富から賄われるすべての消費に課税することは、それを予期しなかった者、とくに退職時に備えて税金支払後のドルを蓄えてきた者に対して、過酷なトリックを仕掛けたという結果になるから、困難な経過措置が必要となる。公平という点からみても、現在の富からの消費は完全な非課税と完全な課税のどこかで妥協が必要となるが、このような妥協点は一定年齢以上の各納税者が今後の一生を通じて、一定額の非課税の消費を享受することを許すのを意味するであろうが、このような方法で消費所得税を段階的に導入することは、通常の納税者に対して、ほぼ一世代の間、税制上のきわめて複雑な経過規定を押しつけることになる。新しい税法が発効する以前に貨幣を退職することによって課税を免れようとする可能性があることも、経過措置の上で考慮すべき別の問題を提起する。また納税者は、貯蓄された額については課税を先に延ばし、負の貯蓄（貯蓄の引き出し）と消費が起きたときにのみ、税金を払うことを喜ぶものと考えられるが、論理的に首尾一貫するためには、借入金についても課税し、ローンの返済については控除を認める必要があるが、このような認識上の相違の問題と、この税制の実現には憲法の改正すら必要となるかも知れない。消費所得税はまた、多くの個人納税者にとって現行の所得税よりも、もっと複

雜で、ここでは源泉徴収は借り入れと貯蓄の引き出しの時に要求され、より多くの納税者が、申告書を提出しなければならなくなるかもしれない。持家住宅の購入は、購入の年に全額について課税されるべき消費項目としては扱われず、ローン返済時に税金を支払うように要求することにより、課税消費へこの購入価格を含めることになり、それは事実上その家の耐用期間にわたって行われることになるのであって、これは一種の減価償却勘定を納税者個人が記録して行くことになる。事業者にとって減価償却勘定が不要とされているのに、個人納税者には必要であるというのはおかしい。贈与と遺贈についての適切な取り扱い、消費所得税の根本的な問題であって、これには二つの立場がある。一つは、このような移転は贈与ないし遺贈する者に課税されるべきではなく、その受取人がそれらを消費する時に課税すべきであるというものであり、もう一つは、こうした移転に関しては贈与者も受取人の消費の時と同様に課税されるべきであるとする。この考え方のディレンマは、第一の考え方が大きな財産が課税されないで世代から世代に伝えられることを認めるのに対して、第二の考え方はこうした移転に課税するところから生じている。消費所得税を國際的な側面からみると、やはり大きな困難が存在することがわかる。すなわち、消費所得税はスエーデンと英国で論議されているし、またインドとスリランカ（當時はセイロン）で第二次世界大戦後の一時期にこの税制の実施が試みられたことがあるが、現在この消費所得税を実施している国はない。消費所得税を課する国がもし現われれば、他の国はすべて所得税制を採用しているので、貿易相手とは大いに違う体制をとることになり、対外租税条約を再交渉しなければならないことになる。

財務省が根本的な税制の検討において考えた四番目の選択は、付加価値税もしくは小売売上税などのような、一般売上税である。売上税については、単段階だけの小売売上税と、小売レベルにまが及ぶ付加価値税という二つの売上税に



ついでだけ、真剣に検討したが、その理由は、粗売上税もしくは取引高税、一般製造業者売上税、および小売レベルを除外した付加価値税などの税制には根本的な欠陥があり、米国のような先進工業国において実施するのは不適当であるということによる。付加価値税（VAT）は今やヨーロッパとヨーロッパ以外の国々でも馴染みのものであるがアメリカでは新しい不案内なもので、その経済的效果を評価するのはむずかしいが、付加価値税の中で、アメリカが最も真剣に考慮する必要があるようなのは、小売売上税ときわめて似通った経済的效果をもつ売上税を実施する特別の方法としてみた場合であつて、したがつて、売上税の効果についての議論は付加価値税にも小売売上税にも共通するものである。すなわち、一般売上税には、所得税の場合のように貯蓄と投資を抑制することはないという利点と、収入を得る方法や支出の仕方について、かなり中立的であるという利点がある。この場合の課税ベースはきわめて広く、かつ、それらは何十億もの取引がわずかに増加しても徴収されるので効率的に、また割合に苦痛もなく、巨額の歳入をあげ、連邦政府の支出を賄つたり、所得税の負担を軽減するのに用いることができるが、国の売上税の賛成論者の中には、それだからこそ、これは行き過ぎの課税の危険性という短所があると信じて、この種の租税は、税率もしくは連邦政府支出について、GNPの何%という形で憲法上の制限を伴うべきだと提案している人々がいる。また売上税の導入は納税義務を低所得グループに移動させることになるとか、おそらく諸物価の一斉値上げを引き起こすとか、この実施のためには大きな行政上の対応が必要とされるとか、州および地方政府の歳入源であると長く考えられてきた領域への連邦政府の参入をもたらすとかいう、反対があるが、この中でも逆進性がおそらく最大の問題点であろう。食糧、住居、医療などいくつかの品目を課税される売り上げから除外することにより、または、それらに對する税率を下げることににより、逆進性の問題は排除ないし少くとも軽減することができるが、他方、このような免

