

ケネディ政権下の税制改革

——その背景と政策意図——

飯野 公 央

はじめに

これまで64年所得税減税をケネディ減税と見なすのが通例であった。¹⁾これは戦後最大の減税規模110億ドルという総需要拡大策が、乗数過程を通じて投資、消費、GNPを拡大させ、そして完全雇用と低いインフレ率を実現し、さらに106カ月に渡る景気拡張期を達成した中心政策であったという判断に基づいていると思われる。

しかし、60年代末にはヴェトナム戦費の拡大と増税の遅れから景気加熱現象はインフレと国際収支赤字とを深刻化させ、さらに70年代のスタグフレーション下では税収を上回る財政支出の拡大とその硬直化によって、構造的財政赤字が大きな問題となった。

この様な状況下では、ニューエコノミックスの政策が破綻したのは明かである。では、その破綻の原因はどこにあったのか。

従来インフレの原因としては、65-66年、既に完全雇用水準にあったにもかかわらず、ヴェトナム戦費と「偉大な社会」計画にもとづく経費が追加され、それが超過需要を引起こし、さらに増税の遅れからインフレが発生したとするのが一般的である。²⁾そしてこれが国際競争力低下の一要因とされている。さらに、財政赤字の構造化については、国防費、社会保障費等の一度支出されれば硬直化しやすい経費を計上したことが主な原因としてあげられる。³⁾

これらは、ニューエコノミックスの失敗要因として、総需要管理政策の短期的かつ一循環局面における限界を指摘している点に意義がある。

ところで、ニューエコノミックスの経済成長政策には2つの側面があり、1つは総需要の拡大であり、もう一つは潜在産出力の拡大である。そしてその政策論理の特徴は両

者を同時に達成しようとしたところにあつたのではないだろうか。つまり、短期の総需要管理問題と長期の供給サイド問題とを調和させる論理を組み立てていたのではないかということである。従来の分析は需要側面を重視したために長期の供給サイドからのニューエコノミックスの特徴及びその問題点の析出が不十分になつたと思われる。

では何故その様な一面の把握が行われてしまったのだろうか。第1の理由は政策体系における減税政策の位置づけにあると思われる。つまり減税政策を総需要拡大要因としてのみ把握したために、減税がもたらす投資促進効果の生産力に及ぼす影響を所与としてしまっているのである。このことはケネディ減税を問題にする場合に、62年減税を軽視することと関係がある。なぜなら、62年減税を視野に入れた場合、新規設備投資の促進を狙った加速度償却と投資税額控除制度は、産業間、企業規模間に与える投資促進効果の差別性によって、合衆国の産業構造ならびに長期的な供給サイドへ如何なる効果を及ぼすかが問題とならざるをえない。そしてそれが64年所得税減税と結びつくことによって、長期の供給サイドの議論と短期の需要サイドの議論がケネディ減税の中では如何なる関係にあつたかが分析対象となろう。さらに財政赤字の問題についていえば、一方で減税の総需要拡大効果が短期的に税の自然増収をもたらすとしても、他方で産業構造への影響が長期的な税源の拡大につながりうるのか否かが問われなければならない。そしてこの様な産業構造視点の軽視が一面の把握の第2の理由であるところの60年代前半合衆国の経済構造と減税との関係を十分に捉えていないことにつながる。従来はマクロの次元、つまり失業率、GNPギャップ、などをもって減税が前提とする経済状況を捉えていたにすぎない。つまり、60年代前半合衆国の特殊な経済構造を前提としているがゆえの減税政策の特殊性を十分に把握していないということである。

そこでさしあたり、この2つの側面からアプローチすることにより、ケネディ減税の全体像及びその後の合衆国経済に与えた影響とを多角的に理解する必要があるが、本稿では、第2の側面である60年代前半の合衆国経済構造の特殊性とそれを前提としたケネディ税制改革の政策意図の特徴を明らかにすると同時に、経済構造の特殊性が政策意図を如何に制約する可能性を秘めていたのかを明らかにしたい。

考察順序はⅠで、60年代前半合衆国経済の特殊な構造と減税政策の役割を示し、Ⅱでは、減税提案と歳入法の概要を整理し、Ⅲでは、税制改革の政策意図とその制約条件について分析する。

- 1) 例えば吉富勝「1957年以降のアメリカ経済の停滞とケネディの減税政策」『経済企画庁海外経済月報』昭和38年3月号、伊東政吉「ニュー・エコノミックスとアメリカの経済政策」

【一橋大学経済研究】20巻2号，1969年を参照。

- 2) R. A. & P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Third ed., McGraw-Hill, 1980（『財政学』木下和夫監修，有斐閣，1984年，PP. 796-797）を参照。
- 3) 渋谷博史『現代アメリカ財政論』御茶の水書房，1986年，PP. 257-266を参照。

I. 60年代前半合衆国経済と減税政策の役割

1. 60年代前半合衆国経済の特殊な構造

ケネディが大統領選挙に勝利した60年秋は，戦後4回目の景気後退のさなかであった。58年から始まった景気の拡張期間は24カ月で，それ以前の45-48年，49-53年，54-57年の拡張期間の平均40カ月に比べ大幅な期間短縮を経験した。

景気拡張期が短命で終わったのは，超過需要が経済全体に浸透せず自動車，機械といった耐久財産業及び医療などの若干のサービスに限られていたにも拘らず，市場支配力の集中によって物価と賃金が上昇し続けたために，政策当局がインフレがだらだら長引くのを恐れて財政金融政策を厳しく引き締めたからである。このため，失業率はそれ以前の回復期に達成された4%水準（完全雇用水準）に至らず，5.5%まで低下した後，61年には6.7%まで上昇した。製造業の設備稼働率は81.9%から61年には77.4%にまで低下した。民間固定投資は，49-57年を通じて実質GNPの10-11%で推移したが，57年以降は実質GNPの9%にすぎず，特に製造業における設備資本の割合は，47-57年にかけて年平均6.5%で増加したのに対し，57年以降は年1.6%の増加にすぎなかった。58年以降の景気拡大の不十分さは結果として老朽設備の温存，失業率上昇，財政赤字の縮小困難という状況を作り出したのである。

ところで，このような循環局面の変化は，50年代に進行した産業構造の変化を反映したものと見える。表1に示されるように，国民所得，就業人口，新規投資，所得税収入などに占める第2次産業の割合は相対的に低下し，第3次産業のウェイトが増大している。第3次産業は雇用吸収能力が高い反面，生産性上昇率が低く，需要の増加にともなうコストプッシュ圧力は製造業よりも高い。製造業における市場支配力と第3次産業のウェイト上昇によって，国内における総需要拡大がインフレを導き易い構造を作り出しているといえる。しかし，このような構造変化が起こったとしても製造業や第3次産業での生産性上昇率を設備投資を通じて改善できれば問題は起きにくいはずである。ところが，国際収支危機が従来のような政策的対応による投資促進を制約したのである。

