

《論 説》

高経済成長期の財政（Ⅰ）

土 生 芳 人

はじめに

戦後資本主義の高経済成長期には、財政のあり方にも重要な変化が生じた。一つはケインズ主義の影響力が強まったことであり、いま一つは社会保障支出が著しく増加したことである。

ケインズ主義の影響力の強化は二つの段階を経て進行した。第1の段階はビルト・イン・スタビライザー機能の容認であり、第2の段階は裁量的財政政策の実施であった。アメリカは1950年代までは、第1の段階にとどまった。第2の段階に進むのは、1960年代のケネディの時代になってからである。ケインズ経済学が誕生したのは不況のなかにおいてであったが、それが現実の政策への影響力を強めたのは戦後の高経済成長期においてであった。

社会保障支出の増加はすでに19世紀末期から始まっていたが、それが飛躍的なものとなるのは第1次大戦後になってからである。しかし、この時期の急増はまだ西ヨーロッパの比較的少数の国に限られていた。多数の国でいっそう目覚ましい増加が始まるのは、第2次大戦後の高経済成長期になってからである。社会保障制度は貧困の防止と貧困からの救済を使命として誕生したが、それが大きく成長したのは豊かな社会になってからである。

これらの点で高経済成長期の財政は注目すべき変化をとげた。それを顧みることによってこの時期の財政の特質を明らかにすることが、小論の課題で

ある。

1 財政革命

(1) ビルト・イン・スタビライザー

J.M.ケインズの主著『雇用，貨幣および利子の一般理論』が1936年に出版されたあと，経済学におけるケインズの影響は急速に強まった。それが経済学にもたらした革命的变化に注目して，L.R.クラインが『ケインズ革命』と題する著書を出したのは1946年のことである。アカデミズムの世界ではその頃までにケインズ革命がひとまず成就したとあってよいであろう。しかし，現実の政策へのケインズ主義の浸透はずっと緩慢であった。

アメリカでは第2次大戦終了前後から数年間にわたって，戦後の経済政策のあり方をめぐって活発な議論がたたかわされた。この国の経済が30年代の厳しい不況と大量失業から抜け出ることができたのは戦争によってであったという事実が，一方で戦後不況が再来するかもしれないという強い懸念を生み，他方で政策の舵取りいかんでは高雇用の維持も不可能ではないという希望を生んだ。この時期の熱心な論議の背後にはこうした不安と希望があった。

この論議をつうじて，戦後の経済政策についての合意が次第に形成されてきた。財政政策については，それはビルト・イン・スタビライザー機能の容認を主たる内容としている。

ビルト・イン・スタビライザー機能とは，現代財政が持つ自動的な景気変動緩和作用をいう。現代の財政には，景気の変動に伴ってその収支が大きく変化する傾向が内在している。租税収入は一般に景気下降期には減少し，景気上昇期には増大するが，現代の税制では所得税が高度に累進的であり，かつそれが租税収入の大きな部分を占めるので，とくにその傾向が顕著になる。法人税収入も，景気の変動につれて法人所得が著しく変動するので大幅

に変化する。こうした租税収入の大きな変化は、景気の変動に伴う可処分所得の変化を経済所得の変化にくらべて小幅なものにし、総需要の変動を和らげて景気の安定に役立つことになる。

他方、財政支出はこれと逆方向に変化する。現代の財政では社会保障支出が財政支出の大きな部分を占めるが、社会保障支出は失業が増える景気下降期には増大し、それが減る景気上昇期には減少するからである。これもまた、景気変動に伴う総需要の変動を緩和して景気を安定化させる作用を持つ。現代財政に内在するこのような景気変動自動調整装置がビルト・イン・スタビライザーと呼ばれるのである。

ビルト・イン・スタビライザー機能の容認は、均衡財政主義からの一歩脱却を意味している。それによって財政収支は、景気の変動とともに大きく変化することになるからである。すなわち景気下降期には黒字が減り、赤字が増え、逆に景気上昇期には赤字が減り、黒字が増える。

資本主義国家は長いあいだ、均衡財政をもって財政の守るべき規範としてきた。この規範に従うとすれば、景気下降期には増税や財政支出の削減が、そして景気上昇期には減税や財政支出の増加が必要とされるであろう。事実、1930年代まではそうした政策が採られることが多かった。世界大恐慌期に多数の国の政府が予算の均衡を守ろうとして、増税や政府支出の削減に努力したことは周知のとおりである。しかし、それでは財政が景気安定化作用を持つことも、景気の悪化を押しとどめることもできない。そのことが経験をつうじて、そしてまたケインズ経済学の普及にも助けられて広く認識されるにいたったこと、そしてさらに、戦後、高雇用維持という政策目標がそれまでに比べて格段に重視されるにいたったこと、この両者があいまって、このビルト・イン・スタライザー機能の容認についての国民的合意が生みだされることになったのである。

第2次大戦後から1960年代初めまでのアメリカの景気政策は、財政についてはこのビルト・イン・スタビライザー機能の容認を標準的な原則とした。

それは疑いもなく、景気の変動を緩和するうえで一定の効果を持った。W.ルイスはこの問題を研究した著作のなかで、「財政のビルト・イン・スタビライザーは、戦後経済を安定させるうえで大きな貢献をした。……自動安定化作用に比べると、景気後退防止のための裁量的行動の効果は一般に小さかった」⁽¹⁾と述べて、この時期には裁量政策よりもビルト・イン・スタビライザーのほうが景気政策的に重要な役割を果たしたことを指摘している。

この著作のなかでルイスは、戦後4回の景気変動に伴う財政収支の変化について、表1に掲げたような推計を示している。景気下降期には、財政収入は例外なく減少している。財政支出は1953年第2四半期—54年第2四半期の時期を例外として他はすべて増大している。この時期が例外となったのは、50年6月に勃発した朝鮮戦争によって急増した軍事費が、53年7月の停戦によって急減するという特殊事情があったからである。財政収支も、他の3時期にはすべて黒字から赤字に転じているが、この時期だけは赤字が減少するという逆方向の変化を示す。軍事費の大幅削減という裁量政策がこの時期におけるビルト・イン・スタビライザー機能の出現を妨げたことになる。

他方、景気回復期には財政収入は例外なく増大している。財政支出は減少した時期もあれば増大した時期もある。しかし財政支出が増大した時期でも、その増大より財政収入の増大のほうがはるかに大幅であったので、財政収支は例外なく好転している。すなわち、赤字が減少し、黒字が増大している。

ビルト・イン・スタビライザーの作用は、そのすべてが景気政策的観点からみて望ましいとはいえない。それは、景気下降期には景気の下降を押しとどめる方向に作用するが、回復期には景気の後復を遅らせる作用を持つからである。しかし注目されたのは、景気下降期におけるその作用であった。そ

(1) Wilfred Lewis, *Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions*, Greenwood, 1962, pp. 15, 17.