税とか税率の格差は複雑化の原因となり、より高い一般税率を必要とする。別の方法としては、所得税のもとで包括的に払い戻しできるクレジットの制度を確立するか、移転支出を調整し、払い戻しできないクレジットを供与することによって逆進性を是正することも考えられるが、所得階層が上に行くに従ってわずかに逆進性を増加させる傾向は、「奢侈」消費に税率差を設けることで対応しようとするべきではない、としている。ヨーロッパの経験では、この場合の行政上のコストが、それによるどんな長所よりも高くなることを示している。小売売上税よりも付加価値税の方がアメリカにとって望ましい理由が二つある。一つは、連邦による小売売上税が、ほとんどの州で徴収されている小売売上税と一緒に実施されると、小売段階で脱税への強い誘惑を引き起こすが、付加価値税は、小売段階以前でおよそ三分の二の歳入をあげることができ、さらに時には誇大に評価されがちであるが、依然として重要な、納税者自らが法の施行に従わざるを得ないという性格をもっていることであり、二つには付加価値税の場合には、輸出品、資本財およびその他の中間産出物は、自動的に免税になるのに対して、小売売上税の場合には、この望ましい結果は、大雑把にしか達成されず、多くの州が実施している売上税の場合は、それに要求さえもされていない。以上のような長所・短所があるものの、全面的に現行の所得税制を売上税制度にかえるという案は、分配上の不公平をもたらしという理由から、財務省はこれに反対するとしている。すなわち、歳入に對した増減のない税制改革の一部としては、売上税からの歳入を所得税軽減のために用いることができるのであって、これには所得に對する課税負担のいくらかを消費税に移し、所得税率の引き下げを可能にし、課税所得の定義とその算定の作業を軽くするという利点があるものの、税制における累進性を弱めるといふ欠点があり、売上税の実施には相当なコストがかかることを考えれば、これはたとえ所得税の一部としても、代替しうるものとして実施されるべきではないのである。

結論に言えば、以上四つの選択上考慮すべき税制の中で、財務省が目標として換えている、簡素化、公平、税率の引き下げ、経済的中立、経済成長、および公平で秩序ある経過措置を達成するためには、経済政策において必要とされる、論理的整合性、歴史的整合性、社会的価値整合性および実行可能性の点から、修正比例税率の採用が望ましいと財務省は判断するのである。

## 八 財務省案の具体化

財務省案は、前述のような税制改革の必要性と根本的税制改革の諸目標を達成するために、選択すべき四つの税制の提案を検討したが、最終的に修正比例税率を好ましいものとして提案している。その内容を次に具体的に明らかにしてみると、次のようである。<sup>②</sup>

まず個人についてみると、アメリカの納税者の財政状態は、それほど複雑なものではなく、複雑に見せかけているのは、課税除外、調整、項目別所得控除および税額控除の存在が、その原因の大半である。これらの規定は、公平という基本概念に背くものであり、経済的選択を歪め、課税ベースの縮小を招くために、これらの措置は意欲を減退させて経済成長を遅らせるような高い税率の原因となっている。こうした点を前提に、以下、世帯間の公平、税率の引き下げ、公平で中立的な税制、退職貯蓄の奨励、簡素化について明らかにしてみる。第一に、世帯間の公平のために、個人基本控除額を一人二〇〇〇ドルに、課税最低限を共同申告書を提出する共稼ぎ夫婦について三八〇〇ドル、世帯主一人が働いている世帯については三五〇〇ドル、独身世帯については二八〇〇ドルに引き上げる。これに