表 1

項目\産業別	1953			1955			1960		
	第1次	第2次 (製造業)	第3次	第1次	第2次 (製造業)	第3次	第1次	第2次 (製造業)	第3次
1：国民所得に占める割合	5.7	40.0 (33.1)	54.3	4.7	39.6 (32.8)	55.7	4.1	37.0 (30.5)	58.9
2：就業者総数に占める割合	10.6	34.0 (28.3)	55.4	10.7	32.5 (26.8)	56.8	8.6	30.6 (25.2)	60.8
3：失業率	5.6	3.4 (3.1)	2.8	7.2	5.1 (4.7)	4.0	8.3	9.5 (6.2)	4.5
4：新規設備投資に占める割合	3.5	58.1 (42.0)	38.4	3.3	54.9 (40.0)	41.8	2.8	56.5 (40.1)	40.1
5：生産性上昇率	5.5	(2.2)	2.0	0.4	(4.2)	3.1	3.4	(1.3)	1.0
6：賃金上昇率	1.0	3.3 (2.3)	3.0	1.0	5.2 (5.4)	4.7	2.0	3.5 (2.7)	2.5
7：企業所得説に占める割合	3.1	60.4 (59.0)	36.5	3.0	61.0 (59.9)	35.9	2.6	53.3 (51.9)	44.1

【出所】 1, 2：「日本経済を中心とする国際比較統計」日本銀行統計局，1968年4月，pp. 24, pp. 111
 3：Historical Statistics of the U. S. 1975, pp. 136
 4：Statistical Abstract of the U. S. 1963, pp. 501
 5：Historical Statistics of the U. S. 1975, pp. 949
 6：Economic Report of the President, 1988, pp. 298
 7：Statistics of Income, 1953, pp. 27-31, 1955, pp. 20-24, 1960, pp. 46-51

従来の合衆国の国際収支構造は、貿易収支の黒字で政府の軍事・経済援助といった政府移転収支の赤字と民間海外直接投資の赤字を相殺してきた。ところが、50年代後半には、西欧、日本などが国際競争力をつけ、そして58年の西欧との通貨交換性回復などによって、貿易収支黒字の大幅低下と短期民間資本流出が発生し、ドル危機が深化していたのである。戦後の冷戦構造を前提とする限り政府の海外軍事・経済援助を大幅に削減することは不可能であり、それがもたらす赤字額を相殺できる貿易黒字額を保持することが基軸通貨ドルの価値を維持するために不可欠な条件であった。ところで、合衆国の貿易黒字を作り出しているのは製造業（黒字部門は資本財、自動車であり、消費財はほぼ均衡していた）と軍事製品であり、そして最も競争力を持っていたのは軍需製品であった。しかし、軍事製品需要は国内の経済政策によるよりも、国際政治の変化によって左右される性格のものであり、国内の雇用や生産能力を大幅に高めるために軍需生産を増大させることはできない。さらに第3次産業はそもそも輸出されにくい部門であり、貿易収支の黒字を拡大するには、雇用吸収力と国際競争力を低下させつつあった製造業を強化する以外に道はなかったのである。ここに国内政策とドル危機を回避する経済政策とを

制約する構造的要因があった。つまり国内における産業構造は相対的に第3次産業に傾きつつあり、そこではGNPの拡大、雇用創出、税源拡大能力も高まりつつあり、国内経済拡大にはこの方向に沿った政策運営を採用する必要があったにも拘らず、国際収支危機に対抗する必要性からそれに順応することができなかったのである。

それでは、以上の様な状況に対して政策当局はどのような打開策を考えることになったのであろうか。次ではケネディ政策の意図と、その中における減税政策の役割を明らかにする。

2. ケネディ政策における減税政策の役割

国内における不況、国際収支の黒字という組合せの場合、総需要の拡大によって景気の拡大と輸入の増加によって両者を解消することができる（逆の場合は引締めで対応）。ところが、ケネディ政権の場合、国内不況に対処すべく総需要の拡大を行えば、コスト圧力などによってインフレが発生し、そのことが国際競争力低下をもたらし、国際収支赤字はますます拡大することになる。そのため、従来のような総需要の量的拡大策のみでは対応できない。

そこで、如何にインフレを抑えつつ景気を拡大するか、つまり生産性上昇率の範囲内に賃金上昇率を抑えつつ、また過度の需要圧力をかけずに経済を成長させるかに政策の中心がおかれる。特に1で述べたように国際競争力強化の必要性及び国内の産業構造変化に規定されて、政策の中心は製造業の設備投資促進と第3次産業の投資促進及び国内消費需要の拡大におかれる。

ところで、企業の設備投資を拡大させるためには財政・金融政策を用いることができるが、ケネディ政権下では短期資本の流出に制約され利子率引下げは行い難い。そこで、財政政策——特に減税政策——にウェイトがおかれる。なぜならば、減税は税負担を軽減し企業の内部留保を増加させ、設備投資を直接刺激できる点で歳出政策に比べ優れているからである。このため、設備投資と消費需要を通じた成長には減税政策が中心的役割を果たすことになるのである。

減税以外の諸政策は次のように関わっていた。金融政策は短期債売オペ・長期債買オペを通じて短期金利を高めに、長期金利を低めに誘導するツイストオペレーションによって国内の投資需要を利子率の面から極力制約しないようにし、同時に短期資本流出に歯止めをかける。歳出政策は、バックスアメリカナの維持コストである国防、海外援助に主に振り向けられるが、教育、職業再訓練費等にも向けられ、労働市場の改善にも

貢献する。さらに、賃金上昇率を当該産業の生産性上昇率以下に抑制するガイドポストによって、コスト圧力を極力抑える。

減税政策を中心とするこのような諸政策が、設備投資の促進を通じた生産性上昇と総需要拡大によってインフレなき成長を達成し、それを通じて完全雇用の達成、国際競争力の強化、国際収支改善、さらには減税による財政赤字の一時的拡大をも解消し、財政需要の充足をも可能とすると考えられた。

II. 減税提案と議会修正の概要

62年減税提案によると、投資促進税制による「生産設備の拡張と近代化は、経済成長を促進し、アメリカ産業の国際競争力を向上させるために欠くことができないものである。近代的研究と技術を新しい設備に具現すれば生産性を高め、コストを引下げることができる」。そのうえ「企業投資を刺激すれば回復を促進し、雇用を増大させる」。ところで、歳入の純減少を避けるために「特別の租税優遇措置を廃止」する。「歳入を減らさず、かつ課税の公正という基本原則をも破らずに税制を改善して経済成長を刺激する」というのが62年提案の主旨である。¹⁾