表1 景気後退期と回復期における連邦財政収支の推移¹⁾

(億ドル)

景気後退・回復期	ピーク	谷	回復終了期 ³⁾	後退期の変化	回復期の変化
1948—50	1948-Ⅳ	1949-Ⅱ	1950-Ⅱ		
収入	426	385	473	-41	88
支出	388	424	390	36	-34
収支	38	-39	83	-77	122
1953—55	1953-Ⅱ	1954-Ⅱ	1955-Ⅱ		
収入	723	633	717	-90	84
支出	794	687	681	-107	-6
収支	-70	-54	35	16	89
1957—59	1957-Ⅲ	1958-Ⅰ	1959-Ⅱ		
収入	825	754	916	-71	162
支出	799	835	911	36	76
収支	26	-81	5	-107	86
1960—61	1960-Ⅱ	1961-Ⅰ	1961-Ⅳ ⁴⁾		
収入	969	925	1031	-44	106
支出	925	980	1052	55	72
収支	45	-55	-21	-100	34

(注) 1) 国民所得勘定ベースの数値。

2) Ⅰ, Ⅱ, ⅢおよびⅣは、それぞれ第1, 第2, 第3および第4四半期の略。

3) 回復終了期 (terminal quarter of recovery) とは高雇用への復帰時点を指し、景気の絶頂期であるピークとは異なる。

4) 原著執筆時点に利用可能であったデータとの関係で暫定的に回復終了期とされている。

(出所) Lewis, *op. cit.*, p. 16.

これは、景気下降期における需要の減少の緩和をつうじて景気の安定化に小さくない貢献をした。その面が重視され、評価されたのである。

(2) ケネディの税制改革

現代財政のビルト・イン・スタビライザー機能は景気を安定させるうえで一定の効果を持ったが、それだけで高雇用という目標が達成されたわけではない。アメリカでは1960年代になるとその限界が強く意識されるようになり、それによって財政政策の新たな前進がみられることになる。それを示したのがケネディの税制改革であった。

この税制改革は、スタインによって「他の何よりも財政革命を象徴することになった行為」⁽²⁾と呼ばれている。それはいかなる背景のもとで行われ、いかなる内容を持ち、いかなる成果をもたらした税制改革であったらうか。

a) 背景

J. F. ケネディは1961年1月大統領に就任したあと、2回にわたって税制改革の提案を行っている。第1回目の提案は61年4月に行われ、1962年歳入法として結実した。減価償却や投資にかかわる選択的企業減税を内容とするものであったが、純減税額は2億ドルにとどまっている⁽³⁾。第2回目の提案は63年1月に行われ、1964年歳入法として結実した。提案された減税は総額で136億ドル、他方での構造改革的増税を差し引いた純減税額でも102億ドルに上るといふ大規模なものであった。ここでとりあげて考察の対象とする税制改革は、この第2回目の税制改革である。

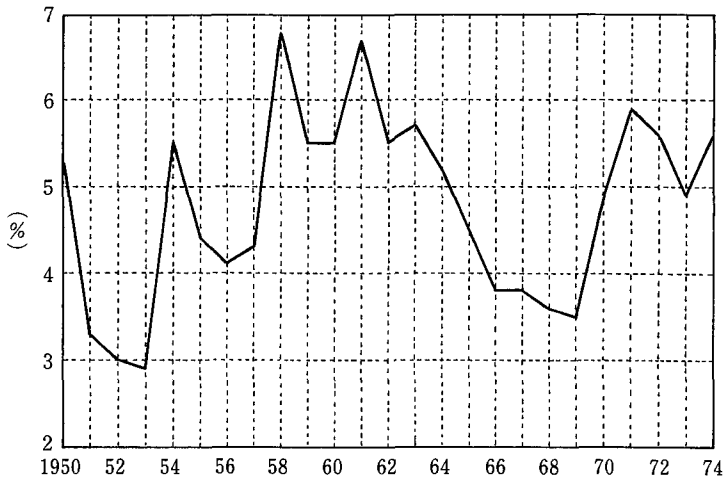
ケネディがこの税制改革案を提案するにいたった背後には三つの事情があった。第1は、失業率が50年代初期以来、次第に高まる傾向をみせてきていたことである（図1）。50年代には53年、56年および59年の3回の景気のピークがあったが、各時点での失業率は2.9%、4.1%および5.5%であって、後になるほど高い。景気の底は54年と58年と2回あったが、その時点での失業率も5.3%から6.8%へと高まっている。この6.8%という失業率は戦後最高の失業率であったことが注意されなければならない。そのあと景気の回復に伴って失業率は低下するが、なお5.5%への低下にとどまっており、しかもまもなく上昇に転じ、61年にはほぼ58年に比肩するほどの率にまで再び高まっている。

当時、完全雇用水準とみなされていたのは4%の失業率であった。50年代

(2) Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*, University of Chicago P., 1969, p. 372.

(3) 純減税額は、Joseph A. Pechman, *Federal Tax Policy*, 4th ed., Brookings Institution, 1983, p. 40.

図1 アメリカの失業率推移（1950-74年）



(出所) Tax Foundation, *Facts and Figures on Government Finance, 1988-1989*, John Hopkins U. P., 1988, p. 44.

