九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

第1期レーガン政権下の租税政策 : 財務省報告(1984年11月）の批判的評価

赤石, 孝次

https://doi.org/10.15017/4491677

出版情報：經濟學研究. 53 (3), pp.143-189, 1987-10-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

第１期レーガン政権下の租税政策

—財務省報告（1984年11月）の批判的評価—

赤　石　孝　次

目　　次

はじめに
第１節　1982年度予算と「1981年経済再建税法」
第２節　1983年度予算と「課税の公平と財政責任のための1982年法」
第３節　赤字対策—緊急税の性格とその挫折
結びにかえて

はじめに

1986年10月22日にレーガン大統領の署名を受けて成立した「1986年税制改革法：公法99-514号（Tax Reform Act of 1986: Public Law 99-514)」は，1984年11月27日に財務省がレーガン大統領に提出した「公正・簡素ならびに経済成長のための税制改革（Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth)」[1]（以下，財務省報告とする）を基礎にして作成されたものである。財務省報告の特徴は税収中立性と税負担の中立性という２つの基本的な枠組みの中で，既存の税制の見直しを通して，公正，簡素ならびに経済中立性を可能な限り追求するために，連邦所得税の課税ベースを包括的かつ実質タームで定義し，最高税率を大幅に引き下げて税率構造を簡素化する点にあると言える。

このような特徴をもつ財務省報告が提出された当初は，同報告にみられるような抜本的税制改革が「法律になり，しかも長期間にわたって法律のままであり続けることについては非常に懐疑的である」[2]という J. F. Witte の評価にみられるようにその実施可能性について多くの悲観的な見解がみられた。確かに1986年税制改革法は政府と議会との政治的な妥協の繰り返しの結果として成立したものであり，財務省報告の内容はかなりの変更を加えられている。それでも，利益団体からの圧力による侵食を出来る限り抑え，他方で最高税率の大幅な引下げと税率構造の簡素化をさらに押し進めるという点ではそれまでの税制改革の増分主義的な性格（incremental nature）とは一線を画したものとなっている。

当初の実施可能性についての悲観的な見通しにもかかわらず，1986年税制改革法の成立が何

1) Office of the Secretary: Department of the Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth: The Treasury Department Report to the President: Vol. 1 Overview, Vol. 2 General Explanation of the Treasury Department Proposals, Vol. 3 Value- Added Tax* (November, 1984)（以下，*The Treasury Department Report,* Vol. 1, Vol. 2, Vol. 3 とする）。アメリカ財務省編，塩崎潤訳，『公平・簡素および経済成長のための“税制改革”概観』第１巻（今日社，1985年），同『付加価値税』第３巻（今日社，1986年）（以下，それぞれ『財務省報告』第１巻，第３巻とする）.

2) J. F. Witte, *The Politics and Development of the Federal Income Tax* (The University of Wisconsin Press, 1985), p. 386.

故可能であったのか，その背景を第1期レーガン政権下での租税政策の展開の中に求めて探り出すことが本稿の課題である。「市場機構に対して積極的に介入するサプライ・サイド経済学の実践としての租税政策から，市場機構に対する税制の歪みを出来るだけ小さくしようとする中立的な租税政策への転換」[3] が起こった理由を，1981年以降のインフレの鎮静化や1983年からの景気回復の中に求めたり，「財務省報告が抜本的な税制改革を練るに当たって，体系的かつ恒久的な税制の確立を最重要の課題にした」[4] という点に求めるだけではその後の展開をうまく説明できない。むしろ，第1期レーガン政権の経済再建計画が破綻していく中で増大を続けた財政赤字の削減をめぐる1983年までの政策の展開の延長線上に財務省報告の提出があったと見るべきであろう。こうした分析視角にたってはじめて，当初の懐疑的に見られた1986年税制改革法の成立の理由が明らかになると考えられる。

これまでの財務省報告及びその後のアメリカの税制改革に関する日本における研究では上記のような視角が欠落しており，それを埋め合わせることが本稿の課題である。そして，こうした分析視角に立つことで，これまで公正，簡素ならびに中立性といった観点から高く評価されてきた財務省報告の今1つの側面も明らかになると考えられる。

第1節　1982年度予算と「1981年経済再建税法」

「アメリカの再生―小さな政府と強いアメリカ」を標傍して，レーガンが第40代アメリカ大統領に就任した1981年1月のアメリカの主要経済指標をみると，都市部消費者物価指数（CPI-U）の上昇率12.0%，失業率7.5%，経済成長率0.2%，TB（財務省証券3ヶ月物）レート11.4%となっており，1970年代後半を通してアメリカ経済が直面してきたスタグフレーションの状況を端的に示していた。他方，連邦財政の状況をみれば，カーター大統領による財政政策の破綻が表面化していた。カーターが政権につく前年度（1976年度）の連邦支出と連邦赤字はそれぞれ3,644億ドル，664億ドルであり，対GNP比でみた場合22.3%と4.0%と戦後で最も大きな割合を占めていた。こうした1976年度の財政状況の悪化に対して，カーター大統領は1981年までに連邦支出と連邦赤字のGNPに占める割合をそれぞれ21%と0%にすることを公約していた。1979年度までは連邦財政はこれに向かって順調に推移し，同年度における連邦支出と連邦赤字の対GNP比は20.9%と1.2%まで低下した。しかし，1980年度においてこの傾向に終止符が打たれ，連邦支出は5,796億ドルと対前年度比17%と上昇し，そのGNPに対する割合も22.6%に増大した。これに応じて連邦赤字も596億ドルと増大し，対GNP比2.3%に増大した。1981年度においても，この傾向は続き，同年度の連邦支出と連邦赤字はそれぞれ6,572億ドルと579億ドル，すなわち対GNP比でみて22.9%及び2.0%と，カーター政権の当初の公約を実現することはできなかった[5]。

1980年1月に議会に提出された1981年度予算案を見ると，当初見込みで158億ドルの赤字を計

3) 本間正明「レーガン税制改革の基本戦略」『エコノミスト』昭和60年6月25日号，p. 13.

4) 宮島　洋「アメリカの税制改革提案について」『経済学論集』第51巻第3号，p. 85.

5) Office of Management and Budget (OMB), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1980*, p. 576, *Fiscal Year 1981*, p. 614, *Fiscal Year 1982*, p. 613, *Fiscal Year 1983*, p. 9-62.

表―1　連邦予算，1979年度～1983年度　（単位：10億ドル）

会計年度	1979	1980		1981			1982		1983		1984
	実績	1979年1月の見込み額	実績	1980年1月の見込み額	1981年1月の見込み額（カーター政権）	実績	1981年3月の見込み額（レーガン政権）	実績	1982年1月の見込み額	実績	1983年1月の見込み額
支出額	493.6	531.6	579.6	615.8	662.7	657.2	695.3	728.4	757.6	796.0	848.5
収入額	465.9	502.6	520.0	600.0	607.5	599.3	650.3	617.8	666.1	600.6	659.7
赤字額	△27.7	△29.0	△59.6	△15.8	△55.2	△57.9	△45.0	△110.6	91.5	△195.4	△188.8

△は赤字を表わす

（出所）OMB, *The Budget of the United States of Government, Fiscal Year 1980,* p. 576, *Fiscal Year 1981,* p. 64, *Fiscal Year 1982,* p. 63, *Fiscal Year 1982 Revisions,* pp. 3, 15, *Fiscal Year 1983,* p. M•5, *Fiscal Year 1984,* pp. M•11, 6•33.

上しており（表―1を参照のこと），すでに1981年度予算における均衡予算の達成は不可能になっていたことを示している。しかし，同予算では均衡予算達成への努力を示すために緊縮予算が組まれており，そのことは支出面に端的に表われていた。同年度の支出額は，1980年度予算における見直し額5,636億ドルを9.3%上回る6,158億ドルを計上しているが，これは実質タームでみた場合1980年度予算における支出額と同じ水準であった[6]。そして，このことは，国防支出（defense spending）を少なくとも実質額で年3.0%増大させるという北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）との公約のために，非国防支出（non-defense spending）の領域で実質額を1.0%削減することによって達成されるとされた[7]（国防支出は実際に契約が執行された時点で予算計上されるため国防支出の増額分と非国防支出の削減分が当該年度で釣り合うことを意味するものではない）。しかし，1981年1月の1982年度予算案における見通しでは，1981年度の赤字額はすでに552億ドルまで増大すると見込まれており，当初見込みを394億ドル上回ることになっていた。このうち歳入面における当初見込みを上回る増収分75億ドルを考慮に入れれば，当初見込みを上回る歳出の増加額は469億ドルであり，そのうち320億ドルが非国防支出の領域におけるものであった。J. A. Pechman と B. P. Bosworth によれば，320億ドルのうち経済的要因の変化に起因するものが60.3%を説明し，経済的要因の変化のうち利子率の上昇と借入れの増大が44.9%をインフレと失業がそれぞれ21.9%と23.7%を説明すると言われている[8]。ここに当時のアメリカ経済の財政面への反映を見ることが出来る。

社会保障，失業保険，食料割引券配付計画（food stamp），メディケア（Medicare：65才以上の老人に対する医療健康保険制度），メディケイド（Medicaid：低所得者に対する医療扶助制度）のような計画に対する支出は，インフレ調整措置（indexation）が導入されているため，消

6）J. A. Pechman and B. P. Bosworth, "The Federal Budget, Fiscal Years 1980-82" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1982 Budget* (The Brookings Institution, 1981), p. 23（以下，J. A. Pechman and B. P. Bosworth (a) とする）.

7）*ibid.*

8）*ibid.*, p. 22.

費者物価の上昇とともに自動的に増大する。またインフレは武器調達，ハイウェー建設ならびに健康保険サービスのようなその他の継続的な支出項目の金額を増大させる。さらに，利子率の上昇は公債費の上昇を引き起こす。これらに加えて，失業の増大は失業補償給付を増大させる。他方，インフレ期間中は税収の自動的増大がもたらされるが，失業者の増大による税収の減少によって一部相殺され，1980年度と1981年度においては，連邦支出の増大が連邦収入の増大を上回ることになった。この結果もたらされた財政赤字の拡大は逆に高金利とインフレ率の上昇を引き起こす原因の1つとなり，インフレによる税負担の増大とも相まって生産性の低下を引き起こすものとして作用したのである。

経済の財政に対する悪影響と財政の経済に対する悪影響という連鎖を断ち切るために，レーガン大統領は1981年2月に「アメリカの新しい出発：経済再建計画（America's New Beginning: A Program For Economic Recovery)」を発表し，(1) 非国防支出の大幅な削減，(2) 個人及び法人に対する大規模な減税措置，(3) 政府規制の大幅な緩和，(4)通貨供給の増加ベースの抑制および安定化という4本柱と (5) 国防支出の大幅な増額，(6) 1984年度をめどとした連邦予算の均衡化でアメリカ経済の再生と強いアメリカの復活をはかることを示した。この政策プログラムの背後にある論理は以下のようなものである。

政府による通貨供給の抑制や予算の均衡化努力の表明でインフレ期待が修正され，財政赤字の削減あるいは一掃と減税による刺激効果で生産性の上昇が加速される。財政赤字の削減はより多くの民間貯蓄を生産性の高い民間投資に振り向けることが可能になることを意味し，主に減税によってもたらされる生産と生産性への刺激は，国民所得の増加へと導く。そして，この国民所得の増加による実質所得の増大とインフレは個人所得税納税者をより高い所得階層区分に押し上げるのでGNPに占める税収の割合は大幅な減税にも拘らず着実に増加すると見込まれる。他方，連邦支出は国防支出の大幅な増加にも拘らず非国防支出の大幅な削減の結果，GNPでみて伸び率が鈍化するのでそのGNPに占める割合は低下する。こうして，経済再建計画では1982年度における450億ドルの赤字額，1983年度には229億ドルに減少し，1984年度には5億ドルの黒字に転換すると見込まれていたのである[9]。しかし，H. Steinの指摘にみられるように[10]，この政策体系は同時並行的な一連の方程式の上に微妙なバランスを保ってはじめて成り立つものであり，どの部分の失敗も他の部分の失敗につながる危険性を内包していた。

今，表―2によってこの経済再建計画を具体化した1982年度修正予算案（the Budget of the United States of Government, Fiscal Year 1982 Revisions）を見れば，1981年度予算に基く施策をそのまま行なった場合，1982年度における歳出額と歳入額はそれぞれ7,365億ドルと7,106億ドルとなる。これに対しレーガン政府による1982年度予算は，歳出の面においては国防支出の62億ドルとごく一部の非国防支出の12億ドルの増額を提案する一方で，非国防支出の486億ドルの削減を提案している。

9) *America's New Beginning: A Program For Economic Recovery*, House Document No. 97・21 (February, 1981), p. 9（以下，A Program For Economic Recovery とする）.

10) H. Stein, *Presidential Economics*, (Simons and Schuster・New York, 1984), pp. 265-266（土志田征一訳『大統領の経済学』(日本経済新聞社，1985), pp. 289-291.

表―2　1982年度修正予算案における1981年度予算に基く施策に対する増減項目

（単位：10億ドル，△は減少額である）

項　　目	金　額	項　　目	金　額
歳出：		歳入：	
(a) 1981年度予算に基く施策による支出額	736.5	1981年度予算に基く施策による収入	701.6
〈歳出増加項目〉	7.4	〈増収項目〉	2.6
(b)国防費の増加額	6.2	航空関係信託基金	1.9
非国防支出の増加額	1.2	その他	0.7(3)
(c)〈歳出削減項目〉	△ 48.6	(i)〈減収項目〉	△ 53.9
(d)カーター予算に含まれている節約額	△ 8.2(1)	(j)個人所得税率の引下げ	△ 44.2
(e)個人への直接給付	△ 7.6	(k)減価償却控除制度の改正	△ 9.7
社会保障	△ 3.2		
食料割引券配付計画	△ 2.3		
貿易調整補助金	△ 1.2		
失業保険	△ 0.3		
メディケイド	△ 0.8		
(f)農業，企業ならびにその他への補助金	△ 7.8		
エネルギー	△ 3.9		
輸送機関	△ 1.7		
天然資源及び環境保全	△ 1.8		
農業	△ 0.4		
(g)州・地方政府へのその他の補助金	△ 11.7		
雇用及び職業訓練	△ 4.6		
社会サービス	△ 1.2		
低所得世帯の子女に対する補助	△ 1.2		
初等・中等教育	△ 1.1		
メディケイド	△ 0.9		
扶養児童家庭援助	△ 0.8		
地域・経済開発	△ 0.8		
その他	△ 1.1		
(h)その他	△ 13.3		
未利用の投資税額控除の企業への還付の撤回を含む租税に関する支払い提案の廃止	△ 4.2	1982年度修正予算案における歳入額	650.3
退役軍人サービス	△ 0.8		
外国に対する経済開発援助	△ 0.5		
その他	△ 7.8	〈赤字額〉	45.0
1982年度修正予算案における歳出額	695.3	計	695.3
(d)／(c)（%）	16.9		
(e)／(c)（%）	15.6		
(f)／(c)（%）	16.1		
(g)／(c)（%）	24.1	(j)／(i)（%）	82.0
(h)／(c)（%）	27.3(2)	(k)／(i)（%）	18.0

(1)　失業補償給付の削減（22億ドル），連邦職員給与及び退職金の削減（50億ドル）等を含む。

(2)　宇宙開発局による支出の削減，国防支出の削減，武器調達費の削減などを含む。

(3)　使用料の引上げおよび連邦職員傷害補償改革による節約分を含む。

（出所）OMB, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1982 Revisions,* pp. 15-18, J. A. Pechman and B. P. Bosworth, "The Federal Budget, Fiscal Year 1980-82" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1982 Budget,* pp. 32, 34 より作成。

歳出面において，最も大きな削減の対象となった領域は，州及び地方政府に対する補助金であり，同時に多くの個別補助金（categorical grants）が，州及び地方政府による資金の使途を拘束しない一括補助金計画（block grant programs）に統合されることとされた。主なものをあげれば，1982年度に34万人の労働者に職を提供することを計画していた公益事業雇用計画（public service employment program）を1983年末までに廃止することで46億ドルを節約し，社会サービスに対する一括補助金を12億ドルだけ削減し，さらに初等・中等教育に対する一括補助金を11億ドルだけ削減するという内容のものである。これらによって，州及び地方政府に対する補助金は総額117億ドルだけ削減されることになり，1982年度修正予算案における歳出削減総額の24.1%（表―2の（g)/（c））を占めている。

また，個人への直接給付に関する分野では，経済再建計画に従って最低社会保障水準維持計画（social safty net program）（退職給付，傷害給付，メディケイド，貿易調整援助以外の失業補償給付，扶養児童家庭，老齢者ならびに障害者に対する現金給付，退役軍人に対する所得保障及び医療給付）の維持とヘッド・スタート（Head Start：就学前の児童に対する教育補助），夏季若年者雇用計画，低所得世帯の子供や老齢者に対する給食計画の維持[11]を別枠に置く形で削減プログラムが組まれていることとされている。しかし，それと同時に受給資格要件の厳格化を求めた経済再建計画に従って[12]それらの贅肉を落とすという名目で，実質的には最低社会保障水準維持計画にも踏み込んだものとなっている。最低社会保障給付及び成人学生社会保障給付の削減と傷害給付の受給資格要件の厳格化で30億ドル，食料割引券の配付基準となる世帯所得を年1万4,000ドルから1万1,000ドルに引き下げることで23億ドル，13週間以上失業している人に対する失業保険給付の削減や輸出関連企業でレイ・オフの対象となっている労働者への給付の制限で15億ドルの節約が見込まれている。この分野での削減額は総額76億ドルとなり，歳出削減総額の15.6%（表―2の(e)/（c））を占める。

さらに，農業，エネルギー部門，大量輸送機関等への補助金の削減額78億ドルを含むほか，カーター前大統領によって1982年度予算案で提案されていた159億ドルの歳出削減分のうちの51.6%にあたる82億ドルが組み込まれていた。

こうした歳出面における大幅な削減の中にあってほとんど唯一の例外項目となっているのが国防支出の分野である。カーター前大統領は1982年度予算案で，1982年度の国防支出額を2,003億ドル計上しており，1986年度には3,241億ドルを見込んでいたが，レーガン大統領は1982年度の水準を62億ドル上回る2,065億ドルとし，1986年度の国防支出水準をカーター前大統領による1982年度予算案を631億ドル上回る3,872億ドルに設定している。

他方，歳入面では，使用料及びその他収入の引き上げによる26億ドルの増収があるものの539億ドルにも及ぶ減税提案を行なっている。この減税提案はレーガン大統領が選挙期間中に公約し続け，経済再建計画の中で勧告されたものと事実上同じものであり，個人所得税における10-10-10減税案（1981年7月1日から1984年6月31日までの3年間にわたる一律30%の税率引

11) *A Program For Economic Recovery, op. cit.*, pp. 13-14.
12) *ibid.*, p. 15.