64年減税提案では、第1に「法人税率及び非現実的な個人所得の高税率の苛酷性を緩和し、財貨・サービス需要を持続的に増大させ」それによって「生産能力の拡張を持続的に支え」経済成長を促進する。第2に「課税ベースを縮小し、エネルギーと資源利用の方向を誤らせるような不当な優遇措置を除去し」課税ベースの拡大による公平性の改善、そして「生産的投資及び資源の効率的利用への誘因を増大させる」というのが提案主旨である。²⁾

1. 減税提案の概要

減税措置としては、62年減税における減価償却期間短縮、新投資税額控除制度の創設、64年減税における個人所得税減税と法人税減税があげられる。それぞれの概略は以下の通りである。

① 減価償却期間の短縮（プレティンFの改訂）

資本設備の耐用年数表を新しいガイドラインにもとづく、総合耐用年数表に切り替え、従来の物理的耐用年数から技術革新、生産設備の陳腐化を考慮したより経済的

耐用年数へ減価償却期間を短縮する。³⁾

さらに「償却引当金比率テスト (The Reserve Ratio Test)」を導入し、企業の設備投資に応じ償却率を一定範囲内 (48-58%) において自由に上下できるようにする。

② 投資税額控除制度の創設

減価償却額を越える設備投資額に対して15%、設備投資額が減価償却額の50%を越える場合には、この50%を越える投資に対して6%の税額控除を行う。また最初の5千ドルまでの投資に対し10%税額控除を行う。

③ 税率引下げ

最低20%から最高91%の現行個人所得税率を最低14%から最高65%に引下げる。

最初の2万5千ドルまでの課税所得にかかる法人税率を現行30%から22%に引下げ、2万5千ドル超にかかる税率を現行52%から47%に引下げる。

④ 概算経費控除改正による課税最低限の引上げ。

人的控除一人600ドル+個人所得の10%概算控除、にかえて

人的控除一人600ドル+納税義務者一人当たり概算経費控除300ドルを導入する。

尚、扶養親族1人当りの概算経費控除額は100ドルである。軽減額は以下の通り。

	現 行	改正後	軽減額
独身者	667	900	233
既婚者	1,333	1,600	267
子供2人の既婚者	2,667	3,000	333

増税措置として提案されたものの概略は以下の通りである。

① 配当・利子所得の源泉徴収制度の創設

配当・利子所得は申告制度になっていたために、毎年約30億ドルの所得が申告されないままになっている。これらの所得に対し20%の源泉徴収を実施。

② 配当控除の撤廃

54年以降二重課税緩和のため実施されてきた配当に対する所得控除 (一人50ドル) と税額控除 (50ドル控除後の所得の4%) を撤廃。

③ キャピタルゲイン課税の改正

償却資産の売却によるキャピタルゲインは、全てキャピタルゲインとして25%の税率で課税されているが、取得原価を超過する売上部分のみを従来通りキャピタルゲインとして課税し、その他の部分は普通所得なみに課税。64年提案では次のように変更された。キャピタルゲイン課税を現行の個人・法人とも25%分離課税から、個

人については19.5%、法人については22%にそれぞれ引下げの代わりに、贈与、相続によって移転された資産から得られる純利益全てをキャピタルゲイン課税の対象に含める。そして長期キャピタルゲインの対象となる資産保有期間を6カ月から1年に延長する。さらに不動産キャピタルゲイン課税を、現行の個人所得税率の半分から個人所得税率まで引上げる。

④ 海外所得に対する課税の強化

海外に子会社を持つ米国法人——先進工業諸国における子会社の収益のみ——を国内企業と同様に課税。海外投資会社の所得を国内投資会社と同様に課税。海外に赴任し、居住する場合の免税ないしは租税軽減措置を廃止。

⑤ 5%足切 (Floor) 規定

調整総所得の約20%に達する項目別控除を納税義務者の調整総所得の5%超に制限。但し住宅ローンの支払い利子は制限対象としない。

政府提案の特徴は、インフレ防止のために高水準に保たれてきた税率水準と構造を改善し、経済成長に必要な消費需要拡大と、新規設備投資を行う企業とに減税恩恵が集中するよう意図している。これは、キャピタルゲイン課税の強化、5%足切 (Floor) 規定をはじめとする課税ベースの拡大措置を行うことにより、それらが行われなかった場合に比べ大幅な税率引下げが可能となるという考えを示している。そしてこのことは同時に所得課税における水平的平等にも接近することになる。さらに300ドルの概算経費控除を導入することにより、人的控除を上げた場合に比べ、効率的に低所得層に減税効果をもたらすと考えられ、垂直的平等にも一定の配慮がなされている⁴⁾。尚、政府提案における歳入ロスは103.5-108.5億ドルと見積られた。

2. 議会の修正論議の概要

この様な減税提案に対し議会では様々な反対意見が出されたが、中心は投資税額控除制度と低所得層の消費需要拡大を狙った税率引下げならびに概算経費控除を巡って展開された。

投資税額控除の有効性について CEA（大統領経済諮問委員会）は次のように述べている。新投資税額控除は「新しく獲得される資産に対してのみ適用されるから、全ての刺激的効果は新資本の収益力に集中され、歳入は会社の既に所持する資産の収益上昇のために減ることはない。これは生産能力拡張及び生産設備の再投資と近代化のために有効

な方法である⁵⁾と。さらに投資税額控除導入の背景とその目的について財務長官ディロンは次の諸点をあげている⁶⁾。

- 1; 合衆国の経済成長率は年2-3%の低水準にあるが、西欧・日本は合衆国の2-3倍の成長率を達成している。競争相手は優秀な機械設備で装備されており合衆国の古い陳腐化した機械設備ではこれら諸国との競争には勝てない。
- 2; GNPに占める生産設備投資額の割合（特に新規投資）は低水準にある。諸外国は増加傾向を示しているのに対して、合衆国は減少傾向を示している。
- 3; 諸外国は生産設備の投資促進に必要な制度を導入している。合衆国の民間資本形成促進には、諸外国の水準にまで資本形成促進的な税制改革が必要である
- 4; そこで第1に、耐用年数の改訂—競争条件を諸外国並に一を行う。第2に、投資税額控除制度の導入—競争条件を合衆国に有利に一を行う必要がある。これらの政策を平衡して採用することによって、望ましき民間資本形成、国際収支ポジションの改善が可能となる。