よつて貧困レベル以下の所得しかないすべての世帯が事実上税金を免除される。またこのような勤労者の勤労所得の税額控除に関する限度額は、インフレ率にスライドされる。さらに高齢者に対する特別免税は廃止されるけれども、高齢者に対する免税レベルは、わずかながら上げられ、盲目者に対する特別免税は、高齢者、盲目者および身体障害者に拡張された税額控除の中に含まれる。次に、第二の税率の引き下げについては、現在一四区分（独身者申告を含めれば一五区分）の税率表は、一五％、二五％、三五％の三区分に整理される。このうち、第一の区分は課税最低限、つまり四大家族の場合は一万一八〇〇ドルとなるはずの所得をこえる所得だけに適用される。個人基本控除額、課税最低限、その他の階層の刻みは現行法と同じく、物価水準にスライドされる。共同申告書を提出する夫婦は課税所得がそれぞれ三万一八〇〇ドル、六万三八〇〇ドル以下の場合には、二五％、三五％の税率を適用されない。これにくらべれば現行法を一九八六年度に適用すれば、一九八五年のインフレーションにより調整を仮定しても、二万六八五〇ドルをこえる所得には二五％の税率が、四万九八〇ドルをこえる所得には三八％から五〇％までの税率が適用されるはずである。平均すると、経済所得に対して支払われる限界税率は、財務省案では現行法よりも二〇％低くなるし、個人の納税義務は、平均八・五％軽減される。課税最低限の引き上げによって、減税割合は所得階層の底辺の方でより大きくなり、所得が一万ドル以下の世帯の納税義務は、平均三二・五％低下し、一万ドルから一万五〇〇ドルの所得のある世帯の減税は、一六・六％となるであろう。第三に公平で中立的な税制という目的を達成し、税率を引き下げることが可能にするためには、課税ベースを現行法よりも、より正確に包括的に定義することが必要である。いくつかの付加給付——典型的には一世帯については月一七五ドル、独身者については月七〇ドルをこえる医療保険費用と、団体生命保険費用——は課税対象となる。失った賃金に代わる給付もまた課される。ある形態の賃金補

償は、老齡者、盲目者、身体障害者のための拡大された税額控除を受けることができるので、これらの所得形態を課税対象としても、一般的には貧困レベル以下の所得の世帯に影響することはない。実質キャピタル・ゲインは普通所得として課税されるが、単にインフレーションを反映するだけの利子所得とキャピタル・ゲインは全く課税されない。さらに、現在、税制上優遇されている支出に対する控除は廃止されるか、縮減される。州および地方税の控除は段階的に廃止されるが、項目所得控除は、慈善寄付については、調整総所得の二%をこえる部分についてのみに認められる。項目控除以外の慈善寄付の控除は廃止される。投資所得をこえる支払い利子については、納税者の主たる住居のローン金利の額とプラス五〇〇〇ドルまでの控除が認められる。医療支出および事故・盗難損失についての現行の控除はかわらないままである。児童と扶養親族の保育費に關する現在の複雑な税額控除制は、所得控除より單純化され、児童と扶養親族の保育費は、所得を稼得する上での必要経費であるとの認識に立つて、項目控除に該當する者にも項目控除に該當しない者にも同様に適用されることになる。その他の所得を稼得するための必要経費はまとめて調整されるのであって、調整総所得の最低限一%をこえる部分について控除されるのである。共稼ぎ控除は廃止される。財務省案では、累進税率制度をごまかすために子供または信託基金への贈与を利用することはできなくなる。また第四に、現行法は退職後に備えた貯蓄を優遇して、經濟所得を完全に課税することを控えているが、財務省は、この優遇措置を維持するだけでなく、個人退職積立勘定（IRA）に対する租税の扱いをもっと寛大にしている。すなわち、家事に従事している配偶者も、外で雇用されている者と同じ条件でIRAへの掛金について課税猶予が受けられるようになり、このIRA掛金の課税猶予限度額は、二五〇〇ドル（夫婦については五〇〇〇ドル）までに引き上げられ、この案が、きわめて多数の納税者について、ほとんどの金銭貯蓄に対する租税の猶予を認めるものであるこ