表―3　1982年度修正予算案のもとでの財政見通しと経済見通し

（単位：10億ドル，%）

会計年度 / 項目	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	実績	見通し					
歳入	520.0	600.3	650.3	709.1	770.7	849.9	940.2
歳出	579.6	655.2	695.3	732.0	770.2	844.0	912.0
黒字または赤字(△)	△59.6	△54.9	△45.0	△22.8	0.5	5.8	28.2
対GNP比(%)							
歳入	20.3	21.1	20.4	19.7	19.3	18.3	10.5
歳出	22.6	23.0	21.8	20.0	19.3	79.2	19.0
上記の前提(暦年)							
名目GNP成長率(1)(%)	9.8	11.0	13.3	11.8	10.1	9.6	9.1
実質GNP成長率(2)(%) (1972年価格)	0.0	1.4	5.2	4.9	4.2	4.2	4.2
消費者物価上昇率(3)(%)	12.6	10.5	7.2	6.0	5.1	4.6	4.0
失業率(4)(%)	7.5	7.7	7.0	6.5	6.3	5.8	5.6
3ケ月物TBレート(5)(%)	11.5	11.1	8.9	7.8	7.0	6.0	5.6

(1)・(2)　前年第4四半期比増減率。
(3)　前年第4四半期比増減率であり，都市部賃金労働者及び事務系労働者を対象としている。
(4)　第4四半期の数値であり，各州の通常の失業保険給付を受けている失業者が，この計画の対象となる労働者全体に占める比率である。
(5)　当該期間中に発行される新規発行証券の平均利回りである。この経済見通しでは，インフレ率及びインフレ期持の低下に伴い金利も低下していくものと仮定している
（出所）OMB, *Budget of the United States of Government, Fiscal Year 1982 Revisions,* p. 15, *America's New Beginning : A Program For Economic Recovery,* p. S•1.

き下げ）と法人所得税における減価償却制度改正案の2本の柱から成り立っている。ただし，後者については選挙期間中に打ち出していた10-5-3減価償却改正案（償却期間を建造物に対しては，それまでの40～60年から10年に，設備に対しては10年から5年に，自動車については2.5～5年から3年に短縮するというものである）が建造物に対してあまりにも優遇的であるという政府内部の批判を受けて[13]，経済再建計画で勧告された加速度費用回収制度（accelerated cost recovery system : ACRS）に従ったものとなっている。具体的には，10年の償却期間を産業用建造物，小売店舗，倉庫，公益事業資産に制限し，その他の非居住用建造物及び低所得者向け賃貸住宅については償却期間を15年に，残りの居住用建造物については18年に延長された。尚，投資税額控除（investment tax credit : ITC）については，3年資産に対してそれまで認められていた3.5%を6%に引き上げ，5年資産については10%のITCが認められ，10年資産に対しては公益事業資産にだけ10%のITCを認めるという内容になっている。これらによる1982年度における減税規模の内訳は個人所得税442億ドル，法人所得税77億ドルである。

以上のような内容をもつ1982年度修正予算案では，表―3にみられるように，歳出見込み額は1982年度6,953億ドル，1983年度7,320億ドル，1984年度7,702億ドルとされ，他方歳入見込み額

13)　J. A. Pechman and B. P. Bosworth (a), *op. cit.*, pp. 36, 39.

は1982年度6,503億ドル，1983年度7,091億ドルそして1984年度7,707億ドルとされた。この結果，1984年度には5億ドルの黒字が出ることになっていたのである。そして，この修正予算案のもとで歳出の対GNP比は1981年度の23.0%から1986年度の19.0%に，そして歳入の対GNP比は1981年度の21.1%から1986年度の19.5%にそれぞれ低下することが見込まれている。しかし，こうした財政見通しに関する想定は先の経済再建計画の論理を具体化した極めて楽観的な見通しにたって初めて可能になるものである。すなわち，1982年度修正案におけるように1984年度で黒字に転換するためには，まず1982年度において実質成長率が5%(1981年第3四半期対前期比実績2.2%,第4四半期対前期比実績マイナス5.3%)を超え，インフレのゆるやかな低下で税の自然増収が期待でき，失業率は7.0%（1981年度第4四半期8.4%）まで下がって社会保障関係費の増加を抑えなければならない。また，インフレ率の低下に伴い，金利もたとえばTBレートでみて8.9%（1981年第4四半期平均11.8%）まで低下して，公債費を40億ドル以上減少させることが条件とされているのである。

こうしたいわば砂上の楼閣の上にたった1982年度修正予算案に基いて1981年12月11日に最終的に議会によって承認された1982年度予算の特徴は,非国防支出を中心とした271億ドルの削減と国防支出の28億ドルの増額であった。このうち国防支出の増額は予算の計上から実際に支出権限が行使されるまで長い期間を要するので将来の支出により大きな影響を及ぼすことになる。他方，非国防支出の削減は事実上ほとんどすべての領域に影響を及ぼすことになっており，議会においても経済再建計画で別枠とされた最低社会保障維持計画に切り込むことを承認する形となっている。具体的には最低社会保障給付及び成人学生社会保障給付の削減，傷害給付の受給資格要件の厳格化，26週間以上失業している人に対する失業補償給付の削減ならびに貿易援助計画によって提供される給付額の削減が盛り込まれることになったのである。この他，福祉計画（扶養児童家庭扶助，メディケイド，食料割引券配付計画，学校給食）に対する支出の約10%の削減，州及び地方政府に対する補助金の10%以上の削減，農業，エネルギー，大量輸送機関，天然資源及び環境保全ならびに高等教育に対する支出の削減，連邦職員給与の民間給与との毎年の調整額を約40%削減することなどが含まれており，議会審議の過程で政府によって要求されてきた歳出削減額352億ドルのうち約77%が承認されたことになるのである[14]。

こうした非国防支出の削減がかなり順調に進んだ背景には,「1974年議会予算及び歳出留保統制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」で認められた調整手続き（reconciliation process）をレーガン大統領が利用したことによるものである[15]。1982年度修正予算案を受けて，1981年5月21日に成立した第1次予算決議（first budget resolution）は歳入総額を6,578億ドル，歳出総額を6,

14) J. A. Pechman and B. P. Bosworth, "The Budget and Economy" in J. A Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget* (The Brookings Institution, 1982), p. 26（以下，J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b) とする).

15) この手続きは，1981年度予算審議で歳出を46億ドル削減し，歳入を36億ドル増大させるために，カーター大統領によって「1980年歳出削減一括調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1980)」として利用されたものである。J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, p. 25, R. W. Hartman, "Making Budget Decisions" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget*, (The Brookings Institution, 1982), pp. 229-231.尚，この

955億ドルとするとともに現行法で認められている歳出権限を351億ドルだけ削減するという調整指令（reconciliation directive）を伴ったものであった（Gramm-Latta I）。これは各歳出小委員会（appropriation committees）から個別に上程される歳出関連法案を一本にまとめて，上・下両院の予算委員会で一括して審議し，既定経費の削減を一度に処理することを意図したものである[16]。これを受けて上・下両院の各歳出小委員会は法改正作業を行ない，その報告を受けて上・下両院の予算委員会（Budget Committee）は100以上の歳出法案を1本にまとめあげた法案を作成した。その結果各本会議で採択された調整法案は上院案385億ドル，下院案382億ドル（Gramm-Latta II）であった。その後，両院協議会で差異が調整され，7月29日に要調整額を352億ドルにすることで合意が成立し，7月31日に「1981年歳出削減一括調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981）」として可決されることになった[17]。同調整法によって，各歳出小委員会が個別に検討を行ない，立法作業をすすめる結果，9月の第2次予算決議（second budget resolution）において第1次予算決議で示された総額及び個別費目の上限を大幅に超過するという従来の状況は一変し，既定経費の削減を一度にまとめて行なうことで，同法の成立段階で予算の大部分の姿が確定することになった。これは，議会の裁量権が新規施策費だけに限定されることを意味し，議会自身の法律で議会の歳出に対する裁量権に枠をはめ，予算決定における行政府の議会に対する優位を強化した点で大きな意味をもつものであった。そして，歳入法案との関連で言えば，同調整法は1983年度予算と1984年度予算における調整額もそれぞれ470億ドル，560億ドルと規定しており，政府の3年間にわたる減税計画を歳出面から担保するという役割をもつものであった[18]。

他方，歳入法案の審議では野党民主党が多数を占める下院歳入委員会（Ways and Means Committee）において特に強い抵抗がみられた。経済再建計画が議会に提出された2月末からすでに討議を始めていた下院歳入委員会は委員長D. D. Rostenkowski（民主党）のリードによって政府の歳入法案は財政赤字を拡大し，インフレを助長するだけでなく，高額所得層に特に有利であるとの批判を展開し，4月には D. D. Rostenkowski の手による「民主党減税法案（Democratic package）」[19]とも呼ぶべき代案を提出した。

この Rostenkowski 案の内容は次のようなものである[20]。個人所得税の分野では，年2万ドルから5万ドルを稼得する所得階層と定義づけられた中所得階層に狙いをしぼった税率引き下げを行ない，勤労所得（最高税率50%）と投資所得（最高税率70%）の間の差別化を単年度で解消する。これに加えて「結婚へのペナルティー（marriage penalty）」を緩和するために配偶者の稼得額に対して10%の所得控除（deduction）を認める。更に，個人退職年金勘定（Individual Retirement Accounts：IRAs）の適用対象を広げ，IRAsの非課税限度額を年1,500ドルから2,

時期の予算審議の経緯についての邦語文献としては，内田輝紀「レーガンの300日—その経済政策の推移と背景について—」『ファイナンス』1981年12月号，pp. 11-22，田中和子「歳出削減一括調整法及び経済再建のための1981年租税法」『大蔵省調査月報』第70巻第9号 pp. 19-24がある。

16) W. Hartman, *op. cit.*, pp. 231-232.

17) *ibid.*, p. 233, J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, p. 25.

18) W. Hartman, *op. cit.*, p. 232.

19) *Congressional Quarterly Weekly Report* (May 16, 1981), p. 869.

20) J. F. Witte, *op. cit.*, p. 223.

000ドルに引き上げる提案を行なっている。これに対して，法人所得税の分野では建造物の修復に対するITCの拡充だけしか提案を行なっていない。

Rostenkowski 案が下院歳入委員会で提案された時点では，政府案が同委員会で可決される見込みはないと言われていたが，先の第1次予算決議の可決の際63名の下院民主党員が政府案である Gramm-Latta I に投票したことが，政府に修正案ならば本会議で可決される可能性があるとの観測を抱かせることになった。この後，D. D. Rostenkowski と上院財政委員会委員長 R. J. Dole（共和党）との折衝の中から税率の下げ幅を抑え，他の条項における税の軽減を増大させるという妥協案が導き出されることになり，R. J. Dole は2年間の減税，配偶者所得に対する所得控除の導入，IRAs の拡充，研究開発費に対する税額控除の拡充，海外所得の取扱いの変更，投資所得に対する70%の最高税率の初年度における引き下げに関して D. D. Rostenkowski との合意が得られたことを表明した（5月29日）[21]。こうした動きを受けて6月9日に下院歳入委員会では政府修正案ともいうべき Conable-Hance 案が提出されることになった。

Conable-Hance 案の内容は次の通りである[22]。個人所得税の領域では，政府原案の3年間にわたる減税という立場は維持したが，当初の3年間30%の減税案（10-10-10減税案）から3年間25%の減税案（5-10-10減税案）にし，投資所得に対する70%の最高税率の初年度引き下げを行なうとともに，税率引下げの実施時期を1981年7月1日から10月1日に繰り下げる。さらに共稼ぎ世帯に対する所得控除の導入をはかり，海外所得控除を拡大する。他方，法人所得税の分野では10年間の償却期間を公益事業資産に限定して，政府案は建造物に対して過度に寛大であり，大きな歳入損失をもたらすとの批判をかわそうとした。

これに対して民主党側でも先の Rostenkowski 案における個人所得税率の引き下げを2年間15%（5-10減税案）にし，法人所得税の領域で中小企業に対する税率引き下げと機械・設備の初年度全額償却を盛り込んだ Rostenkowski 修正案を提出した。結局，下院歳入委員会では，この Rostenkowski 修正案に，1983年における政経済及び財政見通しが実現された場合に限り3年目の個人所得税率の引き下げを行なうとの付帯項目をつけた法案が可決され，本会議に上程されることになった[23]。

他方，委員長 R. J. Dole を中心とした先の上院財政委員会では，Conable-Hance 法案に D. D. Rostenkowski 下院歳入委員長との合意を反映した IRAs の非課税範囲の拡充，研究・開発費に対する税額控除の拡充，建造物の修復に対する税額控除の拡充といた項目を付け加えた法案が提出された。その後，金融機関等の圧力から非課税貯蓄証書（All Savers Certificate）の期限付き導入が加えられ，本会議での議会対策の意味から個人所得税減税終了後のインフレ調整（indexation）を盛り込んだ法案が財政委員会で可決され，上院本会議で成立する運びとなった[24]。（8月3日）

これに対して，下院本会議ではそこでの一括投票による勝利を狙った政府が先の Conable-Hance 法案に民主党の要求を多く組み入れた Conable-Hance 修正案を提出したため，下院歳

21) *ibid.*
22) *ibid.*, p. 224.
23) *ibid.*, pp. 224-225.
24) *ibid.*, pp. 226-227.

入委員会で可決されたRostenkowski修正案が成立することにはならなかった[25]。最終的に下院本会議で採択されたConable-Hance修正案は，先のConable-Hance案に1985年以降における個人所得税へのインフレ調整の導入，中小企業に対する法人税率の引き下げ，遺産・贈与税の減税等を含んだものとなっている[26]（8月4日）。こうして減税法案は両院協議会で上院案と下院案の調整が行なわれた後に，8月13日に大統領の署名を受けて「1981年経済再建税法(Economic Recovery Tax Act of 1981: ERTA)」として成立することになる。しかし，その内容は次にみるように下院歳入委員会や上院財政委員会で出された要求を総花的に組み込んだものとなっており，中でも主としてインフレによる税負担の増大を除去するという理由とその税収損失が小さいという理由から投資所得に対する税率を70%から50%に初年度で引き下げたのに対して課税最低限（tax free income level）の引き上げを行なわず，更に1985年1月1日以降個人所得税にインフレ調整を導入するという措置を組み込んだことは後にみるようにその後の税制改正において政府と議会の双方を拘束していくことになるのである。

ERTAによる個人所得税の領域での主な改正内容は以下の通りである[27]。①1981年10月1日に一律5%，1982年7月1日に10%，1983年7月1日に10%の個人所得税率の引下げを行ない，計25%（実質23%）の下げ幅とする[28]。②また，投資所得に対する現行の70%の税率を1982年1月1日より50%に引き下げる。③これに伴い長期資本利得（6カ月以上保有された資本資産から生じた利得）に対する最高税率は28%（=0.7×（1−0.6））から20%（=0.5×（1−0.6））に引き下げられることになる。④1985年1月1日より，インフレ調整を導入し，人的控除（personal exemption），ゼロ税率適用所得（zero bracket amount）ならびに税率階層区分を消費者物価指数に合わせて調整する。⑤結婚のペナルティーを緩和するために共稼ぎ世帯に対して，夫婦のうち稼得額が低い方の稼得所得の最初の3万ドルに10%の所得控除を認め，1982年10月1日から実施する（但し，1982年分については5%）。⑥銀行，貯蓄機関（thrift institution）ならびに信用組合によって発行された非課税貯蓄証書に対する受け取り利子のうち1,000ドル（共同申告（joint return）の場合は2,000ドル）までを1981年10月1日から1982年12月31日まで非課税とする。⑦IRAsへの従業員による自発的な拠出については企業の適格年金勘定（qualified pension plan）の対象となっているか否かにかかわらず1人当たり年2,000ドルまでの所得控除を認め，職についてない配偶者をもつ従業員に対するIRAsの所得控除を1,750ドルから2,250ドルに引き上げる（1982年1月1日）。⑧これに対して，自営業者による退職勘定への拠出（keoph plan）に対する所得控除の限度額を7,500ドルから1万5,000ドルに引き上げる（1982年1月1日）。⑨国内の公益事業に投資される株式に対する配当については750ドル（共同申告の場合1,500ドル）まで非課税とする（1982年1月1日）。

25) Conable-Hance修正案の下院本会議での成立には，レーガン大統領のテレビ演説やそれに基く議会工作が大きくものを言ったと言われている。*ibid.*, p. 229.

26) *ibid.*, p. 227-228.

27) *Economic Recovery Tax Act of 1981 (Public Law 97-34)*, Sec. 101- Sec. 128, Sec. 301- Sec. 339.

28) これは累積していけば1981年（暦年）については全体で1.25%，1982年については10%，1983年については19%，1984年については23%の限界税率の引き下げとなることを意味している。

これに対して法人所得税の領域での主要な改正項目としては[29]，まずACRSの導入があげられる。ERTAで導入されたACRSは減価償却の償却期間を自動車については現行の2.5～5年から3年に，機械・設備については10年から5年に，建造物については40～60年から10～18年に短縮するものであり，建造物に対する償却期間については10年を公益事業用資産だけに限定し，産業用建造物，小売店舗，倉庫等その他の非居住用建造物ならびに低所得者向け賃貸住宅については15年を，残りの居住用建造物については18年を適用するものとしている。尚，ITCについては，1981年3月の修正予算案で示された通りのものとなっている（1981年1月1日に遡って適用）。これに加えてERTAでは中小企業に対する法人所得税率の引下げが行なわれている。それまでの法人所得税率は課税利潤2万5,000ドルまでについては17%，2万5,000ドルから5万ドルまでについては20%，5万ドルから7万5,000ドルまでについては30%，7万5,000ドルから10万ドルまでについては40%，10万ドル超については46%となっていたが，課税利潤5万ドル以下に適用される税率の引下げを行ない，1982年2万5,000ドル以下と2万5,000ドルから5万ドルまでの課税利潤に適用される税率をそれぞれ16%と19%に引き下げ，1983年に15%と18%に引き下げることとされている。

この他にも，ERTAの中には遺産税及び贈与税の免税点を5年間にわたって17万5,000ドルから60万ドルに引き上げ，遺産税の最高税率70%を4年間にわたって50%に引き下げ，投資所得に対する最高税率50%と一致させるという規定も含まれているが[30]，以下では個人所得税と法人所得税に問題を絞ってその効果について検討していこう。

ERTAにおける個人所得税の改正は所得階層別にみた税負担にどのような影響をもつであろうか。表―4はERTAに基いて1982年，1983年ならびに1984年に実施されることになる法律のもとでの実効税率をERTAの導入がなければ生じたと考えられる実効税率と比較したものである。同表によれば，ERTAによる1982年における減税割合は平均12.7%であるが，その割合は所得階層が上昇するに従って大きくなり，100万ドル超の階層では平均のほぼ7.3倍の22.0%となっており，5,000ドル未満の減税割合の2.1倍にも達している。これは投資所得に対する所得税の最高税率が1982年の単年度で一挙に70%から50%に引き下げられ，それに伴って長期資本利得に対する所得税最高税率が28%から20%に大きく引き下げられたことが大きく影響しているものと考えられる。その後，1983年，1984年とERTAによる減税計画が実施されていくにつれて，所得階層間での減税割合の偏差も小さくなり，1984年には100万ドル超の階層の減税割合は最も低い5,000ドル～1万ドルの階層の減税割合の1.2倍にすぎなくなっている。このことは，ERTAによる個人所得税の減税の恩恵は3年間を経過して初めて全所得階層にほぼ等しく行きわたることを意味しており，その途中での中断は所得階層の下の方ほど減税の恩恵にあずかる度合が少なくなることを示している。

今一つ注意しておかなくてはならないのは，一律の税率引き下げが可処分所得の変化割合も同じにするということを意味しないということである。すなわち，超過累進税率のもとでは税

29) *Economic Recovery Tax Act of 1981 (Public Law 97-34)*, Sec. 201-Sec. 267.