この様に投資税額控除の必要性和有効性を主張する政策当局に対して全米商業会議所（Chamber of Commerce of the U. S. A.）は、投資税額控除制度は製造業重視であり投資規模の小さなサービス業者、小売業界を無視しているとして反対している。つまり投資税額控除による恩恵の業界間差別を非難している⁷⁾。

また南部州産業委員会（Southern State Industrial Council）は、投資税額控除は製造業重視といえるものの、そこで優遇される業種は北部大西洋岸及び5大湖周辺の北中部の基幹産業に傾斜したものであり、南部に基盤をおく製造業はそれほど優遇されないというものである⁸⁾。

さらに全米製造業組合（National Association of Manufacturers）は、投資税額控除制度そのものに反対というよりはこの制度がもたらすであろう歳入ロス由政府が海外で—特に先進国で活動する—米国企業に国内並課税をして調達しようとしている点⁹⁾に反対している。彼らが要求したのは、投資税額控除ではなく初年度割増償却であった。

次に税率引下げと概算経費控除については、米国労働総同盟—米国産業別労働組合会議（AFL-CIO）などの中・低所得層を代表するグループからは支持を得たが、産業界、高所得層からは、より一層の企業税負担の軽減と高所得層の税率引下げが要求された。全米製造業組合は合衆国の経済成長率を高めるには、法人税率を引下げただけでなく、所得税率の累進性をより水平化することによって資本形成を高める必要があり、課税ベースを広げる税制改革は、かえって資本形成を阻害し、成長の妨げになると主張している¹⁰⁾。

また全米商業会議所にいたっては、個人所得税率についても項目別控除の5%足切規定にふれ、Loopholeは高税率に耐えうるために必要であり、それを廃止するならば、所得税の最高税率を50%にまで引下げ、そして歳出を削減し、さらに必要なら低税率の消費税の導入も考えるべきとの提案を行った¹¹⁾。

結局、企業の内部留保を高めることで国内での新規設備投資の拡大を意図した政府に対して、産業界は、それを企業を設備投資に駆り立てるものと批判し、投資決定に対する政府の干渉を極力排除する要求をしたのである。つまり朝鮮戦争以後高水準に保たれてきた税負担水準の軽減を要求し、企業の裁量に任された自由な資金流動性を高める要求をしたのである。

これは国内経済を優先する政府の意図とは対照的に、より有利な収益性を求めて資本を投下する企業との思惑の違いを象徴している。そして、西欧との通貨交換性の回復、西欧の高い投資収益率、EC市場から締め出される可能性、台衆国国内における収益性の低下傾向、等のもとでは、企業にとって自由な資金流動性を高めようとする要求は当然強くならざるを得なかったのである。

3. 歳入法の概要

議会の修正論議を経て可決した歳入法の概要は以下の通りである。

① 減価償却期間の短縮（プレティンFの改訂）

② 投資税額控除制度

原案の段階的軽減措置を廃し、一律7%税額控除とする。また公益事業にも3%控除を認める。また適格資産に5万ドルまでの中古資産を含む。尚、控除額は事後の償却ベースから除外する（64年に除外規定は削除）。さらに、未使用分の税額控除は前3年、後5年の繰越控除を認める。

③ 税率引下げ

最低20%から最高91%の現行個人所得税率を最低14%から最高70%に引下げる。

最初の2万5千ドルまでの課税所得にかかる法人税率を現行30%から22%に引下げ、2万5千ドル超にかかる税率を現行52%から48%に引下げる。

④ 概算経費控除改正による課税最低限の引上げ

人的控除一人600ドル+個人所得の10%概算控除、にかえて

人的控除一人600ドル+納税義務者一人当たり概算経費控除300ドルを導入する。

尚、扶養親族1人当たり概算経費控除額は100ドルである。軽減額は以下の通り。

	現 行	改正後	軽減額
独身者	667	900	233
既婚者	1,333	1,600	267
子供2人の既婚者	2,667	3,000	333

⑤ 配当税額控除の撤廃

配当税額控除を廃止（65年以降）する代わりに現行の配当所得控除50ドルを100ドルに拡大。

⑦ キャピタルゲイン課税の改正

長期キャピタルゲインの資産保有期間を6カ月から1年に延長するが、不動産キャピタルゲインの普通所得なみ課税は、保有期間（20カ月～120カ月超）に応じ算入率（100%-0%）を決定する。また25%分離課税は現行のままとする。

政府提案のうち、法人税率・個人所得税率の引下げ、概算経費控除引上げ、減価償却期間短縮に関しては、ほぼ原案通り可決したが、投資税額控除は段階的控除率を廃し一律7%に、そして適格資産として5万ドルまでの中古資産が含むという大きな譲歩を強いられた。このため、新投資優遇という政府の意図は不徹底になったといえる。さらに増税項目である配当控除の撤廃、5%足切規定の導入が否決され、またキャピタルゲイン課税も不十分に終わったため、課税の公平性を図り、同時に歳入ロスを可能な限り抑えるという目的も不徹底なものとなった。この結果見積られる歳入ロスは、当初予想の103.5-108.5億ドルから132.75-137.75億ドルに拡大した。

それでは次にケネディ税制改革の政策意図と、その制約条件を考えてみたい。

- 1) President's 1961 Tax Massage, Hearings before the Committee on Ways and Means House of Representatives, 87th Congress 1st Session, 1961, PP. 1-15.
- 2) President's 1963 Tax Massage, Hearings before the Committee on Ways and Means House of Representatives, 88th Congress 1st Session, 1963, PP. 5-28.
- 3) 62年減価償却制度の目的には以下の諸点があるとされている。

納税者が変化しつつある状況に即応し、自己の資産の耐用年数を決定する場合、その採用した結果の償却額を当局が承認するよう、一層の自由と弾力性を与えるだけでなく、減価償却会計を一層簡素化させ、準備金比率テスト等の客観的基準の導入により、主観的判断を阻止している。そしてこの様な制度的変更には次のような経済的意図が込められている。つまり、これまで使用されていたプレティンFの耐用年数表は戦後の技術革新による償却資産の急速な陳腐化を考慮していなかったために、設備の近代化投資の障害になっていた。そこで、耐用年数を短縮し、毎年の減価償却費計算を一層現実的な耐用年数の使用へと接近させる。これにより企業のキャッシュフローを増加させ、同時に資本回収率を増加させ、両者相

まっ、実質資本形成率を拡大、刺激する。これは、機械設備の近代化へのより大きい刺激と能力を拡大させ、結果として生産費を低下させ、海外の生産者に対する合衆国産業の競争的立場を強化し、合衆国の国際収支の改善に寄与する。Norman B. Ture, "Tax Reform; Depreciation Problems" *American Economic Review*, 1963, May, PP. 334.