とを示している。第五に、個人基本控除と課税最低限の引き上げ、所得控除および税額控除費目の削減で、相当な簡素化が可能となる。現在提出されている九七〇〇万の納税申告書のうち、一六％はなんらの納税義務のないものであるが、提案では、これは二二％に達することが見込まれる。すべての申告書のうちで約三五％が、控除を受けるための項目控除を行っているが、この数字は財務省案によれば三分の一に減り、全納税者の一〇——一％から、経費を記録し控除項目を計上する必要がある取り除かれるのである。納税協力を一層簡単にするため、内国歳入庁(IRS)は、多くの納税者が納税申告書に記入し提出することを不要にするような制度を実施できるかどうか、検討することになっている。こうした「申告書不要」のシステムのもとでは、そうした資格のある納税者の申し出により、内国歳入庁は、その時々内国歳入庁に提出されている源泉徴収報告と事情報告をもとにして、該当納税者の納税額を計算し、その報告を本人に送付することになるであろう。納税者は、この内国歳入庁の計算に対して異議をとなえることができる。結局、「申告書不要」システムの実施は、課税最低限および個人基本控除の引き上げと相まって、毎年内国歳入庁に提出される申告書の数を大幅に減らす筈であり、それはさらに、申告書記入のための必要とされる面倒な記帳と、そのための費用とを削減することになる。

資本と事業の所得に対する課税は、現行税制では不合理で内部的に不整合であるという大きな欠陥がある。これを合理化するための改革の基本目的は、第一にあらゆる収入源からの実質所得に首尾一貫した租税の取扱いを行うこと、第二に相競合している使途の中で、市場力の帰趨に応じた経済資源の配分が実現するように、この点での税制の干渉を最低限に抑えるためには、あらゆる所得に対する統一的な課税が必要であること、第三に課税ベースの包括的で首尾一貫した定義もまた、税制の公平と大衆の公平感を回復するために必要であり、第四に、課税ベースは個人所

得税と法人所得税の税率の引き下げを可能にするように、広げられねばならない。そこで、実質経済所得に対する課税から論を進める。まず、実質経済所得はインフレーションの時期には正確に算定されねばならないのであって、減価償却引当金、キャピタル・ゲイン、在庫から売却された商品の原価、さらにいくつかの慈善寄付、利子所得・利子支出について、インフレーション率の調整を行うべきことを財務省は提案する。この改革によって、現行の投資税額控除、減価償却資産の加速償却制度、および長期キャピタル・ゲインの部分的非課税制度など、一貫しない臨時インフレーション調整は不要となる。現行の投資税額控除（ITC）と加速償却制度（ACRS）に代わる実質の経済的償却の導入と、実質のキャピタル・ゲインを通常所得として扱ってこれに課税することは、現行法の下での諸産業の課税にみられる大きな格差を排除するであろう。インフレーションに対する調整は、投資所得に対する実効税率がインフレーション率によって資産および産業ごとに異なった数字となって表われることを阻止するものである。実質経済所得に、より低い税率で課税することは、他のいくつかの改革と一緒に、タックス・シェルター活動の機会と動機とを減らし、したがって投資への決定が、税制への考慮というよりも経済の現実に応じて発意されることを可能にする。退職貯蓄については奨励される。退職貯蓄は、アメリカの資本形成にとって主要な資金源の一つであり、それに対する租税の扱いは、もっと拡大され合理化されなければならない。財務省は、退職貯蓄を優遇している現行の税制の基本要素は保持されるべきであり、そうした貯蓄を奨励する税制上の措置を拡大すべきだと信じている。したがって、財務省は個人退職積立金勘定（IRA）拠出金への控除限度額を引き上げ、外で働いていない配偶者にもIRAに関し税制上平等な扱いを拡大適用することを提案する。財務省案では、家計の金融貯蓄の大きな部分が有利な租税上の扱いを受けることになる。ある調査によれば、五〇〇〇ドルをこえる合計金融資産を持っている世帯は、