初めの失業率はこの水準を大きく割っていた。50年代中期には景気のピーク時にはこの水準にまで近づくことができた。しかし50年代末期から60年代初めの時期には、景気の底の時点ではむろんのこと、ピークの時点でさえ失業率はこの水準を大幅に超えるようになる。30年代の経験によって失業問題に敏感になっていたアメリカにとって、そしてそれゆえに1946年雇用法によって高雇用の維持を政府の責任としてきたアメリカにとって、これは放置できる問題ではなかったであろう。

第2は、共和党から民主党への政権の移行である。1953年1月から61年1月まで2期8年間、共和党のD.アイゼンハワーが大統領を務めた。そのあと民主党のケネディに代わるのであるが、共和党と民主党とではその支持基盤が異なっており、それを反映して従来から政策目標の力点の置きどころに差異があった。共和党が物価の安定をより重視したのに対して、民主党は高雇用の維持をより重視してきた⁽⁴⁾。そうした違いもまた、アメリカの財政政策がケ

ネディの時代になって新たな展開をみせるにいたる一因になった。

第3は、ニュー・エコノミクスによる新しい処方箋の提供である⁽⁵⁾。ケインズ主義の需要増大政策は従来、財政支出の増大に重点を置く傾向があったが、これには財界を中心とする強い抵抗があった。財界がつねに望み、主張してきたのは減税であり、それを可能にする小さな政府であったが、しかし小さな政府では現代国家に課せられた任務を果たすことはできないし、高雇用という政策目標の達成も困難になる恐れがあった。必要なことは、財界の要望に副いつつ、なおかつ需要水準の上昇に大きく寄与することができ、結局は現代国家の任務を果たすに足るだけの財源の確保を可能にする、そういう新たな方策をみつけることであった。

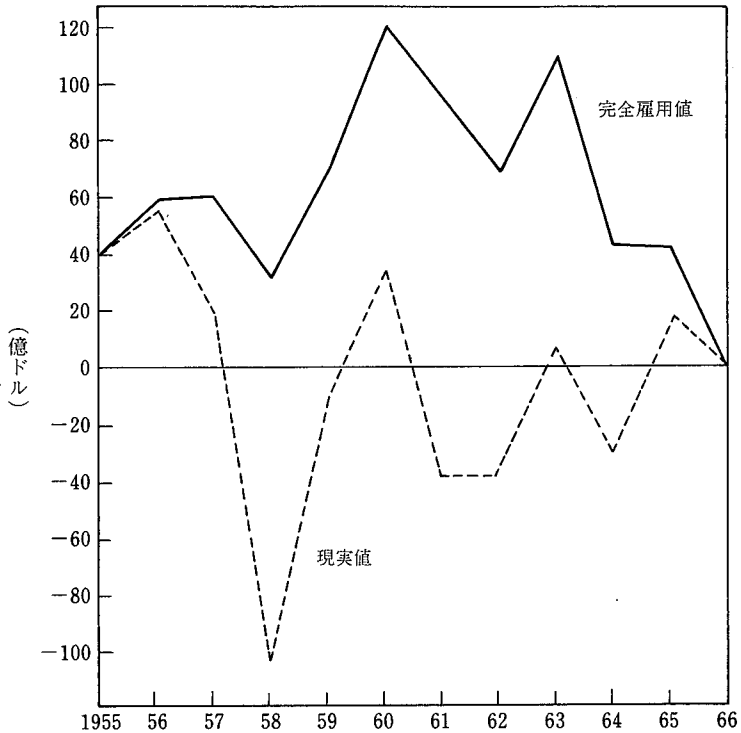
この役割を担ったのが、ポール・サミュエルソン、ウォルター・ヘラー、シーモア・ハリス、ジェームズ・トービンなど、ニュー・エコノミクスと呼ばれるグループに属したケインズ派の経済学者たちである。彼らの議論は、完全雇用余剰 (full-employment surplus)、財政的配当 (fiscal dividend)、財政的障害 (fiscal drag) などの概念を使って展開される。完全雇用余剰とは、経済が完全雇用状態にまで拡大したと想定した場合に生じる財政余剰である。景気の上昇は財政収支の赤字を減少させ、黒字を増大させる傾向を伴うので、不完全雇用下では財政収支が均衡していても、あるいは赤字があってもそれが小さな赤字であれば、完全雇用下では黒字が生じることになる。これが完全雇用余剰と呼ばれるのである。

当時のアメリカ連邦財政についての大統領経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers) の推計によれば、この関係は図2のように示される。

(4) 「失業を極度に低く保つという目標に比べて目減りのしないドル (honest dollar) というそれと両立しがたい目標を重視する点で、共和党は民主党と異なっている」(Paul A. Samuelson, "The Economics of Eisenhower," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 38, No. 4, 1956, p. 373)。

(5) Stein, *op.cit.*, chap. 16.

図2 財政収支の現実値と完全雇用値



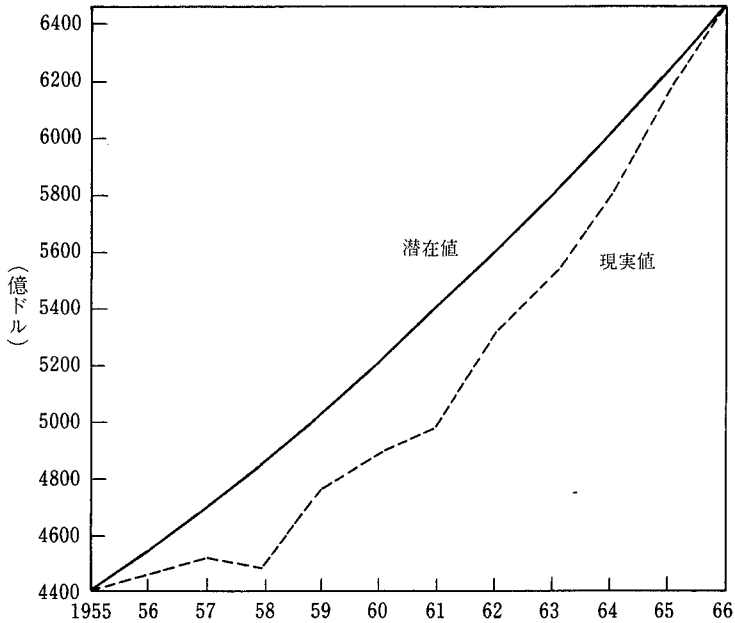
(注) 経済諮問委員会の推計値。

(出所) Lester C. Thurow, *American Fiscal Policy*, in do (ed.),
American Fiscal Policy, Prentice-Hall, 1967, p. 20.