- 4) 300ドル概算経費控除が低所得層に有利なのは、中・高所得層がこの制度を利用するには項目別控除を犠牲にしなければならないからである。
- 5) *The Annual Report of the Council of Economic Advisers* 1962, United States Government Printing Office, PP. 132.
- 6) President's 1961 Tax Recommendations, Hearings before the House Committee on Ways and Means, 87th Congress, 1st Session, PP. 20-48.
- 7) *Ibid.*, PP. 983-1006.
- 8) *Ibid.*, PP. 1068-1072.
- 9) *Ibid.*, PP. 823-834.
- 10) President's 1963 Tax Message; Hearings before the House Committee on Ways and Means, 88th Congress, 1st Session, PP. 2090-2099.
- 11) *Ibid.*, PP. 2307-2378.

Ⅲ. ケネディ税制改革の政策意図とその制約条件

ここでは、ケネディ税制改革の政策意図を減税側面、増税側面、及び両者の関連を明らかにし、最後に政策意図の制約条件を考察する。

1. 減税措置の政策意図

① 法人税減税の産業間格差と設備投資、生産性、国際競争力への影響

第二次大戦後、減価償却規定の大幅改訂が1954年に行われ、従来の定額償却法に加え、加速度償却法一定率法と級数逓減法¹⁾が導入された。加速度償却法たる定率法と級数逓減法は定額法に比し大幅初期償却を可能とし、投資資金の資金効果と投資収益率を高め、また投資の危険負担を軽減し投資を促進するものであった。

加速度償却法は、産業部門別では経済的償却資産を多く所有する製造業部門で採用率が高く、資産規模別では、規模の増加にともない級数逓減法の採用比率が高まるということが既に指摘され、合衆国の減価償却規定は50年代後半既に製造業重視、大企業優遇という特徴を持っていた。¹⁾ではケネディ減税の減価償却期間短縮は従来の特徴を強めつつも製造業のどの分野に集中し、スクラップアンドビルトを促進するよう意図したものであったのだろうか。

表3-1 62年新耐用年数表の採用・不採用別減価償却費及び投資税額控除額

[百万ドル]

	法人減価償却費						62年投資 税額控除
	1960	1961	1962 新耐用年数表				
			合 計	採 用	不採用	追加分	
全法人企業	22,160	23,577	27,708	14,771	12,937	2,431	1,041
製造業及び鉱業	10,559	11,202	13,623	9,323	4,300	1,723	516
食品及び衣料	965	1,016	1,234	745	489	119	58
織 維	319	353	425	245	180	38	20
製 紙	466	511	673	586	87	121	25
化 学	1,154	1,266	1,562	1,380	182	263	68
石 油 精 製	1,739	1,803	2,055	1,223	832	166	45
ゴ ム	214	237	300	178	122	30	16
鉱石・硝子	460	482	599	386	213	92	29
金属・精錬	1,188	1,228	1,590	1,288	302	287	61
鉄 鋼	661	n. a.	899	813	86	182	27
機 械	860	926	1,130	532	598	75	30
電 機 機 械	478	528	628	489	139	71	24
自 動 車	713	721	870	841	29	149	32
輸 送 機 械	255	254	245	90	155	14	10
そ の 他	1,748	1,877	2,312	1,340	972	298	98
運 輸	1,942	2,066	2,557	1,481	1,076	365	102
公 益 事 業	2,220	2,395	2,621	1,279	1,342	104	103
通 信	1,084	1,199	1,334	210	1,124	11	75
商 業 ・ そ の 他	6,355	6,715	7,573	2,478	5,095	228	245

【出所】 L. Bridge, "New Depreciation Guidelines and the Investment Tax Credit" *Survey of Current Business*, Jul, 1963, pp. 4.

表3-1を見ると、新耐用年数を採用した企業の減価償却費は148億ドルに達し、全償却費の55%を占めている。これらの企業では償却費は前年比20%増である。これを産業別でみると製造業及び鉱業が17億ドルの追加で、全体の増加分のほぼ70%を占めている。これに対し非製造業に類する分野は償却資産の絶対額が少なく、新耐用年数表の利用も少ないため、公益事業を除いた商業分野では2億ドル程度の増加に留まっている。

この様な差異は、小規模企業の比率が高い農林水産業、商業、サービス部門では投資規模が小さく償却期間短縮が大きな利益をもたらさないばかりか返って利益を圧迫し経営上好ましくなく、また鉱業部門ではパーセント減耗控除の利益が償却期間短縮によって一部削減されるために発生すると考えられる。さらに商業、金融部門で採用率が低いのは設備投資の比重が余り重要な意味を持っていないからである。そして資産規模別差

異は、減価償却費の増加に十分耐えうる所得水準を有しているか否かによるものと考えられる。

次に製造業内部での利用状況を見ると、新耐用年数表を利用した製造業の中で、多額の償却費の増加を計上したのは化学、石油、鉄鋼・金属、自動車、であった。これらの分野は従来合衆国の経済力の強さの象徴であった分野であると同時に、巨大な過剰生産設備を抱えている分野でもあり、新規設備投資を促進させるためには、それだけ巨額の資金流動性を必要としていたのである。

それでは次に投資税額控除の利用状況を見てみよう。

表3-1の右側2列を比較すると2つの対照性に気付く。第1は、投資税額控除の利用状況は、製造業・非製造業の間で、1:1の割合で利用されており、新耐用年数表のそれが7:3であるのと対照をなしている。第2の対照性は、非製造業において、投資税額控除の利用額が新耐用年数表の利用額より多く、この点でも製造業とは対照をなしている。これは投資税額控除が、2万5千ドル以下の中小企業——特にサービス部門——にも一律の税額控除を認めていることが大きな要因と思われる。

以上のような新耐用年数表と投資税額控除の採用は、第1に、製造業の設備投資を促

表3-2 合衆国及びその他工業国における生産設備に対する減価償却費、初期償却費及び投資引当金

	代表的耐用年数	減価償却費、初期償却費、投資引当金の資産コストに対する割合		
		当初1年間	同2年間	同5年間
ベルギー	8(年)	22.5(%)	45.0(%)	92.5(%)
カナダ	10	30.0	44.0	71.4
フランス	10	25.0	43.8	76.3
西ドイツ	10	20.0	36.0	67.2
イタリア	10	25.0	50.0	100.0
日本	16	43.4	51.0	68.2
オランダ	10	26.2	49.6	85.6
スウェーデン	5	30.0	51.0	100.0
英国	27	39.0	46.3	64.0
9カ国平均		29.0	46.3	80.6
合衆国				
62年ガイドライン以前	15	13.3	24.9	51.1
62年ガイドライン	12	16.7	30.6	59.8
62年ガイドラインと投資税額控除の併用	12	29.5	42.5	69.6

【出所】 W. T. Hogan, *Depreciation Policies and Resultant Problems*, Fordham Univ. Press, 1967, pp. 51.