アメリカの全世帯のわずか三九%に過ぎない。一年間に五〇〇〇ドルを貯蓄する世帯はもっと少ない比率となる。税制改革の結果、各個人は、消費所得税実施の場合に行われるような貯蓄に対する優遇措置を経験しながらも、このような個人消費に対する個人税を実施する上で多くの問題を回避できることになる。財務省はまた、すべての退職前の分配には統一的な規則を適用すること、租税の優遇措置を受けているいろいろな退職金制度に適用される掛金控除限度額を単純化することによって、退職貯蓄に対する租税の扱いを合理化することを提案している。事業形態に対する中立性は保持される。法人とパートナーシップに対しては、もっと相似た課税方法が適用されるべきであつて、財務省は法人については、配当に対する二重課税を軽減するために、配当支払いについて部分的な控除を行うこと、いくつかの大きなパートナーシップに法人とみなして課税することを提案している。特定産業の補助とタックス・シェルターは廃止されるべきである。すなわち、一握りの産業界のみ対象とした高度優遇的な扱いは廃止されるべきであつて、こうした特別扱い是不公平であり、かつ経済的中立性の原則にもとるものであつて、望しくない。課税所得を首尾一貫して定義すれば、税制よりも市場力によって国の貴重な經濟資源の配分が決まるようになるのである。

## 九 財務省案の効果と影響

財務省案の税制改革が実施されると、經濟資源の大規模な再配分が引き起こされると、財務省は予測する。課税ベースの拡大と所得の算定および納税義務の計算に関するより明確な規則によって、税率の引き下げが可能となり、そのことで現在是不公平で歪められた税体系の犠牲となっている諸産業への投資が刺激される。こうした点から、財務



省の諸改革案は、新しい「ハイテク」産業のみならず、いくつかの既存産業をも益するものとなる。しかしながら、財務省案の本来の受益者とは、アメリカの大衆なのである。国の貴重な経済資源——労働力、資本、土地、発明の才能——が現行税制の偏りによって歪められることは、もはやなくなる。その代わりに、財務省案の経済的に中立な税制のもので、市場力は最大収益のあがる活動へ資源配分するであろう。その結果、投資は、より生産的な分野に振り向けられ、より大きな産出量があげられる。資本ストックの効率的な活用によって、より生産もあがり、賃金も高くなるのである。現在優遇されている産業の生産品価格は高くなり、現行税制上不利な扱いを受けている産業の生産品価格は低下する。それによって、より有用な組み合わせの商品が生産される。消費者価格は、コストにおけるこれらの変化を反映するように調整され、消費者の需要が人為的に歪められることはもはやなくなる。さらに比較的新しい企業、とくに物的資本への依存度が比較的に低い企業に対しての、現行法上の不利な扱いは廃止される。償却資産、とりわけ短期間使用の設備に比較的大きく投資する企業の有利さは、経済的償却に近づいた資本回収のシステムのもとで排除される。現行のACRSとITCの「前倒し」資本回収制度に取って代わる経済的償却制度によって、特別控除と税額控除の恩恵を十分に活用している既存企業に対する現行の偏重は、是正されることになるであろう。さらに、利益を留保していい既存企業の有利さも、配当として払われる法人所得に対する限界税率の引き下げで減少する。利益を留保しても、それは新株式の発行を大きく上回る租税利益を持たなくなるので、資金調達を必要とする企業は、新しい株式発行により簡単に依存するようになる。ハイテクノロジー産業界の新しい多くの企業は、資本集約度が比較的に低いので、提案される改革は、そうした新企業法に有利に作用し、つまり発明と事業革新を育成することになる。また、現行法で平均をこえる税金を納めている産業の税負担を軽減する唯一の方法は、その負担の一部

を、これまで優遇措置によって税金が人為的に輕減されていた産業に肩代わりさせることであり、特別優遇措置を改革案によって失う納税者は、石油とガス産業、銀行・生命保險会社その他の金融機關、そして生産が数年にまたがって繼續される諸産業が含まれている。