点線は現実の財政収支を表し、実線は完全雇用収支を表している。同じく経済諮問委員会の推計に基づく図3によれば、GNPの現実値と潜在値が一致して経済が完全雇用状態にあったのは、1955年と66年だけである。この両年には現実の財政収支と完全雇用収支とが一致し、他の年にはすべて前者が後者を下回っている。

60年代初めの時期でみると、両者のギャップは100億ドル前後の規模になるほど大きい。現実の財政収支は赤字であったり、少額の黒字であったりし

図3 GNPの現実値と潜在値



(注) 経済諮問委員会の推計値。
 (出所) Thurow, *op. cit.*, p. 18.

たが、もし経済が完全雇用状態にまで拡大したとすれば、巨額の財政余剰が発生することになったであろうことをこの推計は示している。

この財政余剰の増大は景気の上昇に伴う財政的配当であるが、また同時に、景気政策的観点からいえば需要の増大を抑制して景気上昇の進行を拒む財政的障害でもある。財政余剰の増大は財政的障害を強めることによって経済の拡大を困難にするので、完全雇用余剰は多くの場合、幻の余剰に終わる。景気の上昇に伴う財政赤字の財政黒字への変化ないし財政黒字の増大が、完全雇用への接近そのものを妨げるからである。したがって完全雇用の達成が可能となるためには、この財政的障害が除去されねばならない。それが完全雇用の財政的条件になる。ニュー・エコノミクスは当時の状況をこの

ように分析し、診断した。

この財政的障害を除去する手段は二つある。一つは減税であり、いま一つは財政支出の増加である。しかし、財政支出の増加に対しては財界からの抵抗が強く、これに対して減税はかねてから財界が要望してきたところであるので、政治的には減税のほうがはるかに実現し易いという利点がある。

そういう考慮に基づいてニュー・エコノミクスは、この財政的障害を除去するための手段として大幅な減税を提唱する。大幅な減税をすれば当面の赤字は増大するが、それによって均衡財政という目標が放棄されるわけではない。それに支えられた経済の拡大が財政赤字を減少させていき、やがてはその解消をも可能にするからである。問題は、高失業のもとで財政均衡を図るか、それとも完全雇用状態での財政均衡を目指すかである。目指されるべきは完全雇用状態での財政均衡であり、そのためには当面、大減税によって財政赤字を大幅に拡大する裁量的財政政策が採られなければならない。こうなのがニュー・エコノミクスの主張であった。そう主張することによってニュー・エコノミクスは、保守的な均衡財政主義者と革新的な赤字財政論者が折りあえる道を見つけようとしたのである。

このニュー・エコノミクスの議論は二つの点で、ビルト・イン・スタビライザー機能の容認から裁量的財政政策の採用へのアメリカ財政政策の前進を容易にした。一つは、裁量的財政政策による当面の赤字の拡大が均衡財政目標を排除するものではないことを示して保守派の不安を和らげたことであり、いま一つは、その当面の赤字の拡大を政府支出の増加によってではなく、減税によって行うべきことを提唱して財界の容認し易い方策を提出したことである⁽⁶⁾。

当時ケインズ経済学への信頼は絶大であった。戦後の資本主義が需要の増大に支えられて高経済成長と繁栄を享受してきたという事実によって、その

(6) この点の重要性はスタインによって強調されている。Stein, *op. cit.*, chap. 16.

権威は大きく高められていた。ケインズ経済学者は学界を支配しただけでなく、現実の経済政策の立案過程でも大きな影響力をもった。文字通り「ケインズ主義の時代」であった⁽⁷⁾。そうした時代であったことが、ニュー・エコノミクスの処方箋の政治的効果をいよいよ強めることになったのである。

b) 内容

大統領就任当初、ケネディは大減税計画を提案するのをためらった。一つには減税が彼の支出計画と矛盾するように思えたからであり、いま一つには赤字のなかでの減税には財界が賛成しないであろうことを恐れたからである。しかし、63年末までにケネディの考えは大きく変化した。彼の経済顧問たちのケインズの助言の流れが、彼をニュー・エコノミクスのはっきりした承認の方向へと押しやるのを助けた。いっそう重要であったのは、CED (Committee for Economic Development)、商業会議所 (Chamber of Commerce)、NAM (National Association of Manufacturers) のような財界の主要な組織があいついで減税支持の態度を表明したことである⁽⁸⁾。それが減税計画についての彼の政治的自信を強めた。

議会への提案は63年1月に行われる。個人所得税の改革を中心としており、減税総額136億ドル、他方での改革的増税34億ドルを差し引いた純減税額102億ドルのうち、個人所得税の減税が110億ドル、その純減税額だけで87億ドルを占めた。残りは法人所得税についての一般減税であった。提案は何よりも大規模な減税の提案であった点で注目されるが、それに劣らず重要であったのは、ベックマンが「個人所得税ベースの浸食を正そうとする、大統領による最初の真剣な試み」⁽⁹⁾と述べたように、負担の公平を図るための

(7) Robert Lekachman, *The Age of Keynes*, Random House, 1966, The Keynesian Era, 塩野谷九十九訳『ケインズ時代』東洋経済新報社, 1968年, 後編ケインズ主義の時代。

(8) Robert M. Collins, *The Business Response to Keynes, 1929-1964*, Columbia U. P., 1981, chap. 7.