進し国際競争力を高めるには他の先進諸国が採用している加速度償却に匹敵あるいはそれを上回る投資補助が必要であることを示している。但し、全ての先進国に対して競争上有利に立とうとしているわけではない。表3-2をみると、新耐用年数表と投資税額控除の併用によっても、初期5年間の償却率は先進9カ国平均の80.6%に対して69.6%にすぎない。しかし重要なのは、合衆国の償却率が西独、英国、日本の償却率を上回り、ほぼカナダと同水準にあるということである。このことは、これら諸国が合衆国にとって重要な競争相手であったということだけではない。特に西独、英国についていえることであるが、これら諸国には合衆国自動車産業が早くから現地生産を開始していた国々であり²⁾、合衆国内での生産を有利化するには最低限これら諸国の償却率を越える必要があったのである。新耐用年数表と投資税額控除の第2の特徴は、既に国内経済におけるサービス化の進行及びそこでの生産性上昇率の低さへの考慮から非製造業における投資をも拡大させなければならない、という政策当局の意図を反映したものとイえる。

② 個人所得税減税の所得間格差と消費需要への影響

表3-3は、64年歳入法による税率の変化と所得階層別の減税割合を示している。税率の引下げのみでは低所得層で最も軽減率が高い。しかしケネディ減税は、最低概算経費控除導入等の制度改革を行っており、それらを含めた減税の影響を見なければならぬ。

表3-4上段は税率引下げによる減税額と制度改革による増税額の所得階層別分布を示している。中段はその比率を示し、下段は現行法下の納税額と比較した減税割合が示されている。

中段に連邦個人所得税の特徴の一つが示されている。つまり、納税申告者数は5千-1万ドル層に44.9%が集中し納税額も38.6%と最も高い。しかし、1万ドル以上の所得層の納税申告者数は全体の15.5%を占めるにすぎないが、納税額では49.9%とほぼ半分を占めている。これは連邦個人所得税の累進性を示すものといえる。

ところで、中段に示されるように、新税率による減税額の所得階層別分布は、現行納税額の階層別分布とほぼ一致している。さらに、下段に示されるように、新税率による減税率は、3千ドル以下でも28.3%、5万ドル以上でも22.1%あり、税率引き下げだけでは、減税効果の意味ははっきりしない。64年個人所得税減税の性格を規定するのは税率引下げよりむしろ制度改正にあると思われる。概算経費控除は3千ドル以下の所得階層で減税となるが、5千ドル以上の所得階層では、概算経費控除の減税効果だけでは同時に提案された5%足切規定と配当控除の撤廃によるロスを相殺しきれず増税となる。

表 3-3 個人所得税率と所得階層別減税割合

課税所得(千ドル)		税 率			減税割合(%)
独身者	夫婦者	54年法	政府提案	64年歳入法	
0-0.5	0- 1	20	14.0	14	22.5
0.5- 1	1- 2	20	14.0	15	
1-1.5	2- 3	20	16.0	16	
1.5- 2	3- 4	20	16.0	17	
2- 4	4- 8	22	18.0	19	14
4- 6	8- 12	26	21.0	22	15
6- 8	12- 16	30	24.0	25	17
8- 12	16- 20	34	27.0	28	18
10- 12	20- 24	38	30.0	32	16
12- 14	24- 28	43	34.0	36	16
14- 16	28- 32	47	37.0	39	17
16- 18	32- 36	50	40.0	42	16
18- 20	36- 40	53	42.0	45	15
20- 22	40- 44	56	45.0	48	14
22- 26	44- 52	59	47.0	50	15
26- 32	52- 64	62	50.0	53	15
32- 38	64- 76	65	52.0	55	15
38- 44	76- 88	69	55.0	58	16
44- 50	88-100	72	57.0	60	17
50- 60	100-120	75	58.0	62	17
60- 70	120-140	78	59.0	64	18
70- 80	140-160	81	60.0	66	19
80- 90	160-180	84	61.0	68	19
90-100	180-200	87	62.0	69	21
100-150	200-300	89	63.0	70	21
150-200	300-400	90	64.0	70	22
200超	400超	91	65.0	70	23

【出所】 J. A. Pechman, "Individual Income Tax Provisions of the Revenue Act of 1964" *The Journal of Finance*, May, pp. 257.

つまり、下段に示される制度改革を含めた減税効果は、低所得層ほど減税比率が高いということである。しかし、だからといって、各階層の構成員の減税額が上記の結論と同一ではないことにも注意しなければならない。つまり、高所得層全体での減税率は確かに低・中所得層全体の減税率より低いが納税申告数の少なさを考慮すれば、1万ドル以上の所得層が受け取る減税額は、一人当たり331ドルで、1万ドル未満の127ドルの約2.6倍である。この様に考えれば、個人所得税減税の意図は、一方で消費性向の高い中・低所得層に減税総額の85%を集中することによって消費需要を拡大し、他方で、減税総額

表 3-4 ケネディ個人所得税減税の AGI 階層別規模（百万ドル）

所得階層 (千ドル)	納税申告数 (百万人)	現行法下 の税額	新税率に よる減税額	制度改革 による増減	新税法によ る純減税額
0-3	9.7	1450	-410	-150	-560
3-5	10.5	4030	-1090	-40	-1130
5-10	22.9	18300	-4520	+730	-3790
10-20	6.7	12710	-2600	+770	-1920
21-50	1.0	6760	-1410	+590	-320
50以上	0.2	4170	-920	+540	-380
全 体	51.0	47420	-11040	+2440	-8600
所得階層別分配比率(%)					
1-3	19.0	3.1	3.7	-6.1	7
3-5	20.6	8.5	9.9	-1.6	13
5-10	44.9	38.6	40.9	29.9	44
10-20	13.1	26.8	24.4	31.5	22
20-50	2.0	14.3	12.8	24.2	10
50以上	0.4	8.8	8.3	22.1	4
全 体	100.0	100.0	100.0	100.0	100
現行法下の納税額に対する減税比率(%)					
0-3		100.0	-28.3	-10.3	-39
3-5		100.0	-27.0	-1.0	-28
5-10		100.0	-24.7	+4.0	-21
10-20		100.0	-21.2	+6.1	-15
20-50		100.0	-20.9	+8.7	-12
50以上		100.0	-22.1	+12.9	-9
全 体		100.0	-23.3	+5.1	-18

【出所】 President's 1963 Tax Message, Table-3.