財務省の提案は、歳入に関しては、増減のない中立ということを意図している。すなわち、完全に実施された時とそれまでの経過措置の各年（一九八六—九〇會計年度）にも、ほぼ現行法の同じ歳入を上げるように考えられている。一九八六年度の改革案による税収は、現行法による税収を五億ドル上回るが、一九八七年には五八億ドル下回ることになる。一九八八年—九〇年の間は、改革案による税収は、現行法を平均六〇億、もしくは〇・九％上回る。現行法による税収とのこのようなズレは、推定の誤差を考慮すればごくわずかといえるので、歳入に対して中立であると特徴づけることができる。経過期間以後の税収額は、現在から相當に離れた時点の予想になるので、意味はなさないが、完全な実施段階に入ると、改革案では現行法よりおよそ一％から三％の歳入減となる。したがって、たとえ完全実施の段階に至っても、改革案はなお歳入に関して中立であるといえる。一九八六—九〇年の歳入予測は、一九八四年度中間報告の經濟見通しに基づいている。この推定では、經濟產出高水準が、提案されている税制によって影響を受けないことを仮定している。実際には、限界税率の大幅な切り下げ提案によって、これまで以上に勤勞意欲、貯蓄、投資および事業革新が刺激されると思われる。その結果、經濟產出高——とそれに伴う税収入——は推定よりもおそらく高くなるであらう。しかし、どれだけ高くなるかの予想はもちろん困難であって、刺激がどの程度増大したかの結果を予測することは、現在の段階ではまだまだ無理な課題である。年間収入を個人と法人の納税者別に示すと、一九八六年—一九九〇年までの間は、現行法とくらべて個人税収は、年当り六％から九％減り、法人税収は二五％か

ら三五％多くなる。完全実施の段階では、個人税収は八・五％低く、法人税収は二四％多くなるのである。

所得配分の中立性も保たれている。納税義務の分布率は、所得階層の最下層を除いては大きな変化はなく、最下層では負担は明らかに軽減されている。すなわち、この税制改革案は、個人所得税からの税収合計額を八・五％減らすものであるが、課税最低限の引き上げによって、最下層の二つの所得階層が払う税金は、より大きく軽減され、所得が一万ドル以下の世帯の納税義務は三二・五％低下し、一万ドルから一万五〇〇〇ドルの世帯は一六・六％低下している。これはどの大幅なものではないが、なお平均以下に低下しているのは、その次の三つの所得階層である。五万ドルから上の三つの所得階層に対する軽減率は、平均をわずかに下回る六・四％から八・〇％の範囲となる。改革案の分配上の中立性はまた現行法と提案の場合の各所得階層に課せられる平均税率にも示されているのであって、現行法の場合の平均税率は、所得一万ドル以下の人びとに対するはば一・五％から、二〇万ドルを越える所得者に対する約二一％に至るまで着実に上昇しているが、改革では平均税率ははば一％から一九％強までの範囲となる。これらの数字は、所得階層の最下層で税負担が大きく軽減されていることを除いては、提案されている改革案が所得階層を横断しての税負担の大きな再分配を引き起こすものではないこと、つまり提案は、基本的には分配について中立であることを示すものである。税制が生産的経済活動をどのように抑制するかを示す、限界税率、すなわち、税金として納付される所得の追加額の割合をみると次のようである。各種の所得レベルでの平均限界税率によれば、総計では、改革案は限界税率を二三・六％から一八・九％へと、一九・九％だけ軽減している。平均税率がわずか八・五％しか低下しないのに、限界税率がこのように低下できるのは、明らかに課税所得を包括的に定義することの利点を示すものである。三万ドルから二〇万ドルまでの三つの所得階層において、世帯が払う限界税率は、平均して二〇％低くなる。

所得が三万ドル以下の世帯が払う限界税率は平均して一〇—一三%低くなる。この階層の限界税率の低下は、他の層ほど大幅ではないが、改革案では、この層の限界税率そのものが平均してわずかに四%から一四%までの範囲という低率なのである。二〇万ドルをこえる最高の所得階層では、限界税率は四六%から三三%へと二八%低下する。最高所得階層のこの比較的大きな限界税率の低下は、高額所得の納税者たちが、低所得の納税者よりも比較的に大幅な減税に浴することを意味しない。五万ドルをこえるすべての所得グループは、平均以下の減税しか受けない。限界税率が所得分布のトップで最も大幅に低下するのは、この部分で課税ベースの拡大が最も大きいからである。改革案では、すべての世帯の調整総所得（AGI）はわずかに二・八%しか増加しない。しかし、所得が二〇万ドルをこえる世帯については、所得を租税からかくすことを認めていた多くの規定を廃止する結果、調整総所得は一〇・一%も増加する。全世界の課税所得の合計額の財務省案の場合でも事実上変化しない。しかし、一万五〇〇〇ドル以下の所得層にとっては、個人基本控除の引き上げが第一の理由で、課税所得は一四%から一六%も大幅に低下する。三万ドルから五万ドルまでの所得階層では、課税所得の低下はより小幅である。この層から上では、課税所得は増加し、二〇万ドル以上の階層では、二四・九%の上昇となる。課税ベースの拡大によって所得階層のトップで限界税率の大幅な引き下げが可能になったという事実、すべての所得に一貫した方法で課税することの重要性をよく示している。課税ベースを包括的に定義するだけで、個人の高額所得者が払っている限界税率を一九八一年の経済再生租税法に規定されているよりもなお大幅に引き下げることが可能となる。しかも、低所得階層の減税ほどには彼らに対する減税をしない、そうなのである。こうした規模の限界税率の引き下げで、働く意思のある者、貯蓄し投資する意思のある者、そうして事業革新を目指す者に対してインセンティブを与え、機会のドアを大きく開くものである。また課税標