重大な構造改革提案が含まれていたことである。まず、後者からみることにしよう。

構造改革提案は、①キャピタル・ゲイン課税の改革、②配当の所得控除および税額控除の廃止、③富裕な高齢者に不必要な恩恵を与えないようにするための高齢者減税の制限、④項目別所得控除 (itemized deductions) における所得5%相当額の「足切り」(“Floor”) の設定、および⑤低所得者層の負担を軽減するための最低標準控除 (minimum standard deduction) の新設、などからなっていた。①、②、③および④によって、従来主として高所得者層にとっての税の抜け穴となってきた、あるいは高所得者層にとってとくに利用価値の大きかった措置を縮小ないし廃止し、⑤と合わせて、個人所得税負担を垂直的にも水平的にもより公平なものに変えるというのが、この改革の狙いであった。なかでも重要であったのはキャピタル・ゲイン課税の改革で、これは当時、多くの専門家によって「連邦所得税改善のために採ることのできるもっとも重大な措置」⁽¹⁰⁾と評価されたという。

改革前のキャピタル・ゲイン課税制度は次のとおりであった⁽¹¹⁾。①キャピタル・ゲインは保有期間6カ月を境にして短期と長期に分ける。②短期キャピタル・ゲインは全額他所得と合算して総合課税する。③長期キャピタル・ゲインは納税者の選択により、(i) 50%の所得控除方式(半額を他所得と合算して総合課税)か、(ii) 全額分離課税方式(税率は25%)のいずれかの方法で課税する。これをケネディは次のように改めることを提案した。①短期

(9) Joseph A. Pechman, Evaluation of Recent Tax Legislation: Individual Income Tax Provisions of the Revenue Act of 1964, *Journal of Finance*, Vol. 20, No. 2, 1965, p. 248. なお、この論文はこの年の税制改革についての多くの興味深いデータを提供している。以下の議論はこれに依拠するところが大きい。邦語文献としては、渋谷博史『現代アメリカ財政論』お茶の水書房、1986年、第3章が優れているが、この改革のフィスカル・ポリシー的意義への言及は少ない。

(10) Pechman, Evaluation, p. 249.

(11) 宮島洋「アメリカの証券税制」『証券研究』43号、1975年、17頁。

長期の区分期間を6カ月から1年に延長する。②贈与または死亡によって移転する資産については未実現のキャピタル・ゲインについても新たに課税する。③長期キャピタル・ゲインの所得控除率は70%に引き上げる。

提案の背景にあったのは、贈与または死亡による資産の移転によってキャピタル・ゲイン課税を回避しようという誘因が当時、価格の上昇した資産を持つ高齢者のあいだに広く存在したという事実である。この誘因を取り除き、税の抜け穴を塞ぐというのが、この提案の趣旨であった。所得控除率の70%への引き上げは、それと引き換えに供与される代償であった。もし②が受け入れられないのであれば、③を認めることはできないとケネディは明言している⁽¹²⁾。

減税は、税率の引き下げを主たる内容とした。従来の1954年法のもとの最低20%から最高91%までの税率を、最低14%から最高65%までの税率に改めることが提案された(表2)。それによる減税率(減税額÷従来の制度のもとの税額)は平均で23%となる(表3)。減税率を所得階層別にみると、もっとも大きかったのは調整総所得5000ドル以下の層で27%、ついで大きかったのが5000—1万ドル層で25%、1万ドルから5万ドルまでの層はもっとも低くて21%、5万ドル以上の層ではわずかに上昇して22%であった。

税率変更が全所得層にわたって負担を軽減するものであったのに対して、構造改革計画は平均的には、5000ドル以下の層では減税、それ以上の層では増税となった。増税率は所得の増大につれて高まっている。その結果、税率引き下げと構造改革を合わせた提案全体の減税率は、5000ドル以下の層が最大で32%であり、所得の増大につれて漸減して5万ドル以上の層では9%にまで低下する。多額の減税であったというだけでなく、その配分が強く累進的であったことが注目されなければならない。

提案の減税部分は歓迎されたが、構造改革部分は強い抵抗を受けた。ため

(12) Pechman, Evaluation, p. 249.

表2 個人所得税率の推移：1954年法，ケネディ提案および1964年法 (%)

課税所得 (1000ドル)		1954年法	ケネディ 提 案	1964年法	引き下げ率
独身	夫婦	(a)		(b)	$[(a-b) \div a]$
0 — 0.5	0— 1	20	14	14	30
0.5— 1	1— 2	20	14	15	25
1 — 1.5	2— 3	20	16	16	20
1.5— 2	3— 4	20	16	17	15
2 — 4	4— 8	22	18	19	14
4 — 6	8— 12	26	21	22	15
6 — 8	12— 16	30	24	25	17
8 — 10	16— 20	34	27	28	18
10 — 12	20— 24	38	30	32	16
12 — 14	24— 28	43	34	36	16
14 — 16	28— 32	47	37	39	17
16 — 18	32— 36	50	40	42	16
18 — 20	36— 40	53	42	45	15
20 — 22	40— 44	56	45	48	14
22 — 26	44— 52	59	47	50	15
26 — 32	52— 64	62	50	53	15
32 — 38	64— 76	65	52	55	15
38 — 44	76— 88	69	55	58	16
44 — 50	88—100	72	57	60	17
50 — 60	100—120	75	58	62	17
60 — 70	120—140	78	59	64	18
70 — 80	140—160	81	60	66	19
80 — 90	160—180	84	61	68	19
90 —100	180—200	87	62	69	21
100 —150	200—300	89	63	70	21
150 —200	300—400	90	64	70	22
200 —	400—	91	65	70	23

(出所) Pechman, Evaluation, p. 257.

に法案は審議が長びき、提案後13ヵ月経った64年2月になってようやく成立した。審議の過程で構造改革部分については多くの修正が加えられた。当初の構造改革提案のうち最終的に生き残ったのは、最低標準控除の新設と配当税額控除の廃止だけであった。キャピタル・ゲイン課税の改革、5%の足切りの設定、富裕な高齢者に対する減税の制限などはすべて法案から削除され

表3 ケネディ提案による所得階層別増減税率¹⁾ (%)

調整総所得 (1000)ドル	税率変更	構造改革	純減税
0—5	-27	-5	-32
5—10	-25	+4	-21
10—20	-21	+6	-15
20—	-21	+9	-12
50—	-22	+13	-9
全体	-23	+5	-18

(注) 1) キャピタル・ゲイン課税改革の作用を含まない。

2) 原資料は、*President's 1963 Tax Message*, 1963, p. 62.