では15%であるが、一人当りの減税額では中・低所得層の約2.6倍にのぼる恩恵を受ける高所得層をも優遇し、貯蓄量の確保を狙ったものといえる。

このことは、Ⅲ-1で分析した投資促進措置と密接に関わっている。つまり、一方で設備投資を拡大し、生産性と生産能力を高め、他方でそれに見合う消費需要と投資資金供給源を作り出している。つまり過剰生産能力の発生を未然に防ぎ、大量生産・大量消費というアメリカ的生産・消費構造を活用し、経済成長を構造面から支える役割を担ったのが個人所得税減税の所得間格差の効果であったといえる。

2. 増税措置の政策意図

① 財源調達

合衆国において全ての納税義務者の課税所得は次のように算定される。

総所得から控除項目を減算して調整総所得（AGI）を計算し、そこから項目別控除（支払利子、医療費、寄付金、支払租税など）、人的控除を減算して課税所得を算定する。

1950年以降項目別控除の割合が増大し、AGIに占める割合は、50年に12%であったものが、60年には20%にも達していた。税制改革が項目別控除をAGIの5%超に限定しようとしたのはこの様な課税ベースの侵食を抑え、減税財源の一部補填と所得税収入の安定化を狙ったものといえる。これは減税によるGNPの拡大がもたらす税の自然増収が、財政赤字の解消及び公債依存度の低下を通じて、財政がもたらすインフレ圧力を緩和しようとする意図をも含んでいた。

② 所得再分配

所得再分配機能に関係するのは、高額所得層にかかわる項目別控除の制限、配当控除撤廃、キャピタルゲインの課税強化と低額所得層にかかわる概算経費控除の引上げである。政策当局は高額所得層に恩典を与えている特例措置を極力排除し、その分を最高税率の大幅引下げに当てることによって、高所得層で顕著な名目税率と実効税率の乖離を縮小し、累進性の回復を意図している。しかし、議会の修正によって課税ベースの拡大は不十分なままであり、実効税率における累進性の回復には至っていない。図3-1、2は税制改革前後の実効税率を比較したものであるが、高額所得層ほど名目税率の引下げ率が高いものの、全体として税率引下げが行われているのがわかる。しかし、実効税率についてはほとんど改善されていない。つまり政策当局にとって個人所得税減税の最も重要な役割は、消費需要量の拡大ということであり、課税の公平性はどちらかといえば努力目標であったといえる。このことは増税項目のうち重要な項目別控除の制限項目から住宅ローンの利子支払いを除外しているという事実からも推測できる。つまり戦後の景気を支える一つの要因として機能してきた住宅需要を十分に利用しようと考えたわけである。さらに3千ドル以下の低所得層における概算経費控除額を引上げることによって、最低生活費のインフレによる目減りを相殺し消費需要の拡大を狙っていることから明かである。

③ 資源再配分

増税措置がもたらす資源再配分機能としては海外所得の国内並課税と短期キャピタルゲインの課税強化をあげることができる。

図3-1 実効税率に対する各種措置の影響（1960）

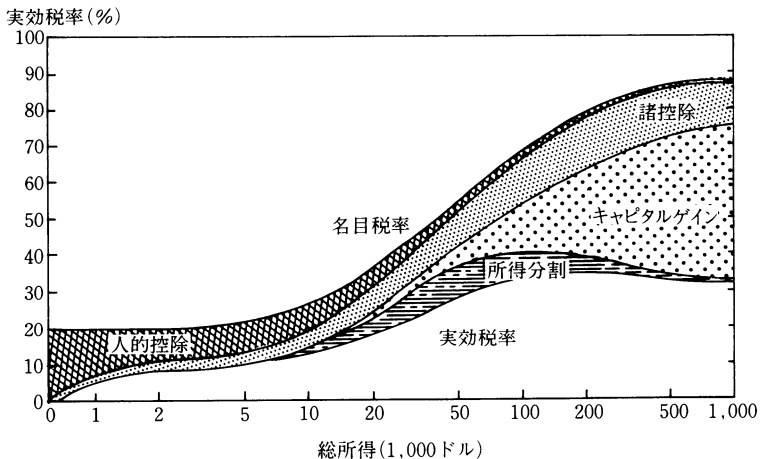
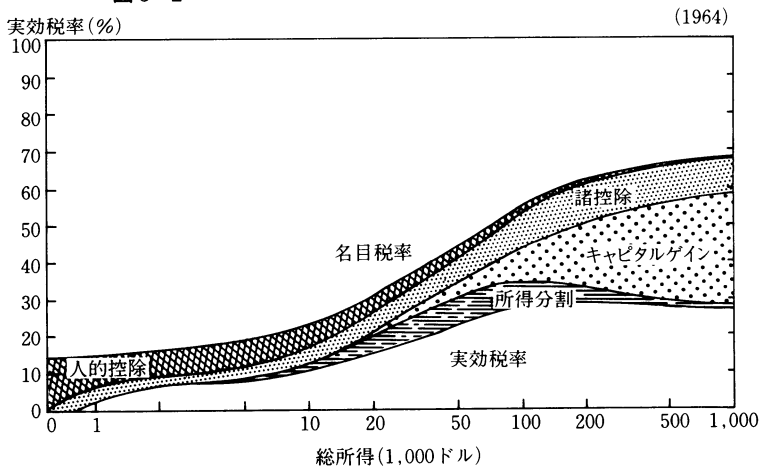


図3-2



【出所】 J. A. Pechman, "Individual Income Tax Provisions of the Revenue Act of 1964", *The Journal of Finance*, 1965, May, pp. 265.

国内並課税の対象となる地域は主に西欧，カナダであり，合衆国の主要な競争相手である。従来の軽課措置を継続するならば合衆国資本が今後も流出し，国内の投資資金を圧迫するだけでなく競争相手の競争力を強化し，ドル危機回避にはマイナスでしかない。それ故，合衆国資金の海外流出を阻止し，国内投資に資本を供給することが必要なので

ある。さらに、海外諸国が合衆国で資本調達するのを抑制することを目的とした金利平衡税の導入にも注意する必要がある。

短期キャピタルゲインの課税強化は国内における資金移動の流れを変える役割を果たしている。つまり、短期的取引に普通所得並課税を行うことによって、投機的資金移動を抑制し、長期投資に資金の流れを変えようとするものである。さらに不動産にも適用されることにより、企業の吸収合併を通じた利益追求行動を抑制し、資金をより生産的投資に振り向けることを意図したのである。