準拡大の利点は、アメリカの九一四〇万世帯のうちで、財務省案の結果として増税を経験するのは、二〇〇〇万世帯以下で、もしくは約二二％で、他方、五六％には減税となることもわかる。低所得層では、増税世帯の数はもつとわずかで、所得ゼロから一万ドルまでの階層での五％以下から、一万五〇〇〇ドルから二万ドルまでの階層での二〇％までの幅に収まるのである。すなわち、すべての所得階層にわたって、財務省で利益を得る世帯が、利益を失う世帯数よりも、はるかに多い結果となる。さらには、平均税率が一定割合（たとえば一％以下もしくは二％以上（低下する世帯の方が、その一定割合だけ平均税率が上昇する世帯よりもはるかに多いのである）<sup>②</sup>）。

## 十 おわりに

アメリカ合衆国における連邦政府が、カリフォルニア州で起った減税運動に端を発した税制改革要求に素直に耳を傾け、時代遅れで複雑化し、不公平で市場の機能をゆがめる現行税制に根本的なメスを入れたのが、財務省案であった。第二次世界大戦後において、これほど根本的な再検討をするに至ったのは、なんといっても、アメリカが租税国家であるにもかかわらず、その租税の基盤であるところの国民の納税モラルが崩壊しかかっているという危機感を強く感じていたためである。自由主義経済体制における市場の役割を無視すれば結局、全体主義的国家への移行を余儀なくさせられる。計画経済に至らしめないで、自由な経済活動を確保するためには、政府の役割を最少限度に止め、それによって、国民の税負担を軽減し、市場の機能を最大限度に利用する必要がある。財務省の税制改革案はこの基本的理念に徹頭徹尾従って行こうとするものであった。

市場への政府介入の典型的な形態は、課税と規制である。高い税率は、それ自身、市場の本来の価格機構を歪める。様々な優遇措置の存在は、その適用を受けようとする個人や法人を、市場のメカニズムとは異なる方向に誘導する。様々な規制はかえって独占を生み出しやすい。このような理由から、税制面から、政府の役割を根本的に見直そうとしたのが、今回の税制改革なのである。

公平かつ簡素であり、成長への刺激となるような、歴史的改革のためには、課税ベースをできるだけ広く、簡素でかつ公平なものにする必要がある。財務省案は、このような要求にかなり大胆に応じようとしている。この財務省案について、アメリカ国内で様々な議論が戦わされている。他の諸国も、強い関心を示している。一九八五年五月二八日には、財務省案をベースとしたレーガン大統領案が示された。大統領案は、財務省案よりもいくつかの点で緩和されている。たとえば、課税最低限を独身者については、財務省案が二八〇〇ドルであったものを、二九〇〇ドルに、共同申告を三八〇〇ドルから四〇〇〇ドルに、世帯主を三五〇〇ドルから三六〇〇ドルに緩和している。また勤労所得税額控除は財務省案がインフレ調整で税額控除としているものを、大統領案ではインフレ調整で税額控除を最高七二六ドルとしている。資本および事業所得の法人税構造では、財務省案では三三%となっているが、大統領案では最高税率を三三%としている。配当軽減措置では、財務省案では部分的調整で支配当控除を五〇%としているが大統領案では部分的調整で支配当控除は当初一〇%としている。キャピタル・ゲインでは財務省案では課税され、インフレ調整がなされるが、大統領案では五〇%非課税でインフレ調整なし、としている。

今回の税制改革では、財務省案や大統領案をめぐって、今後、様々な論争や提案がなされるであろう。また議会での承認が実施するためには必要となる、利害関係者の活動も予想される。しかし、現行税制への不満が明らかである