(出所) Pechman, *Evaluation*, p. 251.

た。その結果、構造改革による個人所得税の増収予想は当初の23億ドルから3億ドル弱に減少し、それを補うために税率の引き下げ幅が表2にあるように縮められた。ケネディの当初の提案では、個人所得税の税率は1954年法のもとでの20%ないし91%から14%ないし65%に引き下げられる予定であったが、それが14%ないし70%への引き下げに変更された。法人所得税については、従来、2万5000ドルまでの部分については30%、それを超える部分については52%であった税率を、それぞれ22%および48%に引き下げることが決定された。

ケネディは1963年11月ダラスへの遊説中、凶弾に倒れ、大統領はL.B. ジョンソンに代わる。したがって法案の署名者になったのはジョンソンであったが、提案者の名に因んでこの税制改革はケネディの税制改革と呼ばれている。この改革は個人所得税負担の配分をどのように変えたであろうか、まずそれをみよう。

c) 個人所得税負担の変化

これについてペックマンは、1962年の個人所得税申告書のファイルに基づいて表4に示したような推計を行っている。実際の申告書を基礎としているので、各所得階層の所得種類別所得構造をも考慮したうえで税制改革が各所得階層の平均的税負担に及ぼす変化を推計するものとなっており、その点

表4 1964年税制改革による所得階層別増減税率 (%)

調整総所得 (1000)ドル)	税率変更	構造改革	合計
0— 5	-24.3	- 3.1	-27.5
5— 10	-21.4	+ 0.9	-20.5
10— 15	-18.2	+ 1.1	-17.1
15— 20	-17.3	+ 1.4	-15.9
20— 25	-17.2	+ 1.6	-15.6
25— 50	-16.9	+ 1.9	-15.0
50— 100	-15.3	+ 2.3	-12.9
100— 150	-13.5	+ 3.0	-10.5
150— 200	-13.0	+ 3.3	- 9.6
200— 500	-12.0	+ 3.5	- 8.6
500—1,000	- 9.9	+ 2.9	- 7.1
1,000—	- 9.4	+ 2.9	- 6.4
全申告書	-19.5	+ 0.7	-18.8

(注) 1962年所得税申告書に基づく推計。
(出所) Pechman, Evaluation, p. 261.

で、全所得を普通所得と仮定したうえで減税率を計算している表3の場合とは推計の前提が異なる。

みられるように、各所得階層とも減税となっている点は共通である。ただし、減税率は最低所得層の27.5%から最高所得層の6.4%まで所得の増大につれて大きく逡減している。構造改革は最低所得層を除いて税負担の増大をもたらしている。税率変更は全ての所得階層の税負担を減少させているが、それによる減税率は所得の増大につれて急落している。それが所得階層間の減税率の大きな差異を生じさせる主因になっている。

この表に示されている税率変更による減税率と、さきに表2で示した各所得ブラケット別の税率引き下げ率を比較してみると、高所得層では税率引き下げ率に比べて税率変更による減税率が著しく小幅なものにとどまっていることが注目される。これを説明するのは、高所得層の場合、キャピタル・ゲインの占める割合がきわめて高かったという事実である。

表5に示されているように、キャピタル・ゲインが所得のなかで占める比

表5 総所得に対する純キャピタル・ゲインの割合 (%)

調整総所得 (1000)ドル)	1949	1959	1968	1970
0— 5	0.6	1.8	3.2	2.2
5— 10	1.7	1.2	1.7	0.9
10— 15	3.3	3.1	2.0	0.7
15— 20	3.8	6.4	3.8	1.0
20— 25	4.0	8.5	6.5	1.9
25— 50	5.2	11.5	11.7	3.9
50— 100	8.5	18.6	20.3	8.4
100— 150	12.9	31.3	} 35.0	20.0
150— 200	16.6	39.7		
200— 500	23.7	49.9	56.4	39.2
500—1,000	31.0	62.8	71.5	54.9
1,000—	44.9	59.5	80.8	62.4
全階層	1.8	4.0	6.0	2.5

(出所) R. Goode, *The Individual Income Tax*, Brookings Institution, 1964, 塩崎潤訳『個人所得税』日本租税研究協会, 1966年, 209頁; *Ibid.*, rev. ed., 1976, p. 188.

率は所得階層によって著しく異なる。それは低所得層では取るに足りない小さな部分しか占めないが、所得の増大につれてその比率も上昇し、高所得層では所得のきわめて大きな部分を占めるようになる。最高の100万ドル以上の所得層の場合、表示の4年のなかでもっとも低い1949年でも45%、もっとも高い1968年には実に81%を占めている。高所得層の所得税負担はキャピタル・ゲイン課税のあり方によって強く左右される関係にあったことが理解できよう。

それとの関連で重要なのは、この年の税制改革はキャピタル・ゲイン課税方式については変化をもたらさなかったという事実である。キャピタル・ゲインが長期キャピタル・ゲインであれば、その半額を他所得と合算して総合課税するか、または25%の税率で全額分離課税するか、そのいずれかの方式を納税者が選択するという従来の課税方法が、税制改革後も維持されたのである。したがってもし納税者が従来、全額分離課税を選択しており、税制改

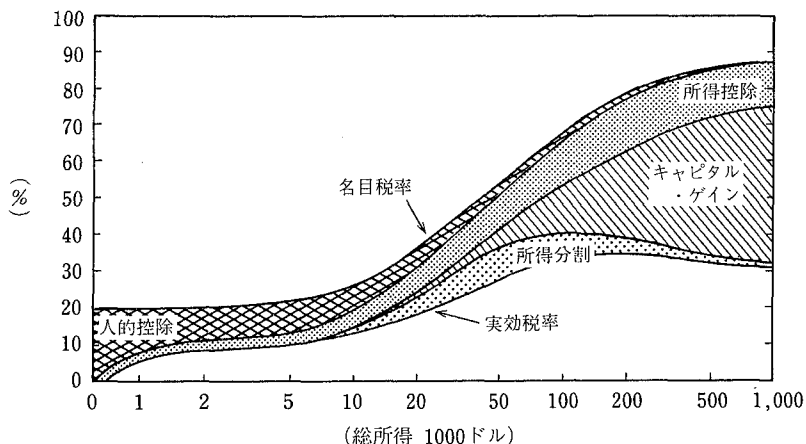
改革後もそれを選択するとすれば、この部分についていかぎり税負担の変化は起こらない。彼は改革前にも改革後にも25%の税を支払うことになる。