30) *ibid.*, Sec. 402- Sec. 403.

表—4　1980年法とERTAのもとでの個人所得税納税額の変化，1982年～1984年（暦年）

調整粗所得階層（ドル）	実効税率（%）		減税		
	1980年法	1981年法	変化割合	税引き前調整粗所得の変化割合	税引き後調整粗所得の変化割合
1982					
0—5,000	1.2	1.1	10.7	0.1	0.1
5,000—10,000	6.5	5.8	11.4	0.7	0.8
10,000—15,000	10.0	8.9	11.2	1.1	1.2
15,000—20,000	12.3	10.9	11.2	1.4	1.6
20,000—25,000	13.5	11.9	11.5	1.5	1.8
25,000—50,000	15,8	13.8	12.4	1.9	2.3
50,000—100,000	23.4	20.3	13.3	3.1	4.1
100,000—200,000	33.3	28.9	13.2	4.4	6.6
200,000—500,000	40.8	34.4	15.8	6.4	10.9
500,000—1,000,000	44.6	36.9	19.2	8.6	15.5
1,000,000　超	47.3	36.9	22.0	10.4	19.7
全階層	16.5	14.4	12.7	2.1	2.5
1983					
0—5,000	1.2	1.0	21.8	0.3	0.3
5,000—10,000	6.8	5.4	20.5	1.4	1.5
10,000—15,000	10.2	8.1	20.6	2.1	2.4
15,000—20,000	12.5	9.9	20.8	2.6	3.0
20,000—25,000	14.0	11.0	21.4	3.0	2.5
25,000—50,000	16.1	12.4	22.9	3.7	4.4
50,000—100,000	23.5	18.1	22.8	5.4	7.0
100,000—200,000	33.4	26.5	20.5	6.8	10.3
200,000—500,000	40.8	33.2	18.8	7.7	13.0
500,000—1,000,000	44.8	35.8	20.0	9.0	16.2
1,000,000　超	47.3	36.8	22.2	10.5	19.9
全階層	17.5	13.7	22.0	3.9	4.7
1984					
0—5,000	1.3	1.0	25.3	0.3	0.3
5,000—10,000	6.9	5.3	24.1	1.7	1.8
10,000—15,000	10.5	7.9	24.4	2.6	2.9
15,000—20,000	12.8	9.6	24.9	3.2	3.6
20,000—25,000	14.3	10.6	25.5	3.6	4.2
25,000—50,000	16.4	12.0	26.6	4.3	5.2
50,000—100,000	23.4	17.3	26.0	6.1	8.0
100,000—200,000	33.7	24.3	27.1	9.0	13.6
200,000—500,000	40.8	30.9	24.3	9.9	16.8
500,000—1,000,000	44.9	33.4	25.8	11.6	21.0
1,000,000　超	47.2	33.5	29.1	13.8	26.1
全階層	18.3	13.6	26.1	4.8	5.9

（出所）J.K. Scholz, "Individual Income Tax Provisions of the 1981 Tax Act" in J.A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget* (The Brookings Institution, 1982), p. 253.

負担は所得階層の上昇とともに増大するので，税引き前所得と税引き後所得に占める減税の割合は所得階層が上昇するとともに急激に上昇していくということである。例えば1984年をとってみれば，表―4の最後の欄にみられるように，減税からもたらされる可処分所得の増加割合は，5,000ドル未満の所得階層に対する0.3%から100万円超の所得階層に対する26.1%まで所得階層が上昇していくにつれて増大していることがわかる。

ところで，このような性格をもつERTAは，様々な所得階層におけるブラケット・クリープ(bracket creep) の効果をどの階層においても相殺し得たのであろうか。経済再建計画における税率引き下げを初めとする減税の主たる理由の1つはその点にあったはずである[31]。表―5はそのことを検証するために，J. K. Scholz が1982年から1984年においてERTAのもとで支払われる納税額を1980年法がインフレ調整された場合に納めねばならなかったと考えられる額と比較したものである[32]。1980年法のインフレ調整は人的控除及びゼロ税率適用所得の引き上げ，ならびに1982年度修正予算案で想定されているインフレ率による税率表の調整から得られたものである。同表によれば，調整粗所得1万5,000ドル以下の階層に対するERTAによる減税はインフレによる税負担の増大を補償しきれていないことがわかる。実効税率の変化割合において実質的な実効税率の低下が生じているのは年1万5,000ドル以上を稼得する階層に対してであり，ERTAによる減税が完了する1984年についてみれば，こうした実効税率の低下割合は1万5,000ドルから2万ドルの所得階層に対する4.3%から100万ドル超の階層に対する28.6%へと増大している。このことは主に，税率の一律引き下げの影響は低所得層にとっては上辺だけのものであり，インフレの影響を全階層にわたって除去することがERTAの主目的の1つであったにもかかわらず，低所得層に対して最も強い影響をもつ課税最低限が，人的控除1,000ドル，ゼロ税率適用所得2,200ドル（共同申告については3,200ドル）と「1977年減税及び税制簡素化法 (Tax Reduction and Simplification Act of 1977)」の水準に据え置かれたことによるものと考えられる。さらに言えば，低所得層に対するインフレ補償は1985年1月1日の個人所得税へのインフレ調整の導入まで繰り延べられることを意味しており，その後の財政赤字の拡大の中でその廃止ないし繰り延べの実施に対する制約となってくるのである。当時の行政管理予算局長官 D. A. Stockman をして，ERTAによる個人所得税の減税は「富めるもののために最高税率を引き下げるためのトロイの木馬だ」「サプライ・サイド経済学の理論とは共和党の伝統的教義であるトリクル・ダウン理論 (trickle down theory) の装いをかえたものにすぎない」[33] と言わしめた所以である。

他方，法人所得税の領域における主要な改正項目であるACRSの導入及びITCの拡充はどのような効果をもつであろうか。ACRSの導入及びITCの拡充を打ち出した経済再建計画によれば，会計処理上，減価償却額が取得原価に

31) *A Program For Economic Recovery, op. cit.*, pp. V・2-V・3.

32) J. K. Scholz, "Individual Income Tax Provisions of the 1981 Tax Act" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorites the 1983 Budget* (The Brookings Institution, 1982), pp. 244-245（以下，J. K. Scholz (a) とする。).

33) W. Greider,."The Education of David Stockman", *Atlantic Monthly Review* (December 1981), pp. 46-47.

表—5　インフレ調整された1980年法とERTAのもとでの個人所得税納税額の変化，1982年～1984年（暦年）

調整粗所得階層（ドル）	実効税率（%）		減税		
	1980年法(インフレ調整済み)	1981年法	変化割合	税引き前調整粗所得の変化割合	税引き後調整粗所得の変化割合
1982					
0—5,000	0.5	1.1	△112.3	△0.6	△0.6
5,000—10,000	5.0	5.8	△15.3	△0.8	△0.8
10,000—15,000	8.4	8.8	△4.9	△0.4	△0.4
15,000—20,000	10.7	10.9	△1.5	△0.2	△0.2
20,000—25,000	12.0	11.9	1.0	0.1	0.1
25,000—50,000	14.1	13.8	1.9	0.3	0.3
50,000—100,000	20.9	20.3	2.9	0.6	0.8
100,000—200,000	31.2	28.9	7.3	2.3	3.3
200,000—500,000	39.4	34.3	12.9	5.1	8.4
500,000—1,000,000	44.1	36.0	18.2	8.0	14.3
1,000,000　超	47.1	36.9	21.6	10.2	19.3
全階層	14.8	14.4	2.6	0.4	0.5
1983					
0—5,000	0.3	1.0	△203.9	△0.7	△0.7
5,000—10,000	4.6	5.4	△16.5	△0.8	△0.8
10,000—15,000	8.1	8.1	△0.6	△0.1	△0.1
15,000—20,000	10.3	9.9	3.9	0.4	0.4
20,000—25,000	11.9	11.0	7.9	0.9	1.1
25,000—50,000	13.8	12.4	9.9	1.4	1.6
50,000—100,000	19.9	18.1	9.1	1.8	2.3
100,000—200,000	30.3	26.5	12.5	3.8	5.4
200,000—500,000	38.9	33.2	14.7	5.7	9.4
500,000—1,000,000	43.9	35.8	18.5	8.1	14.5
1,000,000　超	47.0	36.8	21.7	10.2	19.3
全階層	15.1	13.7	9.2	1.4	1.6
1984					
0—5,000	0.2	1.0	△392.1	△0.8	△0.8
5,000—10,000	4.3	5.3	△23.8	△1.0	△1.1
10,000—15,000	7.8	7.9	△2.0	△0.2	△0.2
15,000—20,000	10.0	9.6	4.3	0.4	0.5
20,000—25,000	11.7	10.6	9.0	1.1	1.2
25,000—50,000	13.6	12.0	11.5	1.6	1.8
50,000—100,000	19.1	17.3	9.1	1.7	2.2
100,000—200,000	29.4	24.3	17.4	5.1	7.3
200,000—500,000	38.3	30.9	19.4	7.5	12.1
500,000—1,000,000	43.8	33.4	23.9	10.5	18.6
1,000,000　超	46.8	33.5	28.6	13.4	25.2
全階層	15.2	13.6	11.0	1.7	2.0

（注）△は調整が行なわれていないことを示す。

（出所）J. K. Scholz, "Individual Income Tax Provisions of the 1981 Tax Act" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget* (The Brookings Institution, 1982), p. 255.

基いて算定されるため，1970年代後半における2桁インフレの進行により，会計上の償却額が経済上の償却額を大きく下回るという状況が作り出された。この結果，その分名目利潤額が増大することにより，新規投資に対する法人所得税の実効税率が高まることになった。1970年代後半にみられるアメリカにおける生産性低下の主たる原因の1つは，こうして生じた法人所得税の過重な負担とそれによって引き起こされた企業の投資意欲の減退であり，長期的にみてインフレなき経済成長をもたらすのに必要な生産性の上昇を実現するためには，生産設備への投資を促すような法人所得税の差別的減税が要求されたのである。そして，一方でインフレ抑制のための金融引締め政策によって実質金利がある程度高くなる以上，投資促進のための政策を租税政策の領域で行なうことは経済再建計画の枠組みからして当然の帰結なのである。

表―6はERTAによるACRSの導入とITCの拡充のもとで様々な資産からの所得に適用される実効税率を示したものである。各欄におけるそれぞれの数字はインフレ率が0%，5%，10%の時に法定最高法人所得税率46%を課される法人の新株発行による資金調達に適用される実効税率を表わしている。同表によれば，ACRSとITCの組み合わせは想定された3つのインフレ率のもとでそれぞれ実効税率を法定税率以下に引き下げているが，インフレ率によって大幅に変化し，しかも資産の種類によって大きく異なるという状況をつくり出していることがわかる。例えば，インフレ率が5%のとき，法定税率46%を課される法人の実効税率は，自動車に対するマイナス8%から居住用建造物に対する40%までの範囲にあり，インフレ率10%のもとでの実効税率は機械・設備に対する19%から公益事業用資産以外の建造物に対する45%までの範囲にある。1979年から1980年にかけてのようにインフレ率が11%を超えるような場合には実効税率は法定税率に近づく状況がつくりだされるが，インフレが鎮静化していけば，実効税率が法定税率を大幅に下回り，しかも資産間に適用される実効税率の偏差が拡大していくという効果をもつことがわかる。しかも，インフレ率が5%以下になるような状況では自動車，機械ならびに設備に対する実効税率はマイナスとなり，そうした資産への新規投資に対しては政府による補助金がつくことと同じ効果を持つことになる。このことは，一面においてはそうした資産への投資を促す1つの要因となることを意味するが，他方において税制によって企業の投資決定を歪め経済効率を損うということをも意味する。そして，政府の側からすれば，こうした制度のもとではインフレの鎮静化とともに法人所得税収を失うことになると同時に，税制によって作り出された歪みを拡大するということから法人所得税率の引上げをますます困

表―6　現行法の下で46%の税率を適用されている納税者について，様々なインフレーション率の場合の株式資金投資に対する実効税率(1)

資産の類別（年）	インフレーション率（%）		
	0	5	10
3　自動車	△90(2)	△8(2)	22
5　機械・設備	△51(2)	△3(2)	19
10　公益事業用資産	△5(2)	20	32
15　非居住用建造物	9	35	45
18　居住用建造物	28	40	45

(1)　仮定：税引き後実質収益率4%。投資税額控除率は最高許容率とする（耐用年数3年の設備は6%，5年・10年・15年は10%）。実効税率は，税引き前収益率と，税引き後実質収益率を税引き前収益で除したものとの差である。

(2)　△は負の税率をあらわす。

（出所）*The Treasury Department Report,* Vol. 1, p. 107.

難にしていくのである。

以上，これまでみたきたようなERTAによる減税総額は，1982年度における377億ドルから1983年度927億ドル，1984年度1,500億ドルと増大し，1984年度までの累積減税総額は約2,820億ドルに達すると見込まれていた[34]。これに対して先に見た「1981年歳出削減一括調整法」による歳出削減確定額は1982年度352億ドル，1983年度470億ドル，1984年度560億ドルであり，その累積総額1,382億ドルは，同期間の累積減税総額の49%にすぎない。経済が先に見た政府の見通し通りに推移しない場合，単にその差がそのままあらわれるだけでなくより一層大きくなることになる。そのことによる財政赤字の拡大は，FRBの金融引締め政策と相まって高金利の持続を促し，クラウディング・アウトを引き起こすことによって，租税政策による投資刺激の効果を打ち消し，経済成長を阻害する要因として作用していく。ERTAはそうした危険性を孕んでいるのである。

第2節　1983年度予算と「課税の公平と財政責任のための1982年法」

1982年2月に議会に提出された1983年度予算案（The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983）では，1982年度の赤字額を1982年度修正予算案で見込まれていた450億ドルの2倍強にあたる980億ドルを見込んでいる[35]。そうした財政赤字の拡大は1982年度修正予算案で見込まれていた歳出額（6,916億ドル）を上回る歳出見込み（7,233億ドル）と1982年度修正予算案の歳入見込み（6,466億ドル）を下回る歳入見込み（6,262億ドル）から生じていることがわかる[36]。

こうした当初見込みとの食い違いを作り出した要因を表―7によって探ってみよう[37]。歳出の面をみれば，支出が当初見込みを大幅に上回った最大の原因は，経済が当初の見込み通りには，推移しなかったことにあり，それが歳出面における食い違いの76.6%を説明していることがわかる。FRBがインフレ抑制のために金融引締め政策を採り続けてきた中で，「1981年歳出削減一括調整法」が成立した翌月には200億ドル

表―7　歳出と歳入における当初見込みからの主要な変化，1981～1982年度

（単位：10億ドル，%）

項目 ＼ 会計年度	1981		1982(1)	
	金額	%	金額	%
歳出面				
経済条件の変化	32.3	72.1	25.9	76.6
インフレ	14.8	33.0	1.5	4.4
失業	…	…	7.9	23.4
利子率の上昇及び借入れの増大	14.5	32.4	16.6	48.8
金融機関に対する援助	3.0	7.0	…	…
政策変更	5.7	12.7	7.7	22.8
不測の出来事	0.6	1.4	(2)	…
推計誤差及びその他の変化	6.2	13.8	0.2	0.6
当初見込みからの変化総額	44.8	100.0	33.8	100.0
歳入面				
経済条件の変化	4.6		△31.0(3)	
立法上の変更	△2.0(3)		11.2	
当初見込みからの変化総額	2.6		△19.8(3)	

(1)　1983年2月における見込み額である。
(2)　「推計誤差及びその他の変化」の項目に含まれる。
(3)　△は減少額を表わす。
（出所）J. A. Pechman and B. P. Bosworth, "The Budget and the Economy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget* (The Brookings Institution, 1982), p. 31.

34) Joint Committee on Taxation, *Economic Recovery Tax Act of 1981*, (GPO, 1981), p. 31.

35) OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983*, p. 9・62.

36) *ibid.*

37) J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, pp. 29-32.

の赤字の増大が見込まれるに至り，利子率は1981年第3四半期には15.1%の水準まで上昇した。実質GNPも1981年第1四半期には対前年同期比で8.6%の上昇を示したが，第2四半期にはマイナス1.6%とマイナス成長となり，第3四半期には1.6%とややもち直したものの，第4四半期にはマイナス5.3%に落ち込むこととなった。こうした動きを反映して，1981年第1四半期から第3四半期まで7.2%～7.4%と比較的安定して推移していた失業率も第4四半期には8.4%と上昇することとなった。こうした景気後退の進行とFRBの金融引締め，更には石油価格の下落という条件が重なり合ってインフレ率は第3四半期の11.8%から第4四半期の7.8%へと大きく低下することとなった。これに対して，1982年度修正予算案のもととなった1981年の経済見通しは，TB利回り11.1%，実質GNP成長率1.4%，失業率7.7%ならびにインフレ率10.5%である(表―3を参照のこと)。歳出面における当初見込みからの乖離は高金利の持続，失業率の増大ならびにインフレの鎮静化という1981年後半にみられた経済動向の結果なのである。

失業者の増大は失業保険や失業補償給付を増大させ，高金利の持続は公債費を増大させるが，インフレの鎮静化はそれほど大きく歳出の削減には寄与しない。何故なら，インフレ調整を伴わないものについてはインフレ率の低下の分だけ実質ベースでの支出が増大することになるし，インフレ調整を伴う分についても，基準になる物価は過去のものであり，インフレの鎮静化が即座に反映することにはならないからである。他方，政策変更による歳出の増大は，歳出の当初見込みからの乖離の22.8%を説明するにすぎず，表―7における77億ドルは政府によって提案された歳出削減348億ドルのうち議会が271億ドルしか実現できなかったことによるものであると考えられる。

これに対して，歳入の面ではERTAによる減税実施時期が当初の7月1日から10月1日に繰り下げられたことや議会によって行なわれた変更が歳入額を当初見込みより112億ドル増大させることになっているが，この分は1981年央以降に始まった景気後退とインフレの鎮静化によってもたらされる歳入の減少額310億ドルによって完全に相殺され，なお198億ドルが歳入不足となって残ることを意味している。このように歳入額が当初見込みを下回ったのは，景気後退による低い経済成長率や失業者の増大が税収の伸びを抑えたためもあるが，何よりも政府による当初の経済見通しをはるかに上回ってインフレが鎮静化したことによるものであると考えられる。インフレの鎮静化は名目成長率をその分低下させることを意味し，税収調達という観点からすれば実質成長率の低下と同じ効果をもつ。1981年後半におけるインフレの鎮静化は，政府の当初の見込みよりもブラケット・クリープによる税収の増大の割合が小さくなることを意味し，その点からすればインフレの鎮静化は，1982年度のERTAによる個人所得税の減税を過大なものにしたことになる。更に，インフレの鎮静化は減価償却額のインフレによる侵食分が当初見込みほど大きくなくなったことを意味し，第1節で見たように法人所得税の実効税率を当初見込みより引き下げることになったのである。事実，1982年の大統領経済報告はACRSの条項は，産業間の実効税率においてサービス・商業に対する37.1%及び施設に対する30.6%から自動車に対するマイナス11.3%という広範な偏差をつくり出していると指摘してい

表—8　1983年度予算計画，1983～1985年度　（単位：10億ドル，%）

項目 ＼ 会計年度	1983		1984		1985	
	金額	%	金額	%	金額	%
国防支出増大案を折り込んだ1982年度予算の施策に基く赤字額(△)	△145.6		△164.8		△168.0	
1983年度予算での政策変更						
契約保障計画の節約	11.7	21.6	17.1	20.9	22.8	23.7
裁量的計画の節約	14.2	26.2	26.1	31.8	35.2	36.6
使用量の引き上げ	2.5	4.6	3.5	4.3	3.8	4.0
行政機構の効率化	20.3	37.5	24.0	29.3	23.9	24.9
税制改正	7.2	13.3	13.4	16.3	13.0	13.5
支出の増加（△）	△1.8	△3.2	△2.1	△2.6	△2.7	2.7
計	54.1	100.0	82.0	100.0	96.1	100.0
財政赤字見込み額（△）	△91.5		△82.9		△71.9	

（出所）OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983,* p. 3•8.