ので、いずれにしても実施をめぐる大きな論争を生み出すことになると思われる。

## 注

① カリフォルニア州における税制改革については、拙論「現代アメリカの経済政策論（六）——カリフォルニア州における税制改革論争——」（国士館大学政経学会編『政経論叢』通巻第五三号、一九五一年二月）、二五—七五ページに詳細に論じている。

② これは一九八四年一月二五日になされたレーガン大統領の年頭一般教書演説の中にみられたものである。

③ この財務省案の第一巻は、塩崎潤氏によって、訳出され、『公平・簡素および経済成長のための「税制改革」』として、今日社より、昭和六〇年六月三〇日に発行されている。本論文は、これを参照して、まとめたものである。この報告書の内容は第一巻が「概観」、第二巻が「財務省案の一般的説明」、第三巻が「付加価値税」となっており、総ページ数は七九八ページに及んでゐる。それは、改革案を策定するための理論的根拠と仕組みをくわしく説明し、その上で、それを税負担と歳入に及ぼす変動と影響を取り上げているだけでなく、これらの説明をさらに要約するとともに既に議会に提案された幾人かの議員の税制改革案や他国の税制との比較まで行うという用意周到なもので、リーガン (Donald T. Regan, 1919-) 財務長官ならびにレーガン政権の税制改革への強い意欲と意思を内外に表明したものになっている。

④ 塩崎訳、同書「訳者の序文」(3)~(4)参照。

⑤ Friedman, Milton & Rose, *Free to Choose*, 1st ed., New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc, 1980: Pelican Books, 1980, pp. 19-28.

⑥ Smith, Adam, *The Wealth of Nations*, 1, 76, edited by Edwin Cannan, 5th ed., London: Methuen & Co., Ltd., 1930.

⑦ Mill, John Stuart, *On Liberty*, People's ed., London: Longmans, Green & Co., 1865, p. 6.

⑧ たとえば、一九八四年十一月六日の大統領選挙で圧倒的勝利をはたした後の、翌八五年の大統領一般教書の中で、レーガン大統領は、「われわれの使命は自由と民主主義を完成し、擁護し、これらの理想をできるかぎりひろく世界に伝えることである。アメリカ経済の成功は自由の成功である。それは一〇〇の国々で一〇〇回くり返すことが可能だ。東アジア・

大平洋地域の多くの国は、国民の企業家精神以外ほとんど資源をもっていない。しかし、低い税率と自由市場をとおして、これらの国々は中央計画経済諸国を上回る飛躍をみせた。そしていまや、中国も、その必要を満すための経済を開放しつつある」このべてこそ。

- ⑨ Schumpeter, Joseph A., *Die Krise des Steuerstaats*, 1918. (木村元一・小谷義次共訳『租税国家の危機』岩波文庫一九八三年 四八ページ)。

- ⑩ 同書訳 注(21) 参照。

- ⑪ 同書訳 四八ページ。

- ⑫ 拙稿「現代アメリカの経済政策論(六)——カリフォルニア州における税制改革論争——」(国士館政経学会編『政経論叢』通巻第五三号 一九八五年 二五——七五ページ)。

- ⑬ Gilder, George, *Wealth and Poverty*, 1981. (斎藤精一郎訳『富と貧困』日本放送出版協会 昭和五六年 二八ページ)。

- ⑭ *Tax Reform For Fairness, Simplicity, And Economic Growth*.

- ⑮ 拙著『前掲書 三一——三三ページ』。

- ⑯ Gilder, op. cit., 斎藤訳 二九四——三一九ページ。

- ⑰ United States Government Office, *Economic Report of the President*, Washington, 1983 (経済企画庁調査局監訳『一九八三年版 アメリカ経済白書——一九八三年アメリカ大統領経済諮問委員会年次報告——』大蔵省印刷局 一九八三年 一一四——一九九ページ参照)。

- ⑱ 塩崎訳 前掲書 一一二ページ参照。

- ⑲ 拙論 前掲論文 参照。

- ⑳ 塩崎訳 前掲書 一九九ページ参照。

- ㉑ 塩崎訳 同書 一一二〇ページ参照。

- ㉒ 塩崎訳 同書 二一三四ページ参照。

- ㉓ 塩崎訳 同書 三五——三九ページ参照。

- ㉔ 塩崎訳 同書 四一——五一ページ参照。