3. 税制改革の全体的特徴

上記1、2で示されたケネディ税制改革は、法人税減税、個人所得税減税を通じ、国内の経済成長を達成するだけでなく、国際競争力を強化し、基軸通貨ドルの価値を維持するべく意図されたものといえる。特に、産業構造の変化に規定されて、製造業——特に鉄鋼、自動車——と第3次産業とが重視される意図を持っていた。さらに減税と同時に提案された増税措置にしても成長を阻害するのではなく、所得分配、資源配分の流れを成長に即した方向に変えることによって成長を促進しようとするものであった。そして、これらが十分機能すれば、租税の本来の機能である財源調達機能もその効果を高めるとというのが政策当局の狙いであったのである。

しかし、60年代前半の特殊な経済構造を前提としたケネディ税制改革は、同時にその特殊な構造に制約されるのである。

4. 税制改革意図の制約条件

減税政策が特に重視した鉄鋼、自動車産業は、第二次大戦後のアメリカを代表する産業である一方、戦争による設備の廃棄が行われなかったために、老朽設備を抱えた産業でもあった。また鉄鋼業においてはUS スティール、自動車産業においてはビッグ3社による寡占体制が確立しており、コスト上昇を価格に転嫁することによって高利潤をあげることが容易な産業でもあった。³⁾ 減価償却期間短縮や投資税額控除はこの様な老朽化した設備を廃棄し、生産性の高い設備の導入を刺激し国際競争力を強化する目的を持っていたのであるが、寡占体制がもたらす高利潤は、企業に国際競争力というものを意識させにくい。つまり、ドル危機を意識する政策当局ほどに企業は国際競争力というものを意識しないのである。そればかりか、利潤機会さえあればいつでも海外に流出することが可能である。このことは50-60年代の合衆国以外の政府、企業が国際収支の動向を

考慮せざるを得なかったのとは対照的である。国内における寡占体制とその利潤を拡大させる減税政策は、結局当該産業を国際競争から保護することとなり、国際競争力の強化には余り効果を持たないと考えられる。もちろん、自動車産業のように、既に小型車競争のさなかにあつたにも拘らず、高利潤を上げ売る大型車に固執したという企業の短期的経営視点の問題点も忘れてはならない。

この様な国際競争力の低下は資本の海外流出を促し、ドル危機を深化させるだけでなく、やがては企業の海外流出を促し、国内産業の空洞化をもたらし失業率を上昇させると考えられる。この様な状況は、不可避免的に国内における保護主義圧力を生みだし、貿易摩擦を激化させることにならう。さらに産業空洞化は、国内における税源の縮小と失業対策費の増加という形で、歳入、歳出両面から財政を圧迫し、財政赤字の構造化の要因とならう。

- 1) Norman B. Ture, "Tax Reform; Depreciation Problems" *American Economic Review*, 1963, May.
- 2) 井上昭一【GMの研究—アメリカ自動車経営史—】ミネルヴァ書房, 1982, 第5章参照。
- 3) W. Adams, *The Structure of American Industry*, 6th. ed., Macmillan, 1982, Chap. 2, 3
（【アメリカの産業構造】第6版, 金田重喜監訳, 青木書店, 1984, 第2章, 第3章）参照。

結びにかえて

本稿では次の諸点を明らかにした。まずⅠでは、ケネディ税制改革が前提としていた60年代前半合衆国経済の特殊な構造と減税の役割を明らかにした。つまり、合衆国経済は、50年代の製造業から第3次産業への産業構造の変化に規定され、GNP 拡大能力、雇用吸収能力、税源拡大能力においても相対的シフトを引き起こしていただけてなく、製造業における寡占体制が市場支配力を行使することによって、コストインフレを引き起こし易い構造に変化していた。さらに第二次大戦以降の政府海外経済・軍事援助を相殺し国際収支均衡を保つ役割を果たした貿易収支黒字が、西欧・日本などが競争力をつけにるに従い縮小し、ドル危機を深化させていた。しかも、最も国際競争力を持っていた軍事製品輸出の拡大は政策的に行いうる性格のものではなく、国内不況とドル危機に直面した政策当局にとって、従来産業の競争力強化によって局面打開を図る以外に道はなかった。そこで、如何に自動車、鉄鋼という成熟産業の設備投資を拡大し、インフレ

を抑えながらの成長を達成するかが重要な課題となったのである。しかし、国際収支の制約から金融政策はその機動性を失っており、財政政策が重要視され、とりわけ設備投資を直接刺激する減税政策が中心的役割を果たすことになったのである。

Ⅱでは、この様な政策意図をもった減税提案の概要と議会の修正論議、および歳入法の概要を明らかにした。政府提案は、減価償却期間短縮と投資税額控除、法人税減税によって製造業の老朽設備の廃棄と新投資の促進、国内産業構造の変化に合わせた第3次産業の設備投資の拡大を同時に狙い、しかも個人所得税率の大幅引下げと概算経費控除の導入によって消費需要を拡大させることにより、インフレなき経済成長を達成するものであった。但し、税率引下げの代替であった特例措置の縮小・廃止および新投資税額控除が議会の修正でその性格を後退させたために、歳入法の性格は経済成長促進機能は保持しつつも課税の公平性を欠くと共に歳入ロスを広大させた。

Ⅲでは、税制改革の政策意図を減税措置と増税措置とに分け、両者が一体となって成長促進と国際競争力強化を意図していたことが明らかにされた。減価償却期間短縮と投資税額控除がもたらす減税効果の産業間格差は、国内的には政策当局が競争力をつけるべく意図した自動車、鉄鋼に集中しただけでなく、競争相手国の投資補助政策との格差をも埋め、国内生産をより有利に導くものであった。しかも、同時に提案された海外所得の国内並課税や短期キャピタルゲイン課税の強化などの税制改正によって、資金の流れが国内の長期投資に有利に改正されたため、資金面でも国内の成長政策を支える役割を持っていた。

しかし、同時に国内における寡占体制を優遇したことは、政府の政策意図に反する要素を内包せずにはおかない。つまり、国内における寡占体制は市場支配力を行使することによって高利潤を確保できるがために、国際競争力に対する意識は希薄である。そのために政府が意図した新規設備投資に対するインセンティブは弱まざるを得ない。その意味では、ケネディ減税は寡占体制を国際競争から保護する役割を担う可能性を秘めていたといえる。もしそうなれば、かえって国際競争力は低下し、ドル危機の深化をもたらすであろうし、やがては企業の国外流出と産業空洞化を導き、税源の縮小と失業保障を中心とした財政支出の拡大を招き財政赤字構造化の要因となろう。

ところで本稿はケネディ税制改革をそれが前提とした産業構造の変化との関連で分析した。そこで今回は、税制改革論理それ自身の中に制約条件を作り出す要因が含まれていたのか否かを検討しなければならない。