る[38]。

こうした状況の中において，政府の政策が1982年度予算での施策のまま変更されなければ1983年度の赤字額は1,260億ドルとなり，1982年度修正予算案において5億ドルの黒字が見込まれていた1984年度には1,499億ドルに赤字が拡大していくことが示された[39]。しかし，この1983年度予算案で示された数字には，レーガン大統領が国防支出の領域で提案している支出の増大分が考慮されておらず，それらを考慮に入れれば1983年度の赤字見込み額は1,456億ドルに増大し，1984年度には1,648億ドルに達すると言われている[40]。

1983年度予算案の作成にあたって，政府内部では当初これらの赤字額を縮小していくための措置として，1983年度以降の増税が検討され，行政管理予算局（Office of Management and Budget：OMB）長官 D. A. Stockman は，アルコール，タバコならびにガソリンに対する消費税の増税を勧告したが，レーガン大統領はこれを拒否し，非国防支出のより一層の削減，使用料の引上げ，行政機構の効率化，所得税の部分的な改革ならびに徴税手続きの改善といった措置によって，表—8にみられるように赤字額を1,000億ドル以下に抑える1983年度予算案を議会に提出した。

表—8によれば，1983年度について見た場合，赤字削減に最も大きく寄与しているのが連邦機構の効率化によるもので赤字減額の37.5%を占めている。これらは，石油及びガス探査・採掘のための大陸棚の使用料の早期回収，国有地及び不用資産の売却，連邦職員給与の引上げ率の抑制，不正，無駄，濫費の防止を含むとともに法人所得税の納付時期を繰り上げることによる徴税の円滑化や内国歳入局（Internal Revenue Service：IRS）職員の増員及び源泉徴収制度の利子・配当所得への拡大といった徴税及び執行業務の効率化を含んでいる。もし，これらが完

38) Economic Report of the President (February, 1982), p. 124.

39) OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983, op. cit.*, pp. 3•20, 4•18, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983, Special Analysis A: Current Services Estimated,* pp. 7, 10.

40) J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, pp. 34-35.

全に実施されれば，歳出を148億ドルだけ削減し，他方で歳入を55億ドルだけ増大させることになるため，1983年度における赤字見込み額は203億ドルだけ減少することになる。

次に，赤字削減への貢献度が大きいのは裁量的計画（discretionary program）における支出の削減であり，赤字削減額の26.2%を占めている。この中には，住宅及び雇用計画，ハイウェー建設補助計画，大量輸送機関及び鉄道への資金援助計画，裁量的な保険及び所得保障計画，低所得世帯へのエネルギー補助計画，社会サービスならびに初等・中等教育に対する補助金の削減が含まれており，1983年度において総額142億ドルの削減が見込まれており，赤字削減措置からもたらされる連邦の借入れ必要額の低下を反映した国債費の減少額27億ドルも含まれている。

これと同程度に赤字削減に貢献しているのは契約保障計画（entitlement program）の領域で，赤字削減額の21.6%を占めている。これらの中にはメディケア，メディケイド，現金援助ならびに食料割引券配付計画の資格基準の強化，連邦職員及び軍人の退職年金給付計画の基準となる生計費の抑制，奨学金の受給資格の強化等が含まれており，1983年度の赤字額を117億ドル削減することが見込まれている。但し，社会契約保障計画（social security entitlement program）については1983年1月に答申を求めている社会保障国民委員会（National Commission on Social Security）が結論を出すまでは踏み込まないこととされている。

使用料（user fees）の引上げについては，1981年9月に出された第2次歳出削減計画で議会に議決を求めていたものを再度予算案の中に盛り込んだものである。その中には連邦の娯楽施設の利用料の引き上げ，沿岸警備隊によって特別のサービスの提供を受けるボート及びヨットの所有者に対する負担金の引き上げ，空港及び航空路使用に対する使用料の創設，業務用水路及び核燃料廃棄物処理場の建設，維持ならびに補修のための費用の分担などが含まれており，受益者負担の強化を求めたものである。これによって1983年度において赤字額を25億ドル削減することになっている。

他方，歳入面においては，意図せざる課税上の利益を与えているものや既に役割を終えている税法を廃止するための提案を行なっており，それらの中には長期契約所得（income on long-term contract）の納税猶予の廃止，税をほとんどあるいは全く納めていない法人に対する新しいミニマム・タックス（minimum tax）の創設，生命保険会社間の修正共同保険制度（modified coinsurance arrangement）の廃止，企業に対するエネルギー税額控除の廃止，非課税の産業開発債（industrial development bond）（地方債）の利用の制限といったものが含まれている。表―8によればこれらの税制改正により1983年度の税収は72億ドルだけ増大することになっている。

これらの結果，1982年度予算に基く赤字額1,456億ドルは1983年度予算では915億ドルに減少し，次の2年間にそれぞれ829億ドル，719億ドルと減少していくことが見込まれている。これがそのまま実現した場合，表―9にみられるように連邦支出総額の対GNP比は1982年度の23.5%をピークに漸減し，1985年度までには1979年度と同じ水準の20.9%まで低下すると見込まれており，歳入の面でもその対GNP比は1981年度の21.0%をピークに1985年度には19.1%まで低下し，1977年度と同水準になると見込まれている。

こうした支出総額の削減の中で支出構成はどのように変化するであろうか。社会保障を含むすべての契約保障支出は1979年度から1985年度まで一貫して歳出総額のほぼ45%を占めている。国債の利払い費は8.7%から11.6%に2.9%ポイント増大するが，国有地及び不用資産の売却による収入が1.8%から4.1%へと2.3%ポイント増大するのでほぼ相殺し合うことになる。従って，国防支出の24.0%から33.0%への増大は，裁量的な非国防支出計画（州・地方政府への補助金[41]，農産物価格支持，非国防機関以外の連邦職員給与）の分野に皺寄せされる形となっており，同計画の歳出総額に占める割合は1979年度の24.0%から1985年度の14.4%へと43.3%低下していくことになる。

しかし，こうした財政見通しは，政府によって提案された予算案が修正されずに議会を通過し，1981年7月に始まった景気後退が1982年央には終わり，1982年後半以降少なくとも5年間は強い景気拡大の過程がみられるという経済見通しにたって始めて成立するものである。1983年度予算案のもとになったOMBによる経済見通しによれば[42]，1982年における実質GNPの伸びは年平均でみると，同年前半の景気の後退のために0.2%の伸びを示すにすぎないが，1981年第4四半期から1982年第4四半期までの伸び率でみれば，3.0%上昇し，1982年央から1987年央までの実質GNPの年平均伸び率は1947年から1981年までの平均伸び率3.6%を上回る4.7%になると見込まれている。そして，インフレ率は1982年の7～8%台から1987年には4.5%まで低下し，こうした状況の中で利子率もTBレートでみて8%以下に低下すると見込んでいる。しかし，このような政府の楽観的な経済見通しに対して，1982年後半から政府によって見込まれている成長率に近い率で景気回復に向うが，1983年以降は政府による見込みよりもはるかに低い水準で経済は推移し，インフレ率も利子率もより高い水準で推移するというのが当時の大方の予想であった[43]。議会予算局（Congressional Budget Office: CBO）によって提供された財政見通しもこうした一般的な見方に近い経済見通しに基くものである。

CBOの経済見通しによれば[44]，実質GNPの平均伸び率は1983年から1985年のOMBの見通し，5.2%，5.0%，4.7%より平均1.1%ポイント低い4.4%，3.6%，3.5%となっており，ほぼ

41) レーガン政府の1983年度施策の1つの特徴は，新連邦主義（New Federalism）を打ち出している点にある。これは連邦補助金の急増により連邦政府の活動が阻害され，サービスの低下，非効率，責任の所在の不明確さが生じているとして，連邦政府と州・地方政府との間の権限及び責任の明確化，行政の効率化をはかるために提言されたものである。同計画は①1984年度以降8年間にわたって教育，運輸ならびに地域開発等44の連邦計画の権限と責任を州・地方政府に移管し，そのための財源として連邦の消費税から年280億ドルを組み入れた移行期特別信託基金（special transition trust fund）を設置すること，ならびに②連邦政府と州・地方政府が共同で行なっているメディケイドを連邦政府が全面的に引き受けるかわりに，食料割引券配付計画と児童扶養家族補助についての全責任を州・地方政府に移管することをその主たる内容としている。しかし，メディケイドの連邦政府への移管と食料割引券配付計画及び児童扶養家族補助の州・地方政府への移管は1984年度において約200億ドルづつを相殺し合い，280億ドルの信託基金設置資金は44の連邦計画の州・地方政府への移管による連邦政府の負担軽減分と相殺されるため，1984年度及び1985年度の赤字見込み額には影響を及ぼさないとされている。OMB, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983, Special Analysis H: Federal Aid to State and Local Government*, pp. 17-36, J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, pp. 38-39.

42) OMB, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1983*, pp. 2•5, 2•7.

43) J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, p. 40.

44) CBO, The Prospects for Economic Recovery, in *A Report to the Snate and House Committees on the Budget, Part 1* (GPO, 1982), p. XVIII.

表―9　予算編成とその規模，1979年度，1981～1985年度　（単位：%）

予算項目 ＼ 会計年度	1979	1981	1982	1983	1984	1985
	実　績	実　績	見	込	み	
対GNP比						
国防支出	5.0	5.6	6.1	6.4	6.7	7.0
契約保障支出	9.4	10.2	10.5	9.9	9.5	9.3
純　利　子	1.8	2.4	2.7	2.8	2.6	2.4
裁量的非国防支出	5.1	5.4	5.1	3.8	3.2	2.9
機能別に分類されていない収入（△）(1)	△0.4	△0.6	△0.9	△0.9	△0.8	△0.8
総支出額	20.9	23.0	23.5	22.1	21.3	20.9
総収入額	19.7	21.0	20.3	19.4	19.1	19.1
赤字額（△）	△1.2	△2.0	△3.2	△2.7	△2.2	△1.7
総支出に占める割合						
国防支出	24.0	24.3	25.8	29.2	31.4	33.6
契約保障支出	45.1	44.4	44.8	45.0	44.9	44.5
純　利　子	8.7	10.5	11.4	12.7	12.2	11.6
裁量的非国防支出	24.0	23.5	22.3	17.6	15.8	14.4
機能別に分類されていない収入（△）(1)	△1.8	△2.7	△4.4	△4.6	△4.3	△4.1
総支出額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1)　予算において機能別に分類されない次のような収入を含んでいる：職員の退職基金への拠出金，大陸棚のリース料ならびに不用資産の処分に伴う収入。

（出所）J. A. Pechman and B. P. Bosworth, "The Budget and the Economy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget,* (The Brookings Institution, 1982), p. 37.

表―10　代替的な想定に基く赤字見込み額に対する効果，1982～1985年度　（単位：10億ドル）

項　目 ＼ 会計年度	1982	1983	1984	1985
赤字額，レーガン政権の想定	△ 98.6	△ 91.5	△ 82.9	△ 71.9
代替的な経済想定及び技術的な再推計の効果(1)，(2)	△ 8.4	△ 19.2	△ 29.4	△ 43.1
行政の効率化による過大見込み(2)，(3)	△ 0.7	△ 6.5	△ 9.6	△ 11.3
支出削減提案及び税制改正提案に対する議会の行動(2)，(4)	△ 0.4	△ 7.6	△ 13.8	△ 18.1
赤字見込み調整額	△108.1	△124.8	△135.7	△144.4
対GNP比	△ 3.5	△ 3.6	△ 3.6	△ 3.5

(1)　政府CBOによって見積られた歳入及び歳出額に前者については3分の1，後者については3分の2のウエイトをかけて再計算したもの。

(2)　利払い費に対する効果を含む。

(3)　大陸棚使用料の早期回収（これは技術的な再推計に含まれている）及び行政機関の効率化による節約額は予算で見込まれている額の2分の1であると規定している。

(4)　議会は予算で提案された歳出削減と税法改正の80%しか承認しないと想定している。

（出所）J. A. Pechman and B. P. Bosworth "The Budget and the Economy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1983 Budget* (The Brookings Institution, 1982), p. 41.

これに応じてインフレ率を高く見込んでいる。このため金利水準（TBレート）も同期間のOMBの見通し10.5%, 9.5%, 8.5%よりも平均1.8%ポイント高い13.2%, 11.3%, 9.4%を見込んでいる。こうしたCBOの経済見通しは，失業補償給付やその他の契約保障計画ならびに国債の利払い費に対する支出を増加させることになり，他方で税収を減少させることになる。この結果，CBOの財政見通しでは赤字額は1983年度1,208億ドル，1984年度1,289億ドルと見込まれることとなった。

J. A. Pechman と B. P. Bosworth に依拠して[45]，OMBの経済見通しに3分の1，CBOのそれに3分の2のウェイトをかけて計算をやり直すと，表—10にみられるように，1982年度の赤字見込み額は政府見込みを84億ドルだけ上回り，1983年度，1984年度ならびに1985年度についてもそれぞれ192億ドル，294億ドル，431億ドルだけ政府の赤字見込みを増大させることになっている。

1983年度予算案における今1つの不確定要素は，行政の効率化がどの程度具体化されるかという点にある。1983年度予算案は資産の売却，不正，無駄，濫費の防止，債権回収の促進ならびに徴税，執行の強化による赤字削減見込み額を算定しているが，その中には議会によって過去何度か否決されてきた利子・配当所得に対する源泉徴収制度の導入など多くの不確定要素が含まれている。実際，J. A. Pechman と B. P. Bosworth もこの領域における節約額がどれだけ具体化するかを見通すことは不可能であり，良くても2分の1程度しか実現できないとの想定に立たざるを得ないとしている[46]。もし，彼らの想定を受けれるならば，表—10にみられるように，1982年については7億ドル，1983年度については65億ドル，1984年度については96億ドル，1985年度については113億ドルだけ政府の赤字見込み額を増大させることになる。

更に，政府の財政見通しは非国防支出の削減と税制改正に関する政府の提案がすべて議会によって承認されるとの前提に立っているが，比較的歳出削減がスムーズに行なわれた1982年度予算の審議においてさえも議会は政府の要求額の約80%しか承認しなかったという現実がある。1982年度予算審議における政府と議会との関係がそのまま続くと仮定したとしても政府による歳出削減要求額の20%は実現し得ないことになる。こうした状況では，赤字額は1982年度に4億ドル，1982年度に76億ドル，1984年度に138億ドル，1985年度に181億ドルだけ政府見込みを上回ることになる。

以上のことを考慮に入れた場合，1982年度における986億ドルの赤字額が1985年度には719億ドルに減少するという政府の見通しとは逆に，1982年度における1,081億ドルの赤字額は1985年度には1,444億ドルまで増大していくことになり，1985年度の赤字見込み額は，対GNP比でみて政府による見込み値1.7%の2倍強にあたる3.5%に達することになるのである。

財政赤字の拡大は，FRBによる金融引締め政策の堅持と相まって金利の高止まりを引き起こし，投資支出と消費支出の双方を減退させ，景気後退をさらに悪化させていくことになった。これに伴い失業率も1982年第1四半期平均8.8%，第2四半期平均9.4%と上昇し，雇用状勢は悪化の一途をたどった。

こうした経済状勢の中で，1982年6月18日に

45) J. A. Pechman and B. P. Bosworth (b), *op. cit.*, pp. 41-43.

46) *ibid.*, p. 42.

表—11　1983年度予算案と第1次予算決議案の比較，1983～1985年度

（単位：10億ドル，%）

会計年度 / 項目	1983				1984				1985			
	1983年度予算案		第1次予算決議		1983年度予算案		第1次予算決議		1983年度予算案		第1次予算決議	
1982年度予算の施策に基く赤字額	180.7		180.7		214.6		214.6		231.0		231.0	
赤字削減額	48.3	100.6(1)	76.8	100.0(1)	78.7	100.0(1)	130.7	100.0(1)	94.6	100.0(1)	171.0	100.0(1)
歳入の増大	6.8(2)	14.1	20.9	27.2	6.9(2)	8.8	36.0	27.5	△3.3(2)(4)	△2.9(4)	41.4	24.2
国防(3)	0.4	1.1	7.8	10.2	0.4	0.7	8.3	6.4	0.4	—	10.3	6.0
連邦職員給与	1.6	3.3	5.1	6.6	3.4	4.3	8.9	6.8	5.2	5.5	12.1	7.1
裁量的非国防支出	10.2	21.1	5.7	7.4	17.1	21.7	10.2	7.8	26.0	27.5	18.8	11.0
契約保障計画	10.7	22.2	6.9	9.0	16.6	21.1	10.7	8.2	23.1	24.4	13.6	8.0
使用料及びその他の計画変更	3.4	7.0	2.2	2.9	5.4	6.9	2.7	2.0	5.6	5.9	2.9	1.5
行政の効率化	8.9	18.4	13.7	17.8	12.1	15.4	17.1	13.1	12.8	13.5	15.8	9.2
純利子	6.2	12.8	14.5	18.9	16.6	21.1	36.8	28.2	24.7	26.1	56.4	33.0
調整後の赤字額	132.4		103.9		135.9		83.9		136.4		60.0	

(1)　構成比（%）を表わす。
(2)　財務省による現行施策に基く歳入見込みと大統領の要求見返し額に対するCBOの見込み額との差を表わしている。
(3)　軍人給与及び軍人に対する契約保障は除く。
(4)　△は歳入の減少をあらわす。
（出所）J. A. Pechman, "The Budget and the Economy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution, 1983), p. 20より作成。

第1次予算決議が議会を通過したが，同予算決議は1982年度予算のもとでの施策をそのままつづければ，財政赤字が1983年度1,807億ドル，1984年度2,146億ドル，1985年度2,310億ドルにも達するとして，各年度につきそれぞれ758億ドル，1,307億ドル，1,710億ドルといった1983年度政府予算案を上幅に上回る赤字削減措置をとるよう指示した（表—11参照）。同予算決議を1983年度予算案と比較した場合単に絶対額だけでなく削減項目の重点の置き方に大きな違いがあることがわかる。すなわち，1983年度予算案においては裁量的非国防支出及び契約保障計画の領域で赤字削減額の46.0%（3年間平均）を賄おうとしているのに対して，第1次予算決議は国防支出の削減と3年間で983億ドルにのぼる増税を中心に赤字を削減していくこととしているのである。このことは増税回避—国防支出の増大—非国防支出の削減という1983年度予算案で打ち出された方針の事実上議会による放棄であることを意味する。これらがそのまま立法化され，経済がCBOの見通し通りに1983年4.4%，1984年3.6%，1985年3.5%の成長を続ければ，同決議による赤字削減額は1983年度予算案における赤字削減額を1983年度については28億ドル，1984年度については52億ドル，1985年度においては76億ドルだけ上回ることになるのである。

こうした内容をもつ第1次予算決議を受けて議会は歳出法案の審議に入ることになったが，1982年10月2日の中間選挙（下院議員選挙）を控えて，議会は住宅・都市開発省（Department of Housing and Urban Development），立法府

ならびに軍事施設建設に対する3つの歳出法案を可決したにすぎず，他の歳出法案の審議は選挙後の残りの会期（lame-duck session）に回されることになった。

しかし，選挙後の残りの会期においては，1982年第3四半期以降の10%を上回る失業率に直面して，雇用情勢の悪化を緩和するために政府と議会が雇用促進計画に関して何らかの合意を達成できるかに争点が集中することになった。こうした中で，政府はハイウェー改修計画を提案し，その財源としてガソリン税の引き上げを求め，他方，議会の民主党は追加的な財源を伴わない形での別個の雇用促進計画を提案したが，レーガン大統領は民主党の提案を拒否した。しかし，12月に失業率が10.8%と戦後最高水準にまで上昇するに至り，議会が妥協する形で政府案を骨子とした「1982年ハイウェー歳入法（Highway Revenue Act of 1982）」が成立することになった。これはハイウェー改修費を賄うためにガソリン税を1ガロン当たり4セントから9セントに引き上げ，1983年4月1日から実施されるもので，1983年度，1984年度，1985年度についてそれぞれ17億ドル，38億ドル，39億ドルの税収が見込まれた[47]。

一方，選挙後の残りの会期が上記の雇用促進計画を中心に動いていったため，農務省，運輸省ならびにコロンビア特別区に対する歳出法案が議会を通過したにすぎず，連邦支出総額の半分以上に支出権限を付与する歳出法案は，議会による議決を得ないままになっていた。このため議会は国防省，労働省，保健・福祉省，教育省に対する特定の歳出を含む継続予算決議（continuing budget resolution）を採択し，歳出総額の20%を占める残りの機関については前年度と同じ率と上下両院のいずれかによって可決された法案で示された率のうちいずれか低い方で予算権限を付与することを承認した[48]。

結局，議会は，それ自身が作成し，採択した第1次予算決議における歳出削減目標額を達成することができず，国防支出だけでなく多くの非国防支出計画に対して第1次予算決議で要求された支出削減措置を具体化できずに終わった。また，同決議で提案された使用料の引上げも立法化されず，行政機構や徴税手続きの効率化によって期待された節約額もわずかなものであった。他方，財政赤字の拡大や金融引締め基調の持続のために国債の利払い費は増大し，景気後退が続く中で農産物価格支持計画，失業補償ならびにその他の計画に対する支出も上昇を続けた[49]。この結果，1984年度予算案で見込まれた1983年度の支出額は政府の1983年度予算案での見込み額を476億ドル上回ることになり，このうち83.0%にあたる395億ドルが歳出削減の失敗に起因するものであるとの推計がなされる状況をつくりだすことになった[50]。

これに対して歳入面では，先の第1次予算決議で983億ドルの増税が要請されたことを受けて，まず上院財政委員会が草案をつくり，7月23日に総額989億ドルの増税法案を可決したが，下院では中間選挙を控えての増税法案の作成は得策ではないとの空気が民主党内に強く，上院案を歳入委員会にもかけず両院協議会に持ち込んだ。こうした中でR. J. Dole財政委員会委員

47) J. A. Pechman, "The Budget and the Economy", in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution, 1983), pp. 20-21（以降，J. A. Pechman (a) とする）.

48) *ibid.*, p. 21.

49) *ibid.*

50) OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1984*, pp. 2•11, 2•19, 6•33.

長を中心とする議会指導者はERTAの修正につながらない増税案であるという説得を大統領に対して行なう一方で各種の圧力団体に対しては不況地域に対する10日間の失業補償の延長を認めるという声明を出しながら，増税案を受け入れなければ一層の増税をほのめかすという言わばアメとムチの説得を続け，1982年8月19日に上・下両院を通過させることに成功した。そして同増税法案はその後9月3日に大統領の署名を受け,「課税の公平と財政責任のための1982年法(Tax Equity and Fiscal Resposibility Act of 1982)：TEFRA」として正式に成立することになったのである[51]。

TEFRAによる増税において最も重点が置かれたのが表―12に見られるように法人所得税の領域であり，1983年度には増収額の30.1%を占め，1986年度には53.9%を占めるようになっている。法人税所得税の領域での主要な改正項目は以下の通りである[52]。①法人所得税において租税優遇措置にあげられているもののうちから15%を正規の課税ベースに組み込む。②法人が課税年度内に行なう予定納税額の割合を80%から90%に引き上げる。③ITCの適用を受けた資産についてACRSの基準となる資産額をITCの1/2だけ引き下げると同時にそれまでの2万5,000ドル＋(法人所得税額－2万5,000ドル)×0.9というITCの限度額を2万5,000ドル＋(法人所得税総額－2万5,000ドル)×0.85に制限する。④ERTAにおいて，1985年及び1986年以降使用を開始する資産に対してACRSの法定償却率を更に前倒しするとしていたものを撤回する。⑤ERTAにおいて赤字企業の投資を促進するために認められたセーフ・ハーバー・リース(ITC，ACRSを利用することを目的とするリース契約(safeharbour leasing))を1984年1月1日以降否認する。こうした法人所得税の改革によって，1983年度52億ドル，1984年度135億ドル，1985年度164億ドル，1986年度281億ドルの増収が見込まれていた。このTEFRAによる法人所得税増税の大きな特徴は，税率の引き上げではなく課税ベースの拡大によって増収を図っているということである。事実，(1)1985年以降に予定していたACRSの前倒し実施を撤回してACRSの課税上の優遇を1985年以前の水準に押し留め,(2)ITCの適用を受けた資産についてACRSの基準となる資産額をITCの2分の1だけ減らす一方で,(3)セーフ・ハーバー・リースの廃止を行なうことによって法人がACRSやITCの課税上の利益を拡大する道をふさぐ措置をとっており，これら3つの措置によって1986年度にはTEFRAによる増収額の37.0%に当たる194億ドルをあげることが見込まれている。これらの措置はERTAによる減税を是正する形での課税ベースの拡大であるが，その他に法人所得税における租税優遇措置の15%を課税ベースに組み込むという措置も含まれており，これまでの租税優遇措置に対してミニマム・タックスで対処しようという方向から課税ベース拡大に向けて一歩踏み出したものとして評価し得るであろう。

法人所得税においてみられた課税ベースの拡大による税収確保という姿勢は個人所得税の領域でも貫かれている[53]。①医療費控除(medical deduction)の対象額を調整粗所得の3%を越える額から5%を越える額に制限し，②雑損控除(casualty loss deduction)を調整粗所得の

51) J. A. Pechman (b), *op. cit.*, pp. 19-20.
52) *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982 (Public Law 97-248)*, Sec. 204- Sec. 263.
53) *ibid.*, Sec. 201- Sec. 203.

表—12 「課税の公平及び財政責任のための1982年法」の主要項目からの歳入額

（単位：10億ドル，%）

項目 ＼ 会計年度	1983		1984		1985		1986	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
個人所得税	1.0	5.8	3.9	10.2	3.8	9.0	4.1	7.7
医療費及び雑損控除(1)	0.3	1.8	2.4	6.2	2.5	5.9	2.7	5.2
ミニマム・タックスの引上げ	…	…	0.7	2.0	0.8	1.9	0.9	1.7
失業補償給付に対する増税	0.7	4.0	0.7	2.0	0.6	1.2	0.5	0.8
法人所得税	5.2	30.1	13.5	35.2	16.4	38.9	28.1	53.9
法人所得税の優遇措置の縮少	0.4	2.3	0.7	1.8	0.7	1.7	0.7	1.3
法人所得税納付時期の繰上げ	0.9	5.2	3.3	8.6	0.8	1.9	1.2	2.3
投資税額控除の修正(2)	0.5	2.9	1.6	4.2	2.9	6.9	4.4	8.4
加速度償却の追加措置の撤回	…	…	…	…	1.4	3.3	9.5	18.2
建設期間の利子及び税の即時費用化の廃止(3)	0.6	3.5	1.2	3.1	1.2	2.8	1.1	2.1
長期工事契約の利益計上期間の改正	0.9	5.2	2.2	5.7	2.5	5.9	2.4	4.6
セーフ・ハーバー・リース規則の修正	1.0	5.8	2.6	6.8	4.3	10.2	5.5	10.6
その他(4)	0.9	5.2	1.8	5.0	2.6	6.2	3.4	6.4
納税協力の改善	4.5	26.0	11.1	29.0	10.5	24.9	11.2	21.5
利子・配当の源泉徴収課税の導入	0.8	5.2	5.8	15.1	4.0	9.5	4.6	8.8
その他(5)	3.6	20.8	5.8	13.9	6.5	15.4	6.6	12.7
小計	10.7	61.9	28.5	74.4	30.7	72.8	43.4	83.1
生命保険会社及び年金計画の優遇措置の廃止(6)	2.2	12.7	2.9	7.6	3.6	8.5	4.0	7.7
雇用税(7)	1.9	10.9	3.1	8.1	3.5	8.3	2.8	5.4
消費税(8)	2.7	14.5	3.8	9.9	4.4	10.4	1.9	3.8
総計	17.3	100.0	38.3	100.0	42.2	100.0	52.1	100.0

(1) 医療費控除の下限を調整粗所得の3%から5%に引き上げる。健康保険料（150ドルまで）の1/2に対する別個の控除の廃止。薬代に対する控除を処方箋とインシュリンに限定すること。雑損控除に調整粗所得の10%という制限を設けること。

(2) 償却額を算定するための資産の基準額は投資税額控除の1/2だけを引き下げられ，税額控除の納税額との相殺を90%から85%に引き下げる。

(3) 建設期間中の利子と税額は10年間にわたって資本還元化され，償却されねばならない。

(4) 外国産石油・ガス所得及びアメリカ属領法人の所得に対する課税強化，民間目的のための非課税地方債の発行制限，割引債の割引分償却の減速化，特定者雇用に対する税額控除の修正・拡大（減税），法人のM＆A活動からもたらされる課税上の利益の制限。

(5) 支払い調書，報告書の整備，過少申告に対する罰則規定の変更，IRSの執行職員の増員による増収。

(6) 生命保険会社及び年金計画等の課税上の取扱いの修正，課税対象となる適格年金勘定への拠出あるいはそこからの給付に対する限度額の引下げ。

(7) 連邦職員を入院保険信託基金用の社会保障税の課税対象とすること。連邦の失業税（federal unemployment tax）の課税ベースを7,000ドルに引き上げ，税率を3.5%に引き上げる。

(8) 電話利用税，タバコ税，航空関係諸税の引上げ。

（出所）Joint Committee on Taxation, *General Explanation of the Revenue Provisions of the Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982,* Committee Print, 97th Cong., 2 sess. (GPO, 1982), p. 31.

10%を超える額に制限することによって課税ベースを拡大する一方で課税上優遇を受けている所得については，それまでの追加的ミニマム・タックス（add-on minimum tax）（課税上優遇されている所得が1万ドルかその年の所得税納税額の2分の1の額かのいずれかが高い方を超える場合に優遇所得に対して15%の税率で課税するもの）を代替的ミニマム・タックス（alternative minimum tax）（租税優遇措置によって狭められた課税所得に通常の累進税率表を適用して算定される納税額と（調整粗所得＋優遇所得額－3万ドル（共同申告の場合4万ドル））に20%の税率を適用して算定される納税額のいずれか高い方を納税することを義務づけるもの）に転換し，課税を強化している。これらによる増収額は1983年度10億ドル，1984年度39億ドル，1985年度38億ドル，1986年度41億ドルとなっており，それぞれ増収総額の5.8%，10.2%，9.0%，7.7%を占めている。

また，課税ベースの拡大による税収確保とならんでTEFRAの今1つの特徴をなしているのが，執行体制の整備充実の側面から増収をはかっているという点である。これには利子・配当所得に対する一律10%の源泉徴収制度の導入（1983年7月1日導入）[54]及び支払い調書及び報告書制度の拡大などが主なる内容として含まれており，TEFRAにおいて法人所得税に次ぐ増収項目となっている。そして，この執行体制の整備・充実と先に見た課税ベースの拡大とは実は不可分に結びついているのである。すなわち，課税ベースの拡大によって税制に対する不公平感を取り除き，自発的納税協力を促すことで脱税への刺激を抑制し，他方で執行体制の整備充実によって言わば強制的に脱税への刺激を抑えることによって，財政赤字が拡大していくなかで税収を出来るだけ確実に確保していく体系をつくり上げているということである。

この他，TEFRAには，航空券税の5%から8%への引き上げ，空港出国税（1人当たり3ドル）や航空貨物運賃税（5%）の再導入，電話利用税の1%から3%への引き上げ，ならびにタバコ税の1箱8セントから16セントへの引き上げ（1983年1月1日～1985年9月30日）といった消費税等の増税も含まれているが，歳入の上から見た場合，所得税に関係する上記の3つの領域だけで1983年度にはTEFRAによる歳入総額の61.9%を，そして1986年度には83.1%を占めており，TEFRAによる増収策は所得税を中心に進められたものであると言い得る。

このTEFRAによる所得税の増税を経済再建計画との関係で見た場合どのように評価するのが妥当であろうか。このことは当初ERTAの修正につながるとして増税に反対してきたレーガン大統領がTEFRAを受け入れた理由を解き明かすことにもなる。TEFRAにおける法人所得税の課税ベースの拡大措置の中にERTAによる減税措置を取り戻す項目が含まれていたことは先に指摘した通りである。これ

54) *ibid.*, Sec. 309- Sec. 358. 利子・配当所得に対する一律10%の源泉徴収制度の導入は金融業界からの強い圧力のために1983年5月17日に下院が導入撤回案を採択し，上院も撤回案を6月16日に可決したが，上院の撤回案の中に含まれていた利子・配当所得の申告書の詳細化及びそれまで脱税や申告漏れを発見された納税者に対してその利子・配当に20%の税率で課税する補完的源泉徴収制度（back-up withholding）の採用を規定した「利子・配当納税遵守のための1983年法（Interest and Dividend Tax Compliance Act of 1983)」が同年8月13日に成立し，1984年1月1日から実施されることになった。*Congressional Quarterly Almanac, 97th Congress 2nd Session .... 1982,* Vol. XXXVIII, pp. 31, 35, *Almanac, 98th Congress 1st Session .... 1983,* Vol. XXXIX, p. 261.

は経済再建計画の中で主張され，ERTAによって具体化された租税政策による投資促進という論理を突き崩すものであろうか。本節の初めの部分で指摘したようにインフレの予期せざる急激な鎮静化がACRSとITCを伴う現行法人所得税の実効税率の資産間における偏差を拡大し，償却期間が短い資産については事実上政府による補助金をつけているのと同じ効果をつくり出した。こうした中でITCの適用を受けた資産に対してACRSの基準となる資産額をITCの2分の1だけ引下げ，ACRSの1985年度以降の拡充を撤回したということは，経済再建計画から逸脱したというよりむしろインフレの鎮静化によって表面化したACRSとITCの歪みを是正し，投資に対する税制の阻害効果を緩和するための措置であったと見る方が妥当であり，その意味では生産性向上のために投資を促す税制の確立という経済再建計画のレールの上にのったものであると言い得る。当初頑強に増税を拒否してきたレーガン大統領が上院案の議会での審議の過程で支持に回った理由もまさにこの点にあると考えられる。

以上のような性格及び特徴をもつTEFRAによる増収総額は1983年度，1984年度，1985年度，1986年度についてそれぞれ173億ドル，383億ドル，422億ドル，521億ドルと見込まれているが，1983年度に限ってみた場合，TEFRAによる増収額は，1984年度予算案で見込まれた1983年度の歳出増大見込み額476億ドルの36.3%にすぎない。しかし逆に，初年度におけるそうした小幅な増税規模ゆえにこそ景気後退の中で法人所得税の増税を中心としたTEFRAが成立し得たとも言い得るのである。そして，何よりも課税ベース拡大と執行体制の整備充実による税収確保の可能性を現実に示したという点において，その後の税制改革にとって大きな意味をもつものであったと言わねばならない。

第3節　赤字対策—緊急税の性格とその挫折—

1981年7月以降極めて深刻な景気後退に陥っていたアメリカ経済は1982年第4四半期に底を打ち，景気回復過程に入ることになった。こうした状況下で，レーガン大統領は1983年1月31日に1984年度予算案（The Budget of United States Government, Fiscal Year 1984）を議会に提出したが，その基礎になった1983年から1988年までの経済見通しは，前年度の過度に楽観的な見通しとは対照的に以下のように慎重な内容となっていた[55]。1983年初頭以降景気は回復過程に入るが，それまでの回復期と比べると緩やかなものにとどまる。実質GNPは，1982年第4四半期から1983年第4四半期の間に3%上昇するが，その後の伸びも年率4%に留まる。こうした緩やかな成長率は失業率を年1%ポイントだけ低下させ，その結果，失業率は1983年の平均10.7%から徐々に低下していき1988年には6.5%の水準になる。インフレは同期間の間ほぼ4%から5%と安定したままであり，金利は1982年下期以降FRBが金融引締め政策を緩和する動きを見せたため，1983年初頭から緩やかに低下していく。

しかし，その後のアメリカ経済はこうした政府の経済見通しをはるかに上回る回復をみせることになった。1982年後半期における地域的要因を反映した住宅建設の増大，FRBの金融緩和への動きや1982年度におけるERTAの本格的実施を反映した消費支出の回復，さらには在庫

55) OMB, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1984*, pp. 2•9, 2•10.