納税者が長期キャピタル・ゲインについて半額総合課税を選択するか、全額分離課税を選択するかは彼の限界税率の高さに依存する。限界税率が低ければ前者が有利であり、高ければ後者が有利となる。一般税率の引き下げは前者を有利とする所得階層の上限を引き上げ、それを選択する者の割合を増大させた。そうした階層や、従来から半額総合課税を選択してきた階層にとっては、一般税率の引き下げはキャピタル・ゲインについての税負担をも多かれ少なかれ減少させるものとなった。しかし、限界税率のより高い、いっそう大きな所得層にとっては、引き下げられた税率のもとでもなお全額分離課税のほうが有利であった。彼らにとっては、一般税率の引き下げは長期キャピタル・ゲインの税負担を少しも減少させるものとはならなかったのである。

長期キャピタル・ゲインについて全額分離課税方式を選択する納税者にとっては、税率変更による減税率は、長期キャピタル・ゲインに適用される税率のゼロ・カットと、それ以外の所得に適用される一般税率のカットとの加重平均になる。所得が増大し、キャピタル・ゲインの割合が高まるにつれて、このゼロ・カットの税率が適用される所得部分の比率が上昇していく。高所得者層では税率の引き下げ率にくらべて税率変更による減税率が著しく小幅なものにとどまったのは、こうした理由によるのである。

ケネディは当初、贈与や死亡によって移転する資産に含まれる未実現のキャピタル・ゲインにも課税することを必要と考え、それを提案のなかに含めていたが、これは審議の過程で議会の反対によって削除された。しかし議会は審議のある段階でキャピタル・ゲインの分離課税税率の引き下げと所得控除率の引き上げだけは法案に含めるという修正をした。ケネディは、そしてジョンソンも、これに強く反対した。そしてこの部分を法案から削除することに成功した⁽¹³⁾。それによってキャピタル・ゲイン特別措置の負担軽減作

図4 改革前税制のもとでの個人所得税の名目税率と実効税率



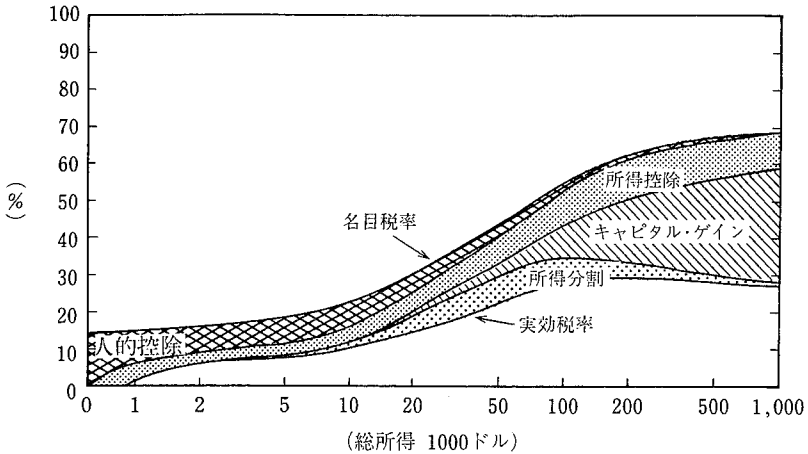
(注) 1960年の約10万通の連邦所得税申告書に基づく推計。
 (出所) Pechman, Evaluation, p. 265.

用の大幅な縮小が保持されることになったのである。

この税制改革が負担の公平という観点からみて持った意義と限界は、図4と図5の推計によく示されている。図4は、改革前の税制のもとでの各所得階層の平均的な個人所得税負担率を示す。図5は、改革後の税制のもとでのそれを示す。名目税率とは、総所得に税率をかけて算出した税額を総所得で割った数値であり、実効税率とは、実際の税額を総所得で割った数値である。両者のあいだには大きなギャップがあるが、そのギャップは改革後より改革前のほうが大きく、所得階層では高所得者層でもっとも大きい。100万ドルの所得層の場合、改革前には名目税率は90%に近かったが、実効税率は30%をわずかに超える程度にとどまっていた。この著しいギャップを生む最大の要因になっていたのはキャピタル・ゲインに対する特別措置である。それはこの所得階層の実効税率を平均で44%ポイントも引き下げる役割を果た

(13) Pechman, Evaluation, p. 253.

図5 改革後税制のもとでの個人所得税の名目税率と実効税率



(注) 1962年の約10万通の連邦所得税申告書に基づく推計。
 (出所) Pechman, Evaluation, p. 265.

している。改革後はギャップは大きく縮まった。100万ドル所得層の場合、70%弱の名目税率に対して、実効税率は27%ほどとなった。このギャップの収縮にもっとも大きく寄与したのは、キャピタル・ゲイン特別措置の減税作用の縮小である。その作用は、改革後はこの階層の実効税率を31%ポイントだけ低下させるものに減少している。

キャピタル・ゲイン特別措置の持つ減税作用の縮小は、所得税負担の垂直的公平の観点からだけでなく、水平的公平の観点からも重要な意義を持つ事実であった。それは、高所得者層における所得税の名目税率と実効税率のギャップを減少させただけでなく、キャピタル・ゲインと他の種類の所得とのあいだの税負担の不均衡をも減少させたからである。