表—13　主要経済指標（対前年度，前期比変化率，季節調整済み）

（単位：%）

暦年	1981	1982	1983	1982		1983			
				第3四半期	第4四半期	第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期
実質GNP	2.6	△ 1.9(1)	3.3	△ 1.0(1)	△ 1.3	2.6	9.7	7.6	4.5
最終売上高(2)	1.8	△ 0.7(1)	2.8	△ 1.5(1)	4.5	0.6	6.8	5.1	3.5
消　費	2.7	1.4	4.2	0.9	3.6	2.9	10.0	2.2	6.5
企業の固定資本投資	5.2	△ 4.7(1)	1.1	△ 8.8(1)	△ 6.6(1)	△ 1.5(1)	7.9	18.7	22.3
住宅投資	△5.2(1)	△15.4(1)	39.6	△13.0(1)	53.2	57.3	79.5	35.9	△5.2(1)
政府購入	0.8	1.8	0.5	9.4	10.6	△ 8.8(1)	△1.1(1)	4.4	△2.7(1)
在庫変動(10億ドル=1972年価格)	8.5	△ 9.4(1)	△2.4(1)	△ 1.3(1)	△22.7(1)	△15.4(1)	△5.4(1)	3.8	7.5
純輸出額(10億ドル=1972年価格)	43.0	28.9	11.7	24.0	23.0	20.5	12.3	11.4	2.5
鉱工業生産	2.7	△ 8.2(1)	6.6	△ 3.4(1)	△ 8.4(1)	10.1	18.4	21.8	11.6
設備稼働率（%）	80.2	72.1	75.4	71.7	69.8	71.2	73.9	77.3	79.1
給与労働者数（100万人）	91.2	89.6	90.6	89.3	88.8	88.8	89.5	90.3	91.4
民間失業率（%）	7.6	9.7	9.6	10.0	10.6	10.4	10.1	9.4	8.5
インフレ率									
消費者物価指数	10.4	6.1	3.2	7.7	1.9	−0.4	4.3	4.7	4.9
GNPデフレーター	9.5	6.4	4.3	5.9	4.7	3.4	4.3	4.7	4.5
労働生産性(3)	1.9	△ 0.1(1)	3.1	2.3	1.3	3.7	7.1	2.3	1.0
利子率（%）									
90日TBレート	14.0	10.6	8.6	9.3	7.9	8.1	8.4	9.1	8.8
最優良債Aaaレート	14.2	13.8	12.0	13.8	11.9	11.8	11.6	12.3	12.4
名目GNP	12.4	4.0	7.7						

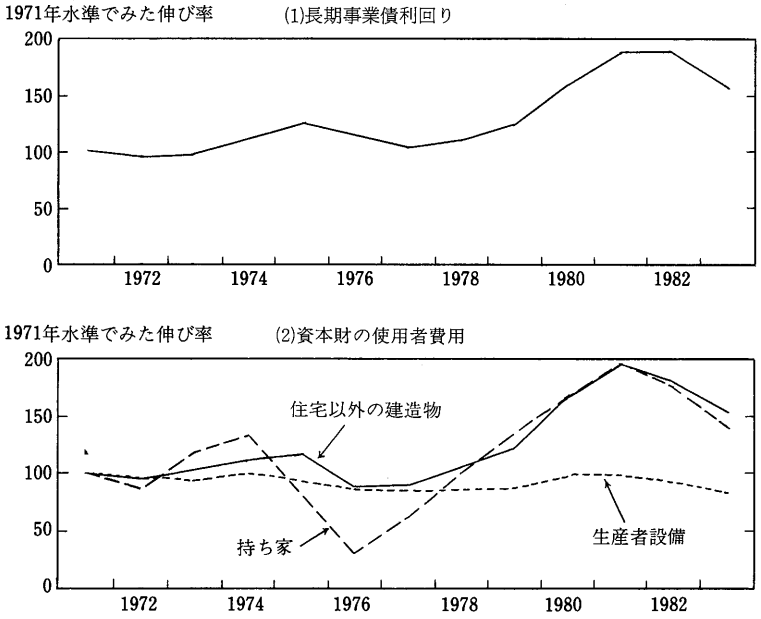
(1)　GNPマイナス在庫変動。
(2)　労働者の1時間当りの産出量，農業部門を除く。
（出所）CBO, The Economic Outlook in *A Report to the Senate and House Committees on the Budget-Part 1*—(Feburary, 1984), p. XVI.

調整の急速な進行に続いて，1983年第1四半期には産出量の増大をみたアメリカ経済は1982年度の国防支出の増大とも相まって1983年には鉱工業生産の著しい伸びを示した。製造業の設備稼動率は1982年第4四半期の69.8%から1983年第4四半期の79.1%に上昇し，この結果，企業の投資支出はERTAや金融緩和の実施もあって，1983年第2四半期には上昇に転じ，同第4四半期には対前期比は22.3%に上昇した（表—13を参照のこと）。

この間，1981年1月に7.5%であった失業率は，1982年第4四半期には10.6%まで上昇したが，1983年に入ると景気の回復とともに好転して，同年第4四半期には8.5%の水準まで低下した。この低下率は，戦後のこれまでの経験からすれば，景気回復期の1年目における産出量の増大によって説明されるよりもはるかに急激なものであり，今回の生産性の回復が過去の景気回復期における平均を下回る一因となった[56]。

56)　CBO, The Economic Outlook in *A Report to the Senate and House Committees on the Budget—Part-I*—(February, 1984)（以下，CBO, The Economic Outlook とする），pp. XVI-XVIII, pp. 32-33. 非農業部門の生産性は1983年第4四半期に約1%だけしか増大しておらず，これは景気後退期の一時解雇（lay offs）が非常に高かったので，景気

図—1　資本コストの測定



(出所) CBO, The Economic Outlook in *A Report to the Senate and House Committees on the Budget—Part I*—(February, 1984), p. 41.

また，1970年代後半以降，アメリカ経済最大の問題とされてきたインフレは1980年以降急速に鎮静化した。最も一般的に使われている都市部消費者物価指数（CPI-U）の上昇率は1980年の13.5%から1983年にはわずか3.2%へと低下した。そして，経済における生産費の広範な尺度であるGNPデフレーターの上昇率をみても，1980年の9.8%から1983年の4.3%へと低下している。こうしたインフレの鎮静化は一部には1983年春の石油価格の下落のような一時的な要因を反映したものであるが，1984年に入っても都市部消費者物価指数で4.3%と鎖静化したままである。

更に，高水準で推移してきた金利は，1982年夏のFRBの金融緩和の動きを受けてTBレートが1981年の14.0%から1982年10.6%，1983年8.6%と低下したのをはじめ，長期事業債(最優良債Aaa）の利回りも1981年の14.2%から1982年13.8%，1983年12.0%と低下傾向にある。しかし，長期金利が名目GNP成長率を上回るという金利の高止まりの状況は続いており，1983年下期にはFRBが引締めに向けて動き始めたことや財政赤字の拡大のためにTBレート及び長期事業債の利回りの双方ともが上昇傾向にあった。今回の景気回復の最も大きな特徴であるこの高金利の持続は，経済全体に対しては多くの人が予期していたほど大きな影響を及ぼすことはなかった。1983年の実質GNPの伸びは，戦後の景気回復期の1年目の平均が7.4%であったのに対して，6.1%であった。これは1982年度以降本格的に実施されたERTAが大きく

回復期に産出量を増大させたいと考える企業は既に雇用している労働者の生産性を増大させるよりもむしろ多くの労働者を雇用しなければならなかったからだと言われている。

作用した結果である。

このことをCBOの分析による租税，利子率ならびに投資コストに関連のあるその他の要因の効果を示す資本の使用者費用（the user cost of capital）の動きを使ってみてみよう（図－1）。図－1によれば，住宅以外の建造物（non-residential structure）と持ち家（owner-occupied house）の使用者費用は利子率の動きに敏感であり，利子率と同様に1981年においてピークに達しており，それ以降利子率の低下に伴い低下しているが依然として高い水準にあることがわかる。これに対して，生産設備に対する使用者費用は，利子率の動きによってはほとんど影響を受けておらず，1978年から1981年にかけての利子率の上昇にもかかわらずほとんど上昇していない。

この理由としては以下の3つのことが考えられる。第1に，建造物や住宅の使用者費用は設備のそれよりも利子率の変化に敏感であること。第2に，生産設備の価格が近年生産用の建造物のそれよりも伸びがゆるやかであったこと。そして，ERTAが建造物の使用者費用に対してよりも設備のそれに対して強いインパクトをもち，持ち家に対しては負の効果を持ったことである[57]。

ACRSとITCの拡充を規定したERTAは減価償却控除の割引き価値を増大させることによって設備と建造物の双方の使用者費用を引き下げるのに貢献したが，1981年における名目利子率の急激な上昇とそれ以降の高利子率の持続は，減価償却控除の割引き価値を引き下げる効果を持った。しかし，この相殺効果は一様なものではなく，設備に対してよりも建造物に対してより大きなものであった。何故なら，設備の使用者費用のうちで利子が占める割合は，建造物のそれと比較して小さく，実質的減価償却費が大きな割合を占めるからである。そして，ETRAにおける個人所得税の限界税率の大幅な引下げは住宅の使用者費用を相対的に増大させた[58]。これらのことは高金利下でのGNPの増大が生産設備への投資で支えられたものであることを示すと同時に高金利の持続が建築部門や住宅建設部門でクラウディング・アウトを引き起こしていることを示している。実際，1983年5月から8月にかけて経済成長が本格化し，金融政策が引締め基調に転換したことで1983年以降利子率が上昇傾向に転ずるにつれて，住宅受注件数も下降し始め，住宅建設も1983年第4四半期には対前期比－5.2%と減退することになった。また，事務所用建造物や産業用建造物への投資は，景気回復期に入っても減少を続けている[59]。

この期間の高金利の持続によるクラウディング・アウトという現象は，輸出入関連産業部門において最も著しいものであった。純輸出額は1983年には大幅な落ち込みを示し，アメリカの商品貿易収支（merchandise trade balance）は，同年に690億ドルの赤字を記録した。高金利の持続による外国からの資本の流入は，アメリカに投資するために必要なドルに対する需要を増大させ，ドル為替レートを記録的に押し上げることになった（1980年央から1983年までの間に約50%の上昇を示した）。このことは，アメリカの輸出産業の生産物に対する外国の需要を減退させると同時により安価な外国製品の流入がアメリカ国内の関連産業の生産物に対する国内需要を減退させるという結果を引き起こした。こう

57) *ibid.*, pp. 41, 43.

58) *ibid.*

59) *ibid.*, pp. 36-37.

表—14　特定会計年度における連邦支出，1981～88年度

（単位：10億ドル，%）

分類＼会計年度	1981	1983	1984	1986	1988
1983年価格(10億ドル)(1)					
総支出額	740	805	809	856	890
国防支出	185	215	236	281	306
社会契約保障支出(2)	239	278	273	286	303
その他の社会保障支出	95	94	88	85	84
その他の非国防支出	144	130	114	98	91
利子	77	89	98	106	106
GNPに占める割合(3)					
総支出額	22.9	25.2	24.3	23.4	22.6
国防支出	5.6	6.7	7.0	7.6	7.7
社会契約保障支出(2)	7.4	8.7	8.2	7.8	7.7
その他の社会保障支出	3.0	3.0	2.7	2.3	2.1
その他の非国防支出	4.5	4.1	3.4	2.7	2.4
利子	2.4	2.8	3.0	2.9	2.7
赤字額	2.0	6.5	5.4	3.5(4)	2.3(4)
総支出に占める割合(3)					
総支出額	100	100	100	100	100
国防支出	24	27	29	33	34
社会契約保障支出(2)	33	34	34	33	34
その他の社会保障支出	13	12	11	10	9
その他の国防支出	20	16	14	12	11
利子	10	11	12	12	12

(1)　OMBによって使用されたデフレーターで算定された1983年価格での支出額である。尚，1983年度以降については1983年1月における見積り額である。
(2)　社会契約保障支出は，老齢・遺族保険，傷害保険，メディケア，メディケイドならびに失業保険を含む。
(3)　経営ドルでみた割合。
(4)　緊急税の効果を含む。緊急税がなければ，赤字額は1986年度と1988年度において1.0%高くなる。
（出所）H. J. Aaron, "The choices ahead" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution, 1983), p. 204.

して，1983年には少なくとも部分的には巨額の財政赤字から生じた高金利によって輸出入関連産業がクラウド・アウトされるという状況が作り出されたのである。

金融引締め政策と相まって今回の高金利の持続をもたらし，部分的なクラウディング・アウトを引き起こした財政赤字は，1981年度においてすでに経済再建計画で見込まれていた545億ドルを上回る579億ドルを記録し，その後も1982年度1,106億ドル，1983年度1,954億ドルと拡大し，黒字に転換するはずの1984年度には1,890億ドルの赤字が見込まれていた。こうしたレーガン政権の当初見込みからの大幅な乖離は，国防費の増大，減税による歳入の減少，公債費の増大ならびに経済の低迷という4つの要因によって引き起こされたものであり，他方，非国防支出の削減が他の4つの赤字拡大効果を部分的に相殺したと言われている[60]。以下，この点を表

60)　H. J. Aaron, "The Choices Ahead" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities The*

表—15　1981年度及び1982年度の税制改正の税収効果（1985年度～1988年度）

（単位：10億ドル）

税法＼会計年度	1985	1986	1987	1988
(a) ERTA	△158.2	△202.3	△246.7	△282.2
個人所得税	△121.4	△151.7	△185.9	△215.6
法人税	△ 31.3	△ 43.2	△ 51.9	△ 56.3
その他	△ 5.5	△ 7.4	△ 9.0	△ 10.4
(b) TEFRA	42.2	52.1	63.6	67.6
個人所得税	12.8	16.0	18.7	20.8
法人税	19.3	30.1	39.7	42.8
その他	10.0	6.0	5.1	4.0
(c) ハイウェー歳入法	3.9	3.9	4.0	4.0
(b)+(c)	46.1	56.0	67.6	71.6
(b)+(c)/(a)(%)	29.1	27.7	27.4	25.3
(a)−(b)−(c)	△112.1	△146.3	△171.9	△210.6

（注）△はマイナスを表わす。
（出所）H. Galper, "Tax Policy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution), p. 176.

—14ならびに表—15によって幾分詳細に検討しよう。

まず，非国防支出の推移を概観する。レーガン政府は非国防支出の中身を「社会契約保障支出（social contract entitlement)」,「その他の社会保障支出(other entillement)」,「その他の非国防支出（other nondefense spending)」に分類している。社会契約保障支出は，老齢・遺族保険（Old-Age and Survivors Insurance: OASI)，障害保険（disability insurance: DI)，入院保険（hospital insurance: HI)，メディケア(Medicare：65才以上の老人に対する医療健康保険制度)，メディケイド(Medicaid：低所得者に対する医療扶助制度）ならびに失業保険を含み，連邦支出の約3分の1を占める。この社会契約保障支出の傾向はその他の社会保障支出及びその他の非国防支出の傾向と大きく異なっており，立法上の削減措置にもかかわらず，インフレ調整済みの金額でみて1981年度から1984年度までの間に340億ドル増加している。これは新規退職者や傷害者の賃金の上昇，医療保険給付の基準コストの上昇ならびに失業保険の対象範囲の縮減にかかわらず不況による失業者の増大によって失業保険が増大したことによるものである[61]。

これとは対照的に，社会契約保障支出以外の非国防支出は1981年度から1984年度までの間に370億ドル削り込まれ，1983年度予算の施策のもとでは1988年度までに更に270億ドル削減され

1984 Budget (The Brookings Institution, 1983), p. 202(以下, H. J. Aaron (a) とする). 尚, H. J. Aaron, "Tax prospects: Implications of Budget Problems", *National Tax Journal,* Vol. XXXVI, No. 3（以下，H. J. Aaron (b) とする）は H. J. Aaron (a) を要約的にまとめたものである。

61) *ibid*., pp. 203-204.

ることが見込まれている。非国防支出の中でも特に大幅な削減は，アメリカ・インディアンの健康管理費，エネルギー研究ならびに議会職員の給与を含むその他の非国防支出において行われ，1981年度から1988年度までの間にこれらの支出にあてられる連邦支出の割合は約2分の1に減少し，それらに対する実質的な支出額は3分の1強だけ削減されることになっている。また，学生奨学ローン，食料割引券配付計画，連邦職員の退職金，片親家族への援助，退役軍人への所得保障ならびに一般歳入分与金（general revenue sharing）を含むその他の社会保障支出は立法上の削減措置によってわずかに減少した。

この間，レーガン政府は国防支出の増大を一貫して支持し，1981年度に連邦支出の24%を占めいてた国防支出は1983年度には27%を占めるまで上昇し，1983年度予算の施策のもとで1986年度までには33%を占めるまで，年率10%（実質）の伸びが見込まれていた。

この時期における歳出面の今1つの特徴として指摘できるのは公債費の増大である。公債費が1981年のレーガン政府の見込みを上回った理由には2つのことが考えられる。第1は利子率が1981年見込まれていたよりも高かったということであり，今1つは予期しなかった赤字の拡大を反映して国債残高が著しく増大したということである。民間に保有されている国債は総産

表—16　レーガン政府による政策変更の財政赤字に対する効果　（単位：10億ドル）

政策変更＼会計年度	1983	1984	1986
赤字（△）または黒字見通し			
(a) 1981年1月のベースライン（CBO）	18	77	209
(b) 1981年の政策のもとでの1983年1月の赤字見積り額と1981年のベースラインとの経済条件の想定の違いによる差	△ 173	△ 200	△ 254
(c) 1981年1月に実施されていた政策のもとでの1983年1月における赤字見込み額	△ 155	△ 123	△ 45
(d) 1981年度と1982年度における政策変更	△ 39	△ 83	△ 205
(e) 1983年1月のベースライン	△ 194	△ 206	△ 250
(f) (a)－(e)＝(b)＋(d)	△ 212	△ 283	△ 459
(b)／(f)　(%)	81.6	70.7	55.3
(d)／(f)　(%)	28.4	29.3	44.7
政策変更による赤字額の変化と要因			
純減税額	△ 68	△ 93	△ 154
支出額の変化	29	10	△ 51
支出額の変化の要因			
増加要因			
国防支出	△ 15	△ 37	△ 84
純利払い費	△ 3	△ 10	△ 28
減少要因			
社会保障費	21	31	35
その他の非国防支出	26	26	26

（出所）CBO, Baseline Budget Projections for Fiscal Years 1984-1988 in *A Report to the Senate and House Committees on the Budget-Part II*—(February, 1983), pp. 35, 57.

出額ほど急速に増大しなかったため，1947年におけるGNPの96%から1974年におけるGNPの24%にまで減少したが，1974年から1981年までの間にそれはGNPの27%に上昇し，1981年さら1988年までの間にもし政策変更が全く行なわれなかったならば，GNPの49%まで上昇すると見込まれた。

他方，歳入面では，1982年に立法されたTEFRAと1982年ハイウェー歳入法によって表—15にみられるように，1985年度において461億ドルを，そして，1988年度には716億ドルの税収を取り戻すことが見込まれた。この中で取り戻し効果が最も大きいのはTEFRAによる法人所得税関係の改正によるもので，その中心的役割を果たしたのは1985年度以降におけるACRSの追加的措置の廃止である。同表によれば，ERTAによる法人税関連の減税による減収分のうち，1985年度には61.7%を相殺し，1988年度には76.0%を相殺している。他方，個人所得税関係では1985年1月1日から実施されるインフレ調整制度の導入により，TEFRAによるERTAの減収相殺効果は1985年の10.6%から9.6%に低下している。この結果，全体としてみた場合，TEFRAによるERTAの減収相殺効果は1985年度の29.1%から1988年度の25.4%へと年々低下することになっている。

こうしたレーガン政府の当初見込みを大幅に上回る赤字の拡大は，1983年度までの2年間の政策変更に起因するものと言うよりも主としてレーガン政府の当初見込み通りには経済が推移しなかったことによるものである。このことをCBOが毎年上・下両院の予算委員会に提出する報告書を使って見てみよう。表—16は，レーガン政府による政策変更の財政赤字に対する効果を示している。同表によれば，1983年1月のベースラインにもとづく赤字額と1981年1月のベースラインに基く赤字額との差額2,120億ドルのうち過去2年間の政策変更によるものは390億ドル（28.4%）を説明するにすぎず，残りの1,730億ドル（81.6%）は経済見通しの誤りからきていることがわかる。1981年にはレーガン政府は1983年の失業率を年平均6.6%と見込んでいたが，1984年度予算案はそれを平均10.7%と見込んでおり，1984年の実質GNPを経常ドルで2年前の政府見込みより5,320億ドル少なく見込んでいる。経済成長が当初見込みほどの伸びを示さなかったということが経済的要因による赤字拡大の4分の3を，そして，インフレの鎮静化が残りを説明すると言われている[62]。

一般にGNPの伸びの低さは歳入の伸びの低下を引き起こし，失業の増大は歳入面で税収を減少させ，他方失業保険や食料割引券配付計画のような計画を通して歳出を増大させる。また，インフレの鎮静化は，歳出の面でインフレ調整されているOASI，DI，HI，公務員年金ならびに軍人の退職金のような計画に対する支出の減少をもたらすが，基準となる物価が過去のものであるためインフレ鎮静化があらわれるまでタイム・ラグがある。そして，インフレ調整されていない計画については実質ベースでの支出が増大することになる。他方，インフレの鎮静化は税収の自動的な伸びを鈍化させる。従って，1983年度までの2年間の赤字の拡大は，実質成長率のゆるやかな伸び，インフレの鎮静化ならびに失業の増大が歳出を増大させ，歳入を減少させた結果であると言える。1983年度までの2年間に採択された政策が微妙なバランスを保ちながら経済を回復させ，それと同時に連邦財政を黒字に転換させることにはならなかったので

62) H. J. Aaron (a), *op. cit.*, p. 207.

表—17　現行施策（1983年度）に基く予算と1984年度大統領予算計画における循環的赤字と構造的赤字
1979年度及び1982—88年度（1）　（単位：億ドル，%）

会計年度	現行施策（1983年度）に基く予算（2）						1984年度大統領予算計画							
							赤字計				構造的赤字			
	赤字計（3）		循環的赤字		構造的赤字		緊急税なし		緊急税あり		緊急税なし		緊急税あり	
	赤字額	対GNP比	赤字額	対GNP比	赤字額	対GNP比	赤字額	対GNP比	赤字額	対GNP比	赤字額	対GNP比	赤字額	対GNP比
1979	27.7	1.2	…	…	27.7	1.2	27.7	1.2	27.7	1.2	27.7	1.2	27.7	1.2
1982	110.6	3.6	86.3	2.8	24.3	0.8	110.6	3.6	110.6	3.6	24.3	0.8	24.3	0.8
1983	208.5	6.5	131.5	4.3	77.0	2.2	207.7	6.5	207.7	6.5	76.1	2.1	76.1	2.1
1984	231.5	6.6	129.7	4.0	101.8	2.6	188.8	5.4	188.8	5.4	59.1	1.5	59.1	1.5
1985	253.1	6.6	122.5	3.5	130.6	3.1	194.2	5.1	194.2	5.1	71.7	1.7	71.7	1.7
1986	270.8	6.5	115.8	3.0	155.0	3.5	193.7	4.7	147.7	3.6	81.5	1.8	31.9	0.7
1987	291.7	6.5	101.6	2.6	190.1	3.9	191.1	4.2	142.1	3.2	93.0	1.9	40.5	0.8
1988	300.4	6.1	82.4	1.9	218.0	4.2	168.1	3.4	116.7	2.4	89.0	1.7	34.3	0.7

（1）構造的赤字は失業率6%，1979年度以降の潜在的成長率2.9%で算定されている。
（2）大統領の防衛計画のものでの支出見込み額を含んでいる。
（3）オフ・バジェットの赤字を含んでいないので，これらの数字は1984年度大統領予算で公表された見込み額となっている。
（出所）J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget*, pp. 33, 230.

ある。

こうした中にあって，1984年度予算案までで見る限り，非国防支出の削減額が，国防支出ならびに国債の利払い費の拡大を上回っていることは赤字のそれ以上の拡大を防ぐのに貢献したという意味で評価し得る。1983年度における非国防支出の削減額は国防支出と利払い費の増加額を67.8%と上回っている。しかし，非国防支出削減額から国防支出と国債の利払い費を差し引いた純歳出削減額は減税による歳入減少額の43%しか相殺しておらず，歳出削減の財政赤字削減に対する貢献は年々低下する一方である。1986年度における非国防支出の削減額をみると，政府が同年度に要求している国防支出の増加額さえも完全に相殺できない状況に置かれることになることがわかる。したがって，1985年1月から導入される個人所得税のインフレ調整による歳入減少幅の拡大と財政赤字の拡大に伴う利払い費の増大分については相殺できないことになる。そして，このことは景気回復とともに循環的赤字の部分が小さくなっても，構造的赤字が残ることを意味する。

表—17は，J. A. Pechman の推計による循環的赤字と構造的赤字の推移を示したものである[63]。同表によれば，レーガン政府が1983年度予算の施策のままの財政構造を維持していくとすれば，連邦の財政赤字は1988年度までに1983年度の水準よりも44.1%増大し，3,004億ドルに達することになる。この間，循環的赤字は景気の回復とともに漸減していき，1983年度では赤字全体の63.1%を占めていたものが1988年度には27.4%まで減少し，対GNP比でみても4.3%から1.9%に低下している。他方，構造的赤字は経済成長を上回る国防支出の伸び，利払い費の増

63) J. A. Pechman, "Estimates of the Structural Deficit" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution, 1983), pp. 225-230.（以下，J. A. Pechman (b) とする）.

表—18　1984年度予算案，1984年度～1988年度　(単位：10億ドル)

項目 ＼ 会計年度	1984	1985	1986	1986	1988
1983年度の施策下での赤字額	231.5	253.1	270.8	291.7	300.4
赤字の削減額	42.7	58.9	77.1	100.6	132.3
・社会保障(1)	12.2	10.0	13.6	15.8	27.7
・連邦職員給与及びCOLAの凍結(2)	7.4	10.0	10.8	11.5	12.3
・健康保険関係(3)	4.2	8.1	11.1	15.0	19.9
・連邦の退職制度	1.4	2,8	3.2	4.0	4.8
・資産調査付給付	1.4	2.1	2.3	2.4	2.4
・裁量的非国防支出	6.2	10.0	12.8	16.5	20.8
・農産物価格支持計画	3.1	6.0	6.8	7.6	5.3
・国防	4.1	2.8	3.7	4.5	4.8
・その他の税制改正(4)	△0.8(5)	△1.5(5)	△2.2(5)	△2.5(5)	△2.6(5)
・純利払い	2.0	6.1	12.5	22.1	32.9
・その他	1.5	2.5	2.5	2.7	4.0
・緊急税がない場合の赤字	188.8	194.2	193.7	191.1	168.1
・緊急税	…	…	46.0	49.0	51.4
・緊急税がある場合の赤字	188.8	194.2	147.7	142.1	116.7
循環的赤字	129.7	122.5	115.8	101.6	82.4
構造的赤字（緊急税がある場合）	59.1	71.7	31.9	40.5	34.3
構造的赤字（緊急税がない場合）	59.1	71.7	81.5	93.0	89.0

(1) 社会保障税の改正を含む。
(2) 社会保障のCOLAを除き，軍人の給与及び退職金を含む。
(3) 税制改正を含む。
(4) 小・中学校の授業料に対する税額控除，高等教育に子弟を通わすために納税者によって預金された貯蓄に対する利子の非課税，長期失業者の雇用を雇用者に促すためのジョブ・タックス・クレジット (jobs tax credit) を含む。
(5) △は赤字削減に対する負の効果を表わす。
(出所) J. A. Pechman, "The Budget and the Economy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution, 1983), p. 26, p. 230 より作成。

大，個人所得税におけるインフレ調整の導入ならびにインフレの鎮静化による歳出の伸びの低下を上回る歳入の伸びの低下といった要因のために，1983年度の770億ドルから1988年度には2,180億ドルに増大し，赤字全体に占める割合も36.9%から72.6%まで増大する。この結果，構造的赤字がGNPに占める割合も上昇していき，1983年度には2.2%だったものが1988年度には4.2%にまで上昇していくことになる。

こうした赤字拡大の見通しは1983年1月31日に議会に提出された1984年度予算案に色濃く影を落としていたが，同予算案を特徴づけることになった今1つの重要な問題が存在した。すなわち，社会保険信託基金 (social security trust fund) の収支状況が急速に悪化し，1982年末までには枯渇する恐れがあることが指摘されていた。他方，傷害保険や入院保険に対する信託基金は依然として黒字での運営を続けていたが，入院保険の信託基金については黒字の持続が保障できない状況に追い込まれていた。

この社会保障の領域に対して，レーガン大統領は1981年12月に社会保障制度国民委員会を創設し，社会保障制度の財政状態を健全化するための勧告を1982年の終わりまでに提出すること

を求めていた。しかし，その問題が非常に政治的色彩が濃いため委員会内部でも，またホワイト・ハウスとも合意をつくり上げることができなかった。しかし，1984年度予算案の議会への提出を控えた1983年1月15日に委員会内部での合意を作り上げ，次の10年間その制度を維持するためには給付と課税の両方の分野で総額1,680億ドルに及ぶ改革を要するとの勧告を大統領に提出した[64]。

1984年度予算案は実際に財政赤字の縮小と社会保障制度の改革という2つの要請に沿った形で提出され，1988年度まで構造的赤字をGNPの1%以下に抑え，赤字全体をほぼ2%に抑えることを目標にする[65]と同時に社会保障制度の中に踏み込む形でそれを達成しようとしている。同予算案でとられた主要な措置は社会保障関連税の増税，非国防支出の削減，国防支出の伸びの抑制ならびに緊急税（contingency tax）の創設である[66]（表—18を参照のこと）。

社会保障の領域では，独身者については2万ドル，既婚者については2万5,000ドル以上の他の所得を持つ場合には給付額の半分を所得税の課税ベースに算入すること，社会保障税（payroll tax）の税率の引き上げ，社会保障給付の生活費調整（cost-of-living adjustment：COLA）の凍結等により，1984年度に122億ドルを，そして1988年度には277億ドルを削減する。社会保障以外の移転計画（老齢者に対する補完的な所得保障，食料割引券，退役軍人給付）に対するCOLAの6カ月間の延期，連邦職員の給与や退職職員の給付に対するCOLAの1年間の延期等で，1984年度に74億ドル，そして1988年度に123億ドルを削減する。健康保険関係では，雇用者によって支払われる健康保除料が独身者については月額70ドル，既婚者については月額175ドルを超える分は従業員の課税所得に含まれるといった措置等がとられ，1984年度には42億ドルがそして1988年度には199億ドルが削減される。連邦職員の退職制度の見直しによって，退職年齢を55才から65才に引き上げ，更に退職年金への拠出金を1983年度の施策のもとでの給与の7%から1984年度には9%に，そして1985年度には11%に引き上げることで，支出の削減額を1984年に14億ドル，そして1988年度に48億ドルにする。資産調査に基く給付が行なわれる食料割引券の配付や片親家族への扶助の資格基準を厳格化することで1984年度に14億ドル，そして1988年度に24億ドルを削減する。裁量的な非国防支出（discretionary non-defense program）では，教育，社会サービスならびに大衆輸送機関への援助等を中心に削減し，1984年に62億ドルを，そして1988年度には208億ドルを削減する。更に，農業関係では，農産物価格支持政策によるそれまでの2年間の支出の伸び（1981年度には41億ドルであったものが1982年度には117億ドルに伸び，1983年度には189億ドルまで増大すると見込まれた）を抑えるために，農民の生産調整に対する給付を現金から現物給付に変える現物給付計画（payments in kind：PIK）を提案し，更に，小麦，トウモロコシ等に対する目標価格（target price）を凍結することを提案した。これらを中心とした農業関係費の予算上の節約額は，1984年度の31億ドルから1987年度の76億ドルに増大し，それから1988年

64) J. A. Pechman (b), *op. cit.*, pp. 22-23.

65) 同予算案は1988年度のGNPを5兆ドルと見込んでいるので構造的赤字を500ドル以下に減らすことが目標とされたのである。OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1984, op. cit.*, pp. 4•1-5•160.

66) *ibid.* 尚，本文での叙述はJ. A. Pechman (a), *op. cit.*, pp. 22-30 を参考にした。

度には53億ドルに減少すると見込まれていた[67]。これらの非国防支出の削減措置（社会保障関係の税制改正も含む）によって，スタンド・バイ税を考慮に入れない場合の赤字削減額の70%から84%を賄うことが見込まれているが，その貢献の度合は1984年度の84.0%から1988年度における70.4%と漸減している。

一方，国防支出の領域では1984年度から1988年度までの間に年平均94億ドルの削減が見込まれたが，そのうちの48.9%にあたる46億ドルが軍人に対する給与及び退職金の凍結によるものであることを考えれば，実質的には48億ドルの削減にすぎなかったことがわかる。国防支出には出来るだけ踏み込まず，非国防支出及び社会保障関係税の領域で，財政赤字の削減を達成しようとしている点では1984年度予算はそれまでの2年間の予算で設定されてきた予算上の優先順位を反映したものであると言えるかもしれない。しかし，非国防支出の削減と社会保障関係税の増税による赤字の削減効果を見た場合，その貢献度は1984年度から1988年度までの間に88.0%から70.4%に漸減していることは先に指摘した通りである。このことは，それまでの2年間の間に相当削り込まれた非国防支出の領域でこれ以上大鉈をふるうことが次第に困難になっていくことを示している。実際，赤字削減によって国債の伸びが急速に鈍化し，その結果利子率が低下する—1984年(暦年)の平均10.2%という10年もの財務省証券の利子率は，1988年には6.7%に低下すると見込まれている—ため，利払い費は1988年度には329億ドルだけ減少するという楽観的見通しにたっても，1988年度の構造的赤字額は890億ドルにのぼり，1988年度にGNPの1%に抑えるという1984年度予算での目標を達成できなくなる（表—18及び表—19を参照のこと)。しかも，1984年度予算でレーガン政府が削減を求めている非国防支出計画の多くはそれまで2年間に大きく削られていることや1982年の中間選挙で歳出に反対している民主党が下院での勢力を増大させたことを考えれば，レーガン政府の赤字削減策がそのまま通る可能性はほとんどないと言われていた[68]。

こうした中で，1983年7月1日に実施を予定していた個人所得税の税率の引き下げか1985年1月1日からの実施を予定していた個人所得税の物価調整の延期ないし修正という要求を拒否したレーガン政府は，個人所得税に対する5%の付加税（surtax）と国産及び輸入原油に対する1バーレル当たり5ドルの消費税からなる緊急税を提案した[69]。これは①大統領が議会に提出している歳出凍結のための構造改革がすでに実行に移されていること，②1985年7月1日の時点での政府による経済見通しで1986年度の統合予算（unified budget）の赤字額がGNPの2.5%を上回っていること，③その時点で経済が拡大していることという3つの条件を満たす場合に発動されるものであり，これによって1986年度から1988年度までの間にそれぞれ460億ドル，

67) 農民への農産物の供与は，商品信用公社（Commodity Credit Corporation: CCC）の250億ドル分の備蓄から行なわれ，これらの備蓄が使い果たされた時には議会はCCCの資本還元価値を引き上げねばならない。この引き上げは将来における連邦支出として現われるため，1988年度の赤字削減に対する貢献度が落ちると見込まれているのである。H. J. Aaron (a), *op. cit.*, p. 218.

68) *ibid.*, p. 219.

69) 予算案では付加税は個人と法人の双方に適用されると説明されているが，CBOは歳入見通しには個人所得税に対する5%の付加税しか織り込んでおらず，また国内及び輸入原油に対する消費税を1バーレル当たり5ドルではなく7ドルとして計算していると指摘している。OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1984*, p. 4•13, J. A. Pechman (b), *op. cit.*, p. 30.

490億ドルならびに514億ドルの税収が見込まれている。この増収策によってはじめて構造的予算赤字を1988年度におけるGNPの1%以下にするという目標が達成されることになるのである。

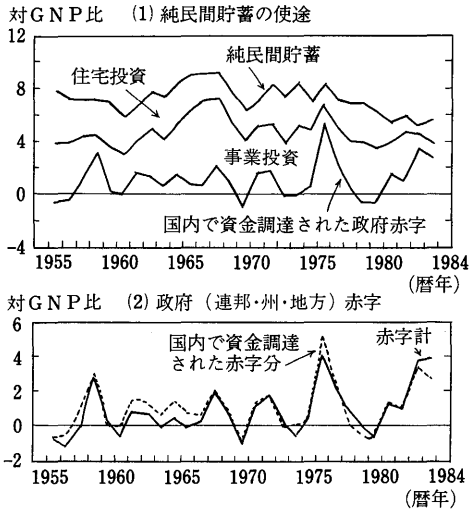
政府による緊急税の提案は，単に1988年度における構造的赤字額を1%以内に抑えるための必要措置であるということだけでなく，第1期レーガン政府による経済再建計画が破綻したことを政策の上ではっきりと示したものであるという点でも大きな意味をもつものであった。経済再建計画のもとでは，それまでインフレと高い限界税率によって妨げられてきた民間貯蓄（家計部門＋法人部門）に対する刺激を個人所得税率の大幅な引下げ，IRAの拡充，ACRSの導入ならびにITCの拡充等の財政政策とインフレを抑制するための金融引締め政策によって与え，これによってレーガン政府が過少投資の原因とみなす過少貯蓄を解消しようということが意図されていた。しかし，減税政策によって生じた財政赤字が拡大すれば，金融引締め政策のもとでは増大した貯蓄が財政赤字によって吸収されてしまうので，このことから貯蓄を阻害しない形での財政赤字の削減が要求されてくることになる。経済再建計画は，この赤字を非国防支出の削減，社会保障関係税と消費税の増税という増税措置で相殺しつつ，他方で生産性の上昇でもたらされた国民所得の増大に基くブラケット・クライム（bracket climb）とインフレによるブラケット・クリープの結果生ずる自然増収で縮小していこうというものであった。

しかし，現実の経済はレーガン政府の当初見込みの通りには推移せず，1982年央まで続いた景気後退とインフレの鎮静化が歳出を増大させ，歳入を大幅に減少させた。この結果もたらされたのは，財政赤字の拡大→高金利の持続→資本の流入→ドル高→国際収支の赤字という構図である。しかも，非国防支出の削減はすでに困難になりつつあり，他方でERTAによる減収は拡大する一方である。こうした状況の中でレーガン政府が個人所得税に対する5%の付加税によって歳出削減の不足分を補おうとすることを意図した緊急税を提案したことは，個人所得税率の引下げや個人所得税への物価調整の導入の延期あるいは修正というERTA自体の手直しは拒否したものの，事実上，経済再建計画で貯蓄の税引き後収益率を低下させるという理由で強く反対された所得税の限界税率の引上げを財政赤字の拡大による民間貯蓄の吸収を防ぐために実施せざるを得ない状況に追い込まれたことを示すものであり，所得税の限界税率の引下げと財政赤字の縮小を両立させることで民間貯蓄を増大させることが可能であるとの論理が破綻したことを自ら認めたことを意味する。

そして，逆説的ではあるが，この緊急税は第1節でみたERTAのもつ性格故にこそ登場してきたとも言える。財政赤字を最も手短かに縮少させる措置は，ERTAで予定されている1983年7月1日から10%の税率引下げの廃止や1985年1月1日のインフレ調整の導入の廃止あるいは繰り下げてERTAの減収効果を小さくすることであるはずである。第3年目における税率引下げの廃止は，CBOの推計によれば[70]，1984年度，1985年度，1986年度，1987年度，1988年度についてそれぞれ300億ドル，333億ドル，350億ドル，380億ドル，400億ドルだけ歳入を増大させることになり，将来の赤字見込みをかなり

70) CBO, Reducing the Deficit : Spending and Revenue Options in *A Report to the Senate and House Committees on the Budget—Part III*—(February, 1983), pp. 233-235.

図―2　民間貯蓄，投資ならびに財政赤字



（出所）CBO, The Economic Outlook in *A Report to the Senate and House Committees on the Budget—Part I*—(February, 1984), p. 52.

減少させ，長期的な利子率の上昇圧力をかなり緩和することになる。しかし，3年目の税率引下げは公平上の問題を引き起こすことになる。何故なら，最高所得階層は，最高税率の70%から50%への引下げの利益を1982年1月1日に受け取ってしまっているのに対して，それ以外の所得階層については3年間にわたる税率引下げによって初めて減税によるすべての利益を受け取ることになるからである。従って3年目の税率引下げ措置の廃止は，高額所得者に対するERTAの優遇的な性格をより一層強めることを意味するのである。

また，1985年1月1日に予定されている個人所得税へのインフレ調整の導入の廃止は先のCBOの推計では1985年度，1986年度，1987年度，1988年度についてそれぞれ60億ドル，170億ドル，280億ドル，400億ドルだけ税収を増大させると見込まれている[71]。これも先の個人所得税率の3年目の引下げ措置の廃止と同様に将来の赤字見込みを減らすことで利子率の上昇圧力を抑えるはずである。しかし，この場合も公平上の問題を引き起こすことになる。何故なら，ERTAのもとでは1万5,000ドル以下の所得階層については1985年1月1日から実施される個人所得税へのインフレ調整措置の導入までは1970年代後半から続いてきたインフレによる税負担の増大を補償されることがないからである。

以上のことは政府にとっても，議会にとっても上記いずれかの措置を表立って採択することを困難にする。しかし，緊急税で1986年度から1988年度の間に見込まれている税収額1,464億ドルを先の2つの増収措置のいずれかを採択した場合の増収額1,770億ドル（税率引下げの停止）と900億ドル（インフレ調整の廃止）のほぼ中間の額に設定されていることがわかる。ERTAの直接的な見直しを否定しつつ，一方でそうした見直しから得られるのと同じ税収確保措置をもち込んでいるのである。そして，政治的には政府によって提出された歳出削減措置を議会が承認することがなければ，緊急税の導入を行なわないという条件をつけることで，財政赤字拡大の責任を議会側に転嫁する意味をも持たされていたのである[72]。ERTAの表面的な修正を否定しつつ，巨額の財政赤字に直面したレーガン政府が緊急税を採択した理由もまさにこれらの点にあると言わねばならない。この緊急税は非常に大規模な増税を誘発することになり，歳入法に対する議会の審議権を侵害するとの批判によって共和党内部が分裂したために，第1次予算決議の前の上院予算委員会の審議で

71) *ibid.*, pp. 234, 236-237.

72) D. A. Stockman, *The Triumph of Politics* (Harper & Row, 1986), pp. 362-364, (阿部司，根本政信訳『レーガノミックスの崩壊』（サンケイ出版，1987年），pp. 446-449).

否決された[73]。しかし，このことは，非国防支出の削減による財政赤字の縮小に反対の立場をとる議会に，政治的な面から財政赤字削減に向けての具体案を提出することを迫り，同時に経済的にも，景気回復を維持していくために何らかの赤字削減措置を採らざるを得ない状況がつくられつつあった。

このことを見るためにまず1983年までの赤字がどのように賄われてきたかをみてみよう。結論を先に言えば，家計部門の貯蓄はERTAの個人所得税限界税率の大幅な引下げにもかかわらず，ほとんど増大しなかったが，法人部門の資金需要が相対的にゆるやかであったこと，州・地方財政が好転したことならびに高金利の持続によって外国からの資本の流入が増加したことといった要因があって，連邦政府の資金調達は，比較的容易に行なわれ，一部にはクラウディング・アウトが生じたが財政赤字の大幅な拡大と高金利の持続の中での景気回復がなされてきたと言うことである。

まず，資本流入の増大の効果をみてみよう。対GNP比でみて1981年の0.2%の資本流出は1983年の第3四半期には1.7%の資本流入に変わり，他方，連邦の赤字は同期間に対GNP比で2%から6%に増大した。従って，連邦赤字の増加分の約半分が外国からの資金によって直接的にあるいは間接的に賄われていることになる[74]（図―2・(2) を参照のこと）。

他方，州・地方財政は，1982年第4四半期には12億ドルの赤字を出していたものが1983年第4四半期には187億ドルの黒字を出すまでに好転した。今回の州・地方財政収支の改善はこれまでの景気回復期の初期の段階でみられた収支改善幅を大きく上回るものであった。これは主に景気後退期にとられた歳出削減措置のために支出の伸びがゆるやかであったことによるものである。他方，歳入の伸びは連邦補助金の伸びの大幅な低下にもかかわらず過去の景気回復期のそれに近いものであった。これは，州・地方政府が財産税等の増税を行なったことによるもので，1983年においてその年に行なわれた連邦個人所得税の減税分の約半分を相殺したと言われている[75]。

こうした州・地方税の増税に加えて，社会保障拠出金の引上げ，ならびにブラケット・クリープによって，1981年から1983年までの連邦所得税の減税のインパクトの約半分が相殺されたこと，さらに1982年の金融緩和に伴う利子率の低下及びERTAによってもたらされた法人の財務状態の改善を反映して，債券，株式ならびに抵当権のようなあらゆる金融資産の価格が急激に上昇し，資本利得の増加がみられたことなどの要因のために，少なくとも国民所得勘定の上でみる限りでの貯蓄はほとんど増加しなかった[76]。

これに対し，法人部門においては，ERTAの効果で法人のキャッシュ・フローがそれまでの景気回復期に比較して良好であり，多額の資金調達を必要とする長期の設備投資がまだ本格化していなかったこともあって法人の借入れ需要はこの期間ゆるやかであった（図―2・(1) を参照のこと）。（国民所得勘定でみて）1983年にはERTAによって導入された加速度費用回収制度と投資税額控除の拡充はERTA以前の歳入法のもとでもたらされる額よりも法人所得税収

73) H. J. Aaron (a), *op. cit.*, p. 222, *Congressional Quarterly Almanac, 98th Congress 1st Session … 1983,* Vol. XXXIX, pp. 438-439.
74) CBO, The Economic Outlook, *op. cit.*, p. 53.
75) *ibid.*, p. 54.
76) *ibid.*, pp. 54-56.

を約110億ドル減少させた[77]。このことは，長期投資を今だ本格化させていない企業は通常の回復期にみられるほど多額の外部資金を調達しなくてもよいことを意味する。従って，この段階までは，財政赤字と金融引締め政策によってもたらされた高金利の持続が民間投資支出全体をクラウド・アウトするという状況はみられなかったのである。

しかし，景気の回復が進み，企業の長期投資が増加し始めると企業による資金需要圧力は強まることになる。しかも，この間先に見たように構造的赤字がGNPに占める割合は着実に増加する。国内の民間純貯蓄がそれほど大きく増加しないとすれば，それまでの条件のもとでは，それらの資金は一方で輸出入関連産業を犠牲にしながら，外国からの資本の流入によって賄われねばならないことを意味する。しかし，高金利によって外国の投資家がアメリカの資産に投資し続ける保証はどこにはもない。

短期的にみれば，巨額の貿易赤字はドル下落の予想をつくり出すだろうし，財政赤字を増大させる現在のアメリカの財政政策は外国の投資家に彼らの金融資産をドル以外の資産に分散させる刺激を与えることになるだろう。こうして，もし外国からの資本の純流入が突然停止するか，流出に変わるならば国内の金融市場における利子率の上昇圧力は増大することになる。

長期的にみても，外国からの資本の流入が現在の規模で国内の資金需要を満たし続ける保障はない。第1に，資本の流入によってアメリカ国内の投資よりも消費が賄われていると考えられるならば，このことは，外国の投資家が金融的請求権を保有するという刺激を削ぐことになる。第2に，金融資産の分散によってリスク負担を軽減しようとすれば，資産の多くをドル資産で保有することを思い留まらせることになる。第3に，外国の政府がその国全体の貯蓄をアメリカの資本市場に奪れていると考えれば，そうした国は資本の流出を防ぐ措置を採ることになるだろう。

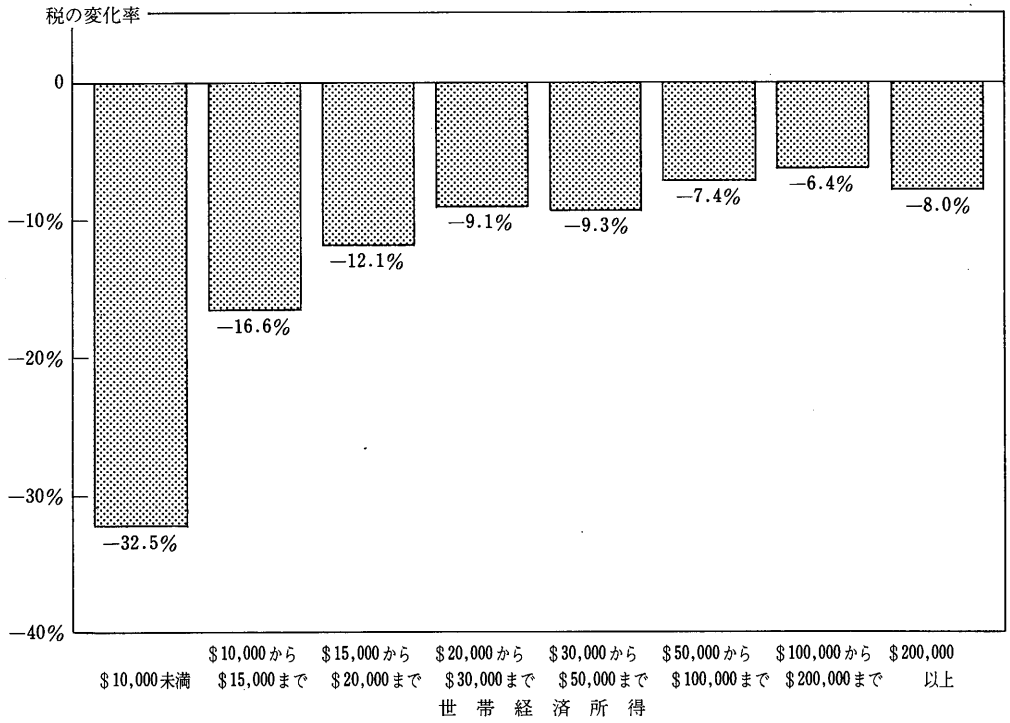
そうなれば，構造的赤字の拡大する部分は民間貯蓄の増加か，そうでなければ，民間の国内投資支出を犠牲にして賄われねばならない。この場合，FRBが金融引締めの基調をとれば，利子率の上昇圧力はより一層強められることになる。他方，金融を緩和しても，インフレ圧力を強めることになり，それが金利を引き上げることになるので，金融引締めの状態に追いやられることになる。

また，仮に資本の流入がこのまま続くとしても長期的にはアメリカ経済に悪影響を及ぼすことになる。そのような資本の流入はアメリカが将来にわたって返済しなければならない外国の投資家への金融的請求権の移転を表わす。従って，もし流入した資本が資本形成のための投資に向わなければ，それらの請求権を引き受ける手段をもたずに将来そうした請求に応じなければならない。その際生じる財貨・サービスの外国の投資家への移転は，必然的に国内消費の絶対的減少とアメリカ国民の生活水準の低下を引き起こすことになる。

以上のようなことから，国内の投資支出を抑えることなく1983年以降の景気回復を維持していくためには，国内の民間貯蓄の増大をはかりながら連邦財政の赤字を削減していき，利子率をそれに見合って引き下げていくことが要請されることになる。「新税（緊急税一筆者注）を勧告することによってレーガン大統領は過去2年間の租税政策の見直しと事実上租税構造全体の

77) *ibid.*, pp. 56-57.

図－3　財務省案による世帯経済所得階層別の減税割合



（出所）*The Treasury Department Report,* Vol. 1, p. 49.

見直しのための準備をした」[78]のである。

結びにかえて

本稿でこれまで見てきたことを背景として，議会の側からは第98議会（1983年）において数多くの税制改革案の提出が行なわれた[79]。これに対して政府の側からは1984年11月の財務省報告が提出されることになった。この財務省報告についてはすでに多くの研究がなされている[80]のでここではその内容に深く立ち入らず，そこで基本的枠組みとして設定されている「税負担の中立性」及び「税収中立性」の意味を第1期レーガン政権による租税政策の流れの中で問い

78) H. Galper, "Tax Policy" in J. A. Pechman ed., *Setting National Priorities the 1984 Budget* (The Brookings Institution, 1983), p. 173.

79) *The Tressury Department Report*, Vol. 1, pp. 185-190（塩崎前掲訳書『財務省報告』第1巻 pp. 158-162）.

80) 中尾光昭「動き出した米国の税制改革」『エコノミスト』昭和59年12月18日号，石弘光「レーガン税制改革の教訓」『東洋経済新報』昭和60年3月9日号，平石雄一郎「レーガン政権の税制簡素化改正案の検討」『税経通信』昭和60年3月号，吉牟田勲「アメリカ財務省提案「公平，簡素，経済成長のための税制改革」の概要」『経理情報』昭和60年5月10日号，6月1日号，古谷一之「アメリカにおける税制改革の動向（上）」『ファイナンス』昭和60年6月号，同「アメリカにおける税制改革の動向（下）」『ファイナンス』昭和60年7月号，小林威「税制改革への一試案」『税務弘報』昭和60年9月号，同「意欲的な米国税制改革案」『税理』昭和60年9月号，同「税制改革と課税の公平—米国財務省案を一陸標として—」『現代財政学研究』（春秋社，昭和61年）PP. 165-184，宮島洋「アメリカの税制改革案について」『東京大学経済学論集』昭和60年10月，51巻3号，同『租税論の展開と日本の税制』（日本評論社，昭和61年）特に第1章及び第9章，八田達夫「資本所得の包括的課税に成功した「レーガン税制改革」の教訓」『ECONOMICS TODAY』昭和61年秋季号。

直すことで結びにかえることとしたい。

財務省報告は税負担の中立性の枠組みを設けた理由として適正な垂直的公平については意見が分かれる問題であるという点をあげ,「抜本的税制改革の検討に際して，財務省は，各所得階層間での現行の税負担率のパターンがこの税制改革によって大きく変えられるべきではないという単純な作業仮説を立てた」[81] としている。確かに，W. Hettich と S. Winer が指摘しているように公平課税論 (equitable taxation) からは理論的に最適な税負担構造を導き出すことは不可能であり[82]，現実的な税制改革案を練るにあたっては順当な仮説の設定であると言える。しかし，この枠組み中で採用されている内容をそれまでレーガン政府がとってきた租税政策の流れの中でとらえ直してみるとそれがもつ今1つの側面が浮かび上がってくる。

財務省報告は税負担中立性の枠組みにおける1つの例外として貧困水準以下の所得しかもたない世帯からの所得税納税を免除することをあげ，人的控除及びゼロ税率適用所得の引上げを提案している。この結果として，財務省報告は図―3にみられるように現行法と比べて所得階層が低くなるほど減税割合が大きくなることを強調し，減税割合は調整粗所得1万ドル未満では32.5%，1万ドルから1万5,000ドルまでの階層では16.6%と全所得階層の減税割合の平均8.5%のそれぞれ4倍，2倍に達すると指摘している[83]。しかし，これは ERTA による減税の性格を考慮に入れた場合，それまで ERTA による利益を完全に受けていない1万5,000ドル以下の所得階層に対して，人的控除とゼロ税率適用所得の引上げによる課税最低限の引き上げを行なうことによって，それまでインフレの効果を補償されていなかった1万5,000ドル以下の階層に対して補償を与える効果をもっている。つまり，これによって政府は1985年1月1日に導入を予定していた個人所得税のインフレ調整措置の延期あるいは廃止することの免罪符をもつことが可能になったのである。

他方，税収中立性の枠組みについては議論を税制改革の問題に絞るという観点からすれば税制改革に関する議論の通常の枠組みであると言える。そこで特徴をなしている点は，個人所得税の領域における改革で生ずる減収分を法人所得税の課税ベースの拡大による増収分で補い，全体として税収中立性の仮説を維持しているということである。景気の回復局面への転換，インフレの急激な鎮静化ならびに財政赤字の拡大の中で表面化した法人所得税の歪みの拡大と TEFRA で課税ベースの拡大によりこうした歪みを是正しつつ増収をはかる可能性が示されたこととが相まって税収中立性の仮説を成立させているのである。これは，それまでの個人所得税と法人所得税の歳入構成上のアンバランスを是正するという個人所得税に過度に依存している連邦の歳入構造を改革する意味をもつと同時に，上でみた性格をもつ税負担の中立性の枠組みと組み合わせて考えた場合，この枠組みの設定によって税収を現在の水準に押し留めつつ ERTA の欠陥を是正していくという意味を持っていることになる。そして，赤字の縮小を歳出削減で押し進めることを示すことによって，政府が提案する歳出削減案を立法化しない議会

81) *The Treasury Department Report,* Vol. 1, pp. 14-15 (塩崎前掲訳書『財務省報告』第1巻, p. 14).

82) W. Hettich and S. Winer, "Blueprints and Pathways: The Shifting Foundations of Tax Reform", *National Tax Journal,* Vol. XXXVIII, No. 4, pp. 424, 426.

83) *The Treasury Department Report,* Vol. 1, pp. 46-53 (塩崎前掲訳書『財務省報告』第1巻, pp. 42-51).

に赤字拡大の責任を転嫁することを可能にしたのである。

抜本的税制改革によって所得税制の構造的な欠陥を是正することで，短期的には，財政赤字の拡大を招き，その縮小を困難にするERTAの連鎖を断ち切ったこと，そして，中・長期的には，政府に恒久的で容易な税収確保手段を提供し，議会に対してはこれまで赤字削減措置として重点的に行なわれ，利害対立が表面化してきた非国防支出の削減を小幅なものにとどめる可能性を提供したということに包括的所得税に基く税制改革が具体化していった理由があるのである。