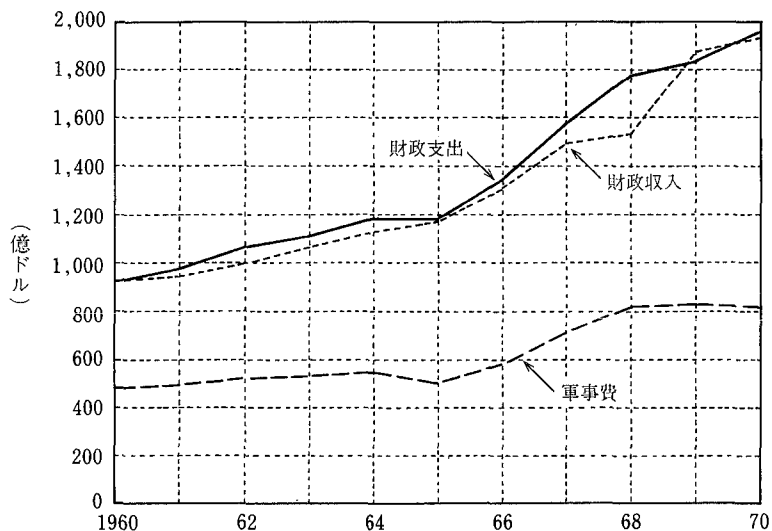
しかし、その点でこの改革がなしたことは第1歩でしかなかった。キャピタル・ゲインに対する優遇措置は依然として、高所得層の実効税率を低下させる最大の要因であり続けた。その結果、20万ドル程度の所得層で実効税率が早くもピークに達し、それを超えると下降に転じるという高所得層での

逆進的な負担構造は、改革後も持続している。所得税負担の垂直的・水平的公平の達成は、なお後に残された課題となったのである。

d) マクロ的成果

ケネディの税制改革は個人所得税負担の是正という点で注目すべき意義をもっただけでなく、マクロ経済的にも大きな成果をもたらした。税制改革の頃を境として失業率は急減し、66年以降は4%以下に落ちる(図1)。それに見合ってGNPの潜在値と現実値とのギャップも急速に縮小した(図3)。物価の上昇は幾分早まる傾向をみせたが、消費者物価上昇率でみると、なお65年までは2%以下に、67年まででも3%以下にとどまっていた⁽¹⁴⁾。そのうえ大幅減税にもかかわらず、経済の拡大によって税収も急速に増大したので、65年度の財政収支の赤字は61年度以来の5年間のなかで最少となった

図6 アメリカ連邦財政収支の推移(1960-70年)



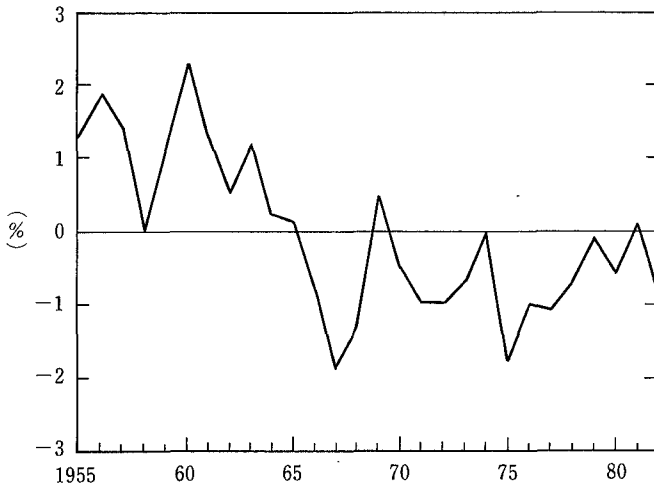
(出所) Tax Foundation, *op. cit.*, pp. 89, 96.

(14) 『アメリカ経済白書』1982年版、大蔵省印刷局、63頁。

(図6)。現実の財政収支と完全雇用財政収支のギャップも急速に縮まった(図2)。これもまたニュー・エコノミクスの予言通りの筋書きであった。ニュー・エコノミクスは順風満帆にみえた。マクグレイヴは、1960年代前半はフィスカル・ポリシーが「轟きわたる成功」を収めた時期だと述べている⁽¹⁵⁾。

しかし、成功の時期は長くは続かなかった。65年におけるアメリカのベトナム戦争への軍事介入の開始とともに軍事費の急増が始まり、連邦財政の赤字は大幅に増加した。軍需の増大に支えられて経済は超完全雇用状態になるまで拡大したが、なお財政赤字は68年度の巨大な赤字に向けて増加し続け

図7 アメリカ連邦財政における高雇用余剰推移



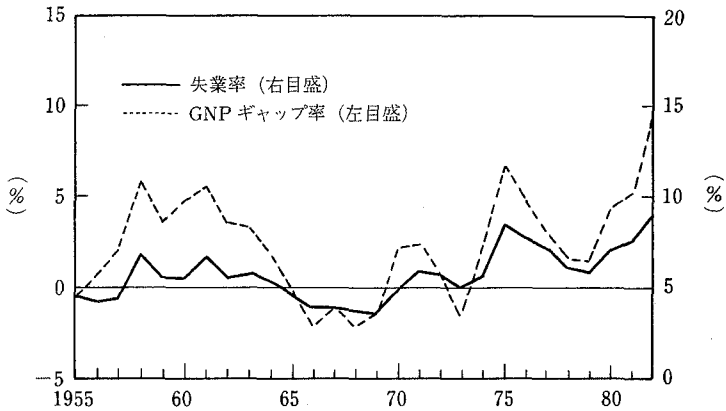
(注) 1) 高雇用財政余剰の対潜在 GNP 比率。

2) 1974年までは4%を、75年以後については5.1%を高雇用失業率と想定。

(出所) Pechman, *Federal Tax Policy*, p. 19.

(15) Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed., McGraw-Hill, 1980, p. 655.

図8 失業率と GNP ギャップ率の推移



(注) GNP ギャップ率は潜在値に対する現実値のギャップ率。ここでは失業率 5%に見合う GNP が GNP の潜在値と想定されている。

(出所) Pechman, *op. cit.*, p. 30.

た。アメリカ連邦財政の条件は巨額の完全雇用赤字を生み出すまでに悪化した(図7)。財政支出のあまりに急激な増加は需要を過大にし、GNPの現実値を潜在値と想定された値を超える水準にまで引き上げ(図8)、物価の上昇を加速した。消費者物価上昇率は68年には4%を超え、69年には5%を超えている。後の基準で見ればまだ穏やかなインフレであったが、それまでの基準からすれば高率のインフレであった。アメリカは失業は克服したが、インフレという別の病に脅かされるようになったのである。

(以下